



Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique

Cédric Polère – Juin 2007

Résumé

Le lobbying connaît un essor en France et en Europe depuis le milieu des années 1990, notamment du fait de l'intégration européenne et des évolutions de la société et des modes de gouvernance. Il est pratiqué non seulement par les groupes d'intérêts économiques, mais par de très nombreux acteurs, associations, mouvements sociaux, etc., qui l'utilisent selon des modes différenciés. Mais le fait le plus marquant est sans doute le cheminement qui se dessine dans l'opinion publique vers l'acceptation du lobbying comme mode de participation légitime à la décision politique. Cela participe à (et traduit) un infléchissement de notre conception de l'Etat, du mode d'élaboration des décisions des pouvoirs publics et de construction de l'intérêt général, qui va dans le sens d'un Etat arbitre ou régulateur entre la pluralité des intérêts présents dans la société: la conception de la démocratie selon Tocqueville semble gagner du terrain face à celle de Rousseau.

Sommaire

Introduction.....	p. 3
1. L'essor du lobbying.....	p. 3
2. Le lobbying: origine et définitions	p. 4
3. Les armes et les tactiques du lobbying.....	p. 5
4. Corps intermédiaires et intérêt général: deux conceptions en compétition.....	p. 7
5. Les enjeux du lobbying aujourd'hui.....	p. 9
Conclusion : les lobbies, nouveaux acteurs du politique dans une démocratie repensée dans le sens du pluralisme.....	p. 12

Table des matières

Introduction.....	p. 3
1. L'essor du lobbying.....	p. 3
Quelques chiffres Pourquoi le lobbying se développe-t-il en France ?	
2. Le lobbying : origine et définitions	p. 4
3. Les armes et les tactiques du lobbying.....	p. 5
Les groupes d'intérêt économiques privilégient le démarchage, les mouvements sociaux préfèrent l'action directe médiatisée	
4. Corps intermédiaires et intérêt général : deux conceptions en compétition.....	p. 7
La tradition rousseauiste conçoit la pression des groupes d'intérêt comme une menace pour la démocratie La tradition tocquevillienne s'accommode des revendications de la société civile Le poids de la conception rousseauiste explique la faiblesse des corps intermédiaires en France (jalons historiques)	
5. Les enjeux du lobbying aujourd'hui.....	p. 9
Le lobbying est très bien implanté dans les institutions de l'Union Européenne Un lobbying diabolisé et faiblement développé en France : avantage ou inconvénient ? Vers un lobbying prenant mieux en compte la diversité des intérêts ? L'incontournable question de la régulation du lobbying en France	
Conclusion : les lobbies, nouveaux acteurs du politique dans une démocratie repensée dans le sens du pluralisme.....	p. 12
Ressources utilisées.....	p. 13

L'exercice de la démocratie : des modes multiples, à réinterroger

Cette fiche relève d'un ensemble de synthèses qui établissent un état des lieux et une réflexion sur les modes d'exercice démocratique aujourd'hui, centrés sur la France.

La démocratie ne se réalise pas seulement (cela n'a jamais été le cas !) par les partis politiques qui agrègent les préférences et préparent les élections, par l'accomplissement du « devoir électoral » du citoyen, puis la désignation des gouvernants ; elle utilise aussi des formes nombreuses de mobilisation qui influencent la décision politique et garantissent la vitalité de la démocratie. Le vote est l'acte-symbole de la participation politique, mais en fait, celle-ci dessine un univers d'activités, dont la définition proposée par Myron Weiner (1971) paraît la plus utilisable : la participation politique recouvre « toute action volontaire ayant du succès ou aboutissant à un échec, organisée ou non organisée, épisodique ou continue, ayant recours à des moyens légitimes ou non légitimes dans le but d'influencer le choix des politiques, la gestion des affaires publiques ou le choix des dirigeants politiques à tous les niveaux de gouvernement, local ou national ». La participation politique, et, de là, l'exercice de la démocratie passent donc par l'action syndicale et l'influence plus large des groupes d'intérêt, l'engagement au sein d'associations, la signature de pétitions, des actes de consommation citoyenne, et des formes d'action plus directes (blocus routiers, manifestation étudiante, tentes des Enfants de Don Quichotte, grève de la faim, etc). Ces modes d'exercice démocratique extérieurs à celui de l'élection tiennent une place croissante dans l'exercice de l'influence, et sont en mutation. La dite « démocratie participative » est évidemment au cœur de ce mouvement de renouvellement des modes d'exercice démocratique.

Mais pour saisir ce qui se joue dans cette dynamique, il est utile de poser, avec Pierre Rosanvallon, que la participation politique mêle trois dimensions de l'interaction entre le peuple et la sphère politique : l'expression, l'implication, l'intervention. « La démocratie d'expression correspond à la prise de parole de la société, à la manifestation d'un sentiment collectif, à la formulation de jugements sur les gouvernants et leurs actions, ou encore à l'émission de revendications ; la démocratie d'implication englobe l'ensemble des moyens par lesquels les citoyens se concertent et se lient entre eux pour produire un monde commun ; la démocratie d'intervention est constituée quant à elle de toutes les formes d'action collective pour obtenir un résultat désiré »¹.

Les démocraties d'expression, d'implication et d'intervention se sont renforcées et étendues, alors que la démocratie d'élection s'est érodée. On peut en conclure que la citoyenneté « mute » plutôt qu'elle décline.

On doit à P. Rosanvallon une autre distinction utile : à côté du gouvernement électoral-représentatif, il y a une deuxième scène, qu'il appelle la « contre-démocratie » : c'est l'ensemble des pratiques de surveillance, d'empêchement et de jugement au travers desquels la société exerce des formes de pression sur les gouvernants. Le pouvoir de surveillance s'explique facilement : le lien électoral est en effet dès le début apparu comme insuffisant pour obliger les représentants à tenir leurs engagements : dans toutes les démocraties, ont été mis en place des contre-pouvoirs qui portent une pression permanente sur les dirigeants. Ces pouvoirs de surveillance se sont progressivement accrus au fil des siècles, et passent aujourd'hui par le pouvoir parlementaire de contrôle de l'exécutif et d'enquête, la manifestation de l'opinion par les médias (les sondages en sont une modalité), l'intervention des partis d'opposition et l'action de mouvements sociaux. Le pouvoir de sanction et d'empêchement passe surtout par les manifestations, les médias, l'expression électorale, mais aussi le contrôle de constitutionnalité, le droit de dissolution parlementaire et les procédures judiciaires.

Ces dernières années, les modalités d'expression sociale et de participation relevant de la protestation et de la revendication se sont affermies, avec une inventivité nouvelle des moyens d'intervention. On ne pourra faire pour autant l'économie de se demander à quelles conditions les « modes d'exercice démocratique » étudiés ici se situent à l'intérieur du champ démocratique. L'action directe, la démocratie participative, le lobbying, l'utilisation du sondage, le pouvoir des experts, ne recèlent-ils pas dans certains cas un potentiel de non démocratie, du fait qu'ils suscitent des formes d'influence difficile à contrôler, de la manipulation, voire même contribuent à saper la légitimité électorale ?

¹ P. Rosanvallon (2006), *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris : Seuil, p. 26.

Introduction

La vie en société va toujours de pair avec l'existence de groupes qui s'organisent pour représenter leurs intérêts, dans la société et vis-à-vis du pouvoir politique. Les groupes de pression se sont manifestés dans tous les régimes, bien avant que ne naissent les partis politiques au 19ème siècle. De l'Europe médiévale, où l'ordre politique ne reconnaissait pas l'individu mais une multitude de communautés, guildes, corporations, assemblées, à aujourd'hui, les mutations sont considérables, mais la pression exercée par les "parties" de la société sur la marche de l'Etat est une constante. Pourtant, on n'a pas vraiment conscience en France de l'importance des groupes de pression, ou lobbies, comme acteurs politiques. On connaît par exemple peu le rôle des fédérations agricoles françaises dans la formulation de la politique agricole européenne, ou la manière dont des intérêts multiples se sont confrontés pour imposer la politique de sécurité routière en France, ou l'action d'Act Up sur la politique de lutte contre le sida, ou encore comment les Allemands sont devenus les spécialistes du lobbying européen dans le domaine de l'environnement, pour imposer des normes qui favorisent leurs entreprises (dans la dépollution, dans la construction automobile, etc). Le lobbying est devenu à l'échelle mondiale un moyen presque banal d'intervention dans la vie publique, non seulement pour de grandes entreprises, mais aussi pour de nombreuses organisations à but non lucratif. Les écologistes, les associations de consommateurs, les syndicats utilisent l'arme du lobbying. En France, le lobbying garde une mauvaise image, renvoyant à une activité secrète, louche, sournoise, qui promeut des intérêts particuliers contre l'intérêt général. A l'inverse, aux Etats-Unis, il est institutionnalisé et les activités lobbyistes, réglementées, peuvent être menées de manière publique. Pourtant, une évolution se dessine en France, qui va de pair avec une sensible modification de notre conception de la démocratie.

1. L'essor du lobbying

Quelques chiffres

Depuis la fin des années 1980, le nombre de lobbies (c'est un des seuls indicateurs pour estimer l'évolution de leur influence) ne cesse d'augmenter en France, en Europe et aux Etats-Unis, et le marché du lobbying est en pleine croissance.

Union Européenne	4 810 groupes d'intérêt officiellement accrédités auprès du Parlement européen Environ 3 000 groupes d'intérêts, acteurs de l'Union européenne (liés aux régions, fédérations européennes, entreprises, etc.) La plupart des grandes entreprises ont des antennes individuelles à Bruxelles (EDF, Renault, Lafarge...) Au total, 15 000 lobbyistes se retrouvent face à 25 000 fonctionnaires européens
Etats-Unis	34 785 lobbyistes officiellement déclarés à Washington (2005) 2,1 milliards de \$ dépensé par les groupes d'intérêt pour défendre leurs causes au Congrès (2004)
France	Une cinquantaine d'entreprises d'affaires publiques, cabinets de conseil en lobbying, ou entreprises de relations publiques proposent des services de lobbying. La plupart ont été créées durant les années 1990, à la suite de l'Acte unique européen (1986).

Sources multiples : Grossman 2005 ; Grossman et Saurugger 2006 ; Andrew Stephen, "Comment on achète les membres du Congrès, *Le potentiel*, n°361, 21.01.2006

Pourquoi le lobbying se développe-t-il en France ?

Les transformations en cours contribuent à donner plus d'importance au lobbying en termes d'influence sur la décision publique. Cet essor du lobbying est lié à plusieurs facteurs, que nous situons ici plus particulièrement par rapport à la situation française ; nous avons placé d'abord les plus importants :

- Accélération de la construction européenne au milieu des années 1980, montée en puissance de la commission européenne de Bruxelles.

- La société française devient de plus en plus une "société de groupes d'intérêt" (selon la formule d'Emiliano Grossman, professeur au CEVIPOF et Sabine Saurugger, professeur à l'IEP de Grenoble, spécialistes du sujet), ce qui renvoie à la multiplication des revendications sectorielles dans la société et à la demande croissante des citoyens, groupes sociaux, secteurs de la société à être associés à la décision publique. Alors que les « activités d'influence » étaient l'apanage des groupes

d'intérêt économiques, elles sont utilisées aujourd'hui par de multiples acteurs. On remarque aussi que les citoyens tendent moins à centrer leur participation politique sur le vote, et de plus en plus sur les décisions à prendre, quand ils se sentent concernés. Quand une décision publique doit être prise, les pouvoirs publics consultent en général les principaux acteurs de la société civile concernés (syndicats professionnels, associations de consommateurs, de patients, etc.), ce qui traduit la lente montée du modèle de l'Etat arbitre ou régulateur en France.

- Les pouvoirs publics sont de plus en plus dépendants d'expertises, ce qui tend à renforcer la place des lobbyistes en tant qu'intermédiaires entre les élites politiques et le groupe concerné par une politique publique spécifique. Avant tout, les lobbyistes infléchissent un processus de décision en fournissant une documentation, des facilités, voire des recommandations de solutions pour pousser un décideur dans le sens qu'ils souhaitent. Cela suppose un travail préalable de recherche et d'analyse, qui repose sur des experts, voire un recours à des personnalités pour appuyer leur point de vue devant l'opinion.

- Un nombre croissant d'acteurs exercent une influence dans la décision, en raison du mouvement de fragmentation et de différenciation des systèmes politiques, lié à l'émergence de niveaux supra-nationaux de gouvernance sectorielle (en particulier avec l'Union Européenne, ou au niveau mondial), et avec la dévolution des ressources vers les niveaux sous-nationaux ou auprès d'agences spécialisées.

- Les syndicats salariés et le patronat (qui participent au système corporatiste) sont contestés progressivement dans leur fonction de principaux intermédiaires entre la société et l'Etat, car le rapport salarial est moins au centre de la société, et qu'ils s'essouffent en même temps qu'émergent des mouvements sociaux, porteurs de causes multiples.

- Le mouvement de décentralisation en France et dans de nombreux autres pays a fait des collectivités locales non seulement des centres de décision dans un certain nombre de domaines (donc une cible de lobbying), mais aussi des acteurs du lobbying qui font entendre leurs besoins auprès des administrations nationales et européennes.

- Spécifique à la France, l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 a provoqué selon Grossman et Saurugger un « séisme » dans les relations politiques et économiques, en rompant les réseaux d'interconnaissance au sein des élites politiques, d'où un besoin de la part des entreprises de professionnels du lobbying.

2. Le lobbying : origine et définitions

Le mot anglais lobby signifie littéralement vestibule ou couloir. Les premières utilisations courantes de ce terme dans un sens politique datent des années 1830, en Angleterre et aux Etats-Unis. Le terme *lobby* désignait les couloirs de la Chambre des communes britannique, où les membres de groupes de pression pouvaient venir discuter avec les *Members of Parliament*. Aux Etats-Unis, le lobby désignait des pièces de la Maison Blanche accessibles aux groupes d'intérêt.

Le terme lobby est traduit souvent en France par "groupe de pression". On peut tenir les deux termes pour équivalents : « un groupe de pression est défini comme une entité organisée qui cherche à influencer les pouvoirs publics et les processus politiques dans un sens favorable à ses intérêts sans pour autant participer à la compétition électorale ». (Grossman, 2005)

« Le lobbying est une activité qui consiste à procéder à des interventions destinées à influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation de mesures législatives, normes, règlements et plus généralement, de toute intervention ou décision des pouvoirs publics » (F.J. Farnel, *Le lobbying : stratégies et techniques d'intervention*, Éditions d'Organisation, 1994).

Si le lobbying renvoie historiquement à la pratique d'influence des parlementaires, par extension, peut être qualifiée de lobbying toute activité d'influence des décideurs publics par un groupe d'intérêt. Le lobbying vise surtout à agir sur le pouvoir législatif et réglementaire des Etats². C'est une activité politique qui n'est pas réservée aux acteurs économiques, mais

² Interrogé sur l'intérêt pour un lobby d'influencer un ministère comme celui de l'écologie (qui ne dispose que de 0,32 % du budget annuel de l'Etat en France), Thierry Coste, lobbyiste, répond : "le ministère de

concerne aussi bien les entreprises que les groupes d'intérêt publics, en passant par les ONG et les think-tanks.

En revanche, la notion de groupe d'intérêt définit une réalité plus large que celle de groupe de pression. Un groupe d'intérêt (syndicat ou organisations patronale, entreprise, mouvement social...) est une "entité qui cherche à représenter et à promouvoir les intérêts d'un secteur spécifique de la société. (...) Cette représentation du groupe s'exerce vis-à-vis de l'ensemble de la société et non seulement d'une administration ou d'un ministère et elle ne se traduit pas nécessairement par une démarche visant à faire pression. » (Grossman, 2005)

On gagnerait à utiliser en France la distinction faite aux Etats-Unis entre deux types de groupes d'intérêt, à partir des objectifs poursuivis :

- **Les groupes liés à une cause sont nommés "groupes d'intérêt public"** : ils représentent en général des intérêts non économiques, et n'ont pas d'objectifs visant à obtenir des gains matériels pour leurs membres. Ils sont fondés sur une croyance ou un principe, et agissent pour le bien de l'ensemble de la communauté (Amnesty International, Greenpeace...);
- **les groupes liés à un secteur de la société sont appelés "groupes d'intérêt privé"**. Ils défendent un intérêt commun à leurs membres. On adhère dans un tel groupe pour son propre bien (FNSEA, UNC Que choisir ?...).

3. Armes et tactiques d'intervention du lobbying

Le lobbying passe par deux activités classiques. Le lobbying interne est le lobbying direct par des contacts avec des interlocuteurs à influencer (hauts fonctionnaires, parlementaires, représentants du gouvernement qui participent à la production d'une législation touchant aux intérêts du lobby) ; **le lobbying externe comprend une gamme très large de stratégies utilisant d'autres acteurs pour faire pression sur les pouvoirs publics.** Ces acteurs peuvent être l'opinion dans son ensemble ou un segment de la population identifié comme important dans le cadre législatif visé.

Lobbying interne	Lobbying externe
<ul style="list-style-type: none"> - Démarchage : activité consistant à créer des contacts (membres du gouvernement, parlementaires, hauts fonctionnaires) en vue de favoriser une issue favorable dans une négociation politique en cours. - Fournir des analyses et de l'expertise aux commissions parlementaires. - Participer à des auditions et des concertations, à des comités d'experts. - Négocier avec les pouvoirs publics et d'autres groupes d'intérêt. - Veille informationnelle : surveiller un secteur de l'action politique pour pouvoir réagir très rapidement dès lors que les intérêts du groupe sont en jeu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recours aux médias (conférences de presse, campagne de presse, introduire un sujet et sa problématique dans les médias, critique des objectifs recherchés par des leaders d'opinion) - Formation de coalitions avec les associations professionnelles des secteurs concernés. - Pétitions, campagnes de lettres, appels (au gouvernement, aux parlementaires). - Actions d'éclat, manifestations, événements. - Publicité partisane. - Recours au sondage. - Soutien déclaré aux candidats aux élections. - Recours aux procès. - Lobbying financier et pratiques douteuses (contribution aux campagnes politiques, corruption, honoraires excessifs, cadeaux, distorsion de faits, rétention d'information, intimidation, engagement à des honoraires élevés des experts susceptibles de servir la cause adverse...).

Source principale : Franck Farnel, Le lobbying. Stratégies et techniques d'intervention, Paris : Editions d'Organisation.

Les groupes d'intérêt économiques privilégient le démarchage, les mouvements sociaux préfèrent l'action directe médiatisée

En pratique, les lobbies et groupes d'intérêt combinent plusieurs modes d'action, particulièrement bien étudiés par Grossman et Saurugger dont nous tirons les principaux éléments qui suivent. La démarche la plus courante d'un groupe organisé voulant peser sur une politique publique est le démarchage. Pour être écouté, l'idéal est de construire des relations aussi stables que possible

l'Environnement est un ministère qui définit des normes pour de nombreuses activités industrielles. Ce n'est pas son budget qui intéresse les lobbies, mais sa capacité à modifier les règles du jeu du marché lorsque l'on change les normes." (Coste 2006)

avec les pouvoirs publics, mais il faut qu'à l'inverse les pouvoirs publics y voient un intérêt. Les groupes d'intérêt économique utilisent surtout les contacts informels. Les stratégies externes sont utilisées en dernier recours ou parce que les rapports de force à l'intérieur du groupe sont défavorables à une catégorie d'acteurs (c'est par exemple le cas quand des médecins en désaccord avec leur Ordre estiment préférable de s'en remettre au jeu des médias et de la politique pour faire avancer leur projet).

La politisation des sujets est redoutée par les groupes d'intérêt économiques. Ils cherchent à ce que le sujet qui les intéresse ne devienne pas un enjeu politique, que les discussions se fassent à l'écart du public, car tant qu'un sujet est présenté comme technique, il est possible de le résoudre directement entre administrateurs et représentants du secteur concerné. S'il devient politique, il y a risque de perte d'expertise et d'influence. Ainsi, avec la crise de la vache folle, la question de la sécurité alimentaire est devenue un enjeu politique prioritaire et les décisions qui se prenaient jusqu'alors au sein d'une direction du ministère de la santé se sont prises en réunion interministérielle).

Les connections des mouvements sociaux, associations d'usagers, syndicats avec les pouvoirs publics étant plus limitées que celles des groupes d'intérêt économique, cela entraîne une propension à utiliser les armes du conflit social et de l'action directe médiatisée (manifestations, occupations d'usines, etc.). Autant les groupes d'intérêt économique tendent à limiter la publicité, autant les mouvements sociaux utilisent cette publicité pour faire passer leurs messages et s'imposer comme interlocuteurs. Les groupes qui militent pour des causes qui peuvent directement sensibiliser l'opinion peuvent utiliser le principe de la "scandalisation" : des associations d'handicapées ou de personnes âgées mettent par exemple en avant le sort de leurs publics. Par le succès médiatique de ses arrachages d'OGM, la Confédération paysanne a placé le sujet des OGM au sommet de l'agenda politique. L'association a obtenu par les médias une influence qu'elle ne pouvait acquérir par les élections aux chambres d'agriculture.

Pour autant, ce schéma (groupes d'intérêts économique = utilisation du lobbying interne ; autres groupes d'intérêt = utilisation du lobbying externe) est aujourd'hui moins vrai : les groupes d'intérêt économiques utilisent de plus en plus des activités externes et les autres groupes d'intérêt utilisent de plus en plus le lobbying interne (notamment envers l'UE).

Les groupes de pression dans le domaine de l'environnement

En France, prédomine un système néo-corporatiste (dit sectoriel) où les acteurs non environnementalistes entretiennent des liens étroits avec les pouvoirs publics : les chasseurs en particulier ont des contacts étroits et réguliers avec les acteurs politiques. Au niveau national, l'Office National de la Chasse (ONC), créé par l'Etat, est investi par les fédérations de chasse. L'ONC emploie des gardiens de chasse territoriaux, fonctionnaires qui rendent compte de leur activité aux responsables des fédérations de chasse départementaux. Le lien avec le champ politique a été renforcé dans les années 1980 par la création du parti Chasse, pêche, nature et tradition (CPNT). Ce groupe d'intérêt participe aux élections municipales, nationales et européennes, et ses militants entretiennent des liens personnels avec l'administration et les partis de droite. En matière de pollution industrielle, on relève l'existence de réseaux étroits (mais moins stables) entre le ministère de l'Industrie et les grandes industries qui élaborent ensemble les réglementations. Les groupes d'intérêt environnementaux participent aux différents conseils nationaux liés à la protection de l'environnement (Conseil national de protection de la nature, Commission supérieure des sites, Conseil supérieur des installations classées ; Conseil de l'information sur l'énergie nucléaire, etc.). Ils ont été obligés pour exercer leur influence de développer un pouvoir d'expertise. Les groupes qui se réclament de l'écologie utilisent bien davantage les répertoires d'action de la protestation. (source : Grossman et Saurruger 2006)

4. Corps intermédiaires et intérêt général : deux conceptions en compétition

La manière dont on envisage le rôle des corps intermédiaires (organisations situées entre les individus, sujets ou citoyens, et l'Etat) dépend du courant de pensée que l'on adopte. Deux grands courants de pensée politique ont en effet produit des conceptions très différentes du rôle des corps intermédiaires dans le champ politique : le premier est hostile vis-à-vis de tous types de groupes, même s'il a dû s'accommoder de la réalité d'une société de classes et de groupes, et du développement des libertés publiques ; le second reconnaît les vertus des groupes pour le fonctionnement de la société.

La tradition rousseauiste conçoit la pression des groupes d'intérêt comme une menace pour la démocratie

Les théoriciens de l'Etat moderne, Thomas Hobbes et plus encore Jean-Jacques Rousseau, voyaient dans les corps intermédiaires un danger pour l'Etat : ces associations d'individus ont des fondements similaires avec cette grande association qu'est l'Etat, et peuvent entrer en concurrence avec lui. La tradition rousseauiste considère le lobbying comme étant l'expression d'intérêts particuliers, menaçant l'intérêt général. Dans *Du contrat social*, Jean-Jacques Rousseau est très clair : "Il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat et que chaque citoyen n'opine que d'après lui."³ La volonté générale est donc issue de la délibération du peuple suffisamment informé, sans qu'interviennent des associations partielles de la société. Cette conception s'est imposée en France et a influencé les rapports entre l'Etat et les corps intermédiaires, qui se sont développés tardivement, et avec des handicaps. Dans tous les autres pays, les gouvernants se sont davantage accommodés de l'existence de groupes entre le citoyen et l'Etat.

La tradition tocquevillienne s'accommode des revendications de la société civile

La tradition tocquevillienne et libérale souligne l'importance de la société civile et de la prise en compte de ses revendications par l'Etat. Alexis de Tocqueville voyait dans les très nombreuses associations aux Etats-Unis un rempart contre la tyrannie de la majorité. Cette tradition pluraliste de la démocratie fondée sur les groupes sociaux considère que l'Etat doit être limité et ne peut assumer seul la charge du bien commun. C'est aux Etats-Unis que cette tradition s'est appliquée de la manière la plus franche, mais l'Union Européenne s'en rapproche aussi.

James Madison (un des premiers présidents des Etats-Unis) est l'un des penseurs les plus caractéristiques d'une vision de la démocratie fondée sur les groupes sociaux, dont la compétition perpétuelle évite les excès d'un groupe dominant qui serait contraire à l'intérêt général. Il a proposé une conception de l'Etat opposée à celle de Hobbes et Rousseau. Idéalement, l'Etat enregistre les rapports de force entre groupes d'intérêt pour produire ses décisions. Il fournit un cadre juridique et réglementaire à la vie économique et sociale.

Dans cette tradition pluraliste⁴, on partage les doutes des "rousseauistes" sur la capacité des groupes à penser le bien public et l'intérêt général. Mais par pragmatisme, on considère qu'il est impossible d'éliminer les groupes de la vie politique, et qu'il revient au gouvernement de réglementer leur rôle. Madison propose en quelque sorte de faire d'un mal un atout.

Le pluralisme des intérêts des groupes et la libre concurrence dans le marché des idées et des causes offrent des occasions multiples de représenter la diversité des citoyens. Ce modèle favorise la négociation, le compromis, et des politiques publiques qui en reflètent les équilibres. Les lobbies sont quasi-institutionnalisés, ce qui permet d'identifier précisément les différentes « factions » intervenant lors d'un débat.

Citons Jacques Lagroye (2002), qui précise cette conception : "Le lobbying, qui confère à des groupes organisés et reconnus (lobbies) une place importante dans la préparation des lois aux Etats-Unis, suppose que tous les dirigeants (politiques et non politiques) s'accordent à reconnaître le monopole des élus dans la prise de décision (...). Les lobbies américains peuvent dès lors revendiquer pour eux-mêmes une fonction d'influence auprès des décideurs, être représentés auprès du Congrès par des agents permanents, engager des experts et faire procéder à des études, user de tous les moyens de pression dans leurs rapports avec les élus ; c'est que leur est reconnu un rôle fondamental dans l'expression des intérêts organisés, activité perçue comme une condition de la démocratie (...). Les lobbies participent effectivement à la définition des enjeux (ce

³ J.-J. Rousseau, *Du Contrat social*, Paris : Garnier Flammarion, 1966 : p. 66-67.

⁴ On associe en général la notion de pluralisme au nom d'Arthur Bentley, dont l'ouvrage *The Process of Government* a été publié en 1908.

qui doit être discuté, ce qui doit être fait) et des situations (tel problème est "crucial", tel autre peut être négligé), à la construction de la "bonne perception" des problèmes, voire à l'élaboration des textes dont les élus feront un usage législatif ; tout autant que les partis politiques, ils établissent ce qui est réalisable ou ce qui ne l'est pas, ce qui est susceptible d'un traitement politique et ce qui doit être tenu à l'écart des décisions autoritaires, ce qui sera présenté comme d'"intérêt public" ou — à l'inverse — comme d'ordre privé".

Cette conception fait aussi confiance à la compétition entre les groupes pour éviter les excès. Si un groupe devient trop puissant et empiète sur les intérêts des autres groupes, ces derniers se mobiliseront pour défendre leur intérêt, et son influence s'en trouvera contrabalancée. C'est un processus de contrôles et de contre-pouvoirs (*check and balance*) : le résultat final de cet équilibre permet d'atteindre un consensus qui se rapprochera de l'intérêt général, qui est le produit de la compétition entre les groupes. Dans les faits, l'application de ce modèle montre ses limites : il existe en effet des inégalités entre groupes d'intérêts, les plus forts s'imposant aux plus faibles ; il est difficile ensuite à l'Etat d'exercer sa fonction d'arbitre alors que s'adressent à lui des demandes croissantes et contradictoires venant de la société.

En Europe, les Etats sont loin de cette tradition pluraliste : en Suède, Autriche, Norvège, et dans une moindre mesure aux Pays-Bas, prévaut un modèle dit néo-corporatiste, ou de cogestion institutionnalisée avec des partenaires sociaux : l'Etat a associé des groupes d'intérêt (principalement les syndicats et les organisations patronales), aux grandes décisions de politique économique. En France à un moindre degré, des domaines sont autogérés par des organisations (c'est le cas de l'Ordre des médecins). Au Royaume Uni, la mise en œuvre du programme thatchérien par les gouvernements conservateurs après 1979 a conduit à l'affaiblissement de la puissance économique et juridique des syndicats, mais aussi des églises, de la BBC, etc. Cela a été la fin du corporatisme triomphant et du règlement des grands problèmes économiques entre gouvernements et syndicats. Le retour au pouvoir des travaillistes en 1997 n'a pas remis en cause cette distanciation vis-à-vis des syndicats.

En France et en Europe du Sud, prédomine une conception étatiste : l'Etat ne se contente pas d'enregistrer et réguler les rapports de force, mais il est un acteur de premier plan, prenant directement des initiatives.

Le poids de la conception rousseauiste explique la faiblesse des corps intermédiaires en France

La valorisation actuelle du monde associatif n'empêche pas que les groupes d'intérêts restent mal considérés. Contrairement à ce que l'on pense souvent, la lutte du pouvoir central en France contre les corporations remonte bien avant la Révolution. Dès le Moyen-Age, les corps intermédiaires étaient perçus comme un danger potentiel par les gouvernants. La monarchie avait essayé de réduire leur influence ou de les contrôler. Steven Kaplan⁵ démontre que la critique des corporations s'est développée dès la seconde moitié du 16ème siècle, en réponse aux abus des élites des communautés d'arts et métiers à l'encontre de leurs membres dans l'octroi des maîtrises. Le contrôleur général Turgot abolissait en février 1776 les corporations, par décret. Elles furent rétablies quelques mois plus tard par Necker, mais sous une tutelle bien plus étroite des pouvoirs publics (fiscalité contraignante, limitation de leur autorité juridique, etc.). Sous la Révolution, les tensions entre maîtres et ouvriers ont abouti à l'interdiction des corps intermédiaires : le décret d'Allard du 2 mars 1791 abolit les corporations ; la Loi Le Chapelier du 14 juin 1791 interdit les "coalitions" de patrons ou ouvriers. Ce n'est qu'un siècle plus tard, en 1884 (loi Waldeck-Rousseau) que l'interdiction de création de syndicats professionnels sera levée en France⁶, et par la loi du 1er juillet 1901 que les associations seront reconnues.

En 1940, le régime de Vichy institue les corporations obligatoires, uniques et subordonnées au pouvoir politique. Il crée aussi les ordres professionnels, dont l'existence sera maintenue par la suite. Cette politique contribuera après-guerre à renforcer la connotation négative du corporatisme. La IVe République est marquée par la pression de nombreuses factions, culminant avec les manifestations des bouilleurs de cru et le mouvement poujadiste défendant les intérêts des petits artisans et commerçants. Dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946, le général de Gaulle avait annoncé une seconde assemblée des représentants des intérêts économiques et sociaux, pour compléter la première, réviser ses propres projets, en examiner d'autres, etc. Mais il a fallu attendre 1958 pour que le Conseil économique et social soit créé, avec un rôle uniquement

⁵ S. Kaplan (2001), *La fin des corporations*, Paris : Fayard

⁶ Des mesures partielles avaient été adoptées auparavant : en 1864, la grève était dépénalisée, le délit d'association aboli, mais il était presque impossible de créer une organisation.

consultatif qui l'a cantonné à une existence marginale. En dehors de cette représentation institutionnelle des groupes d'intérêts, les grands intérêts économiques ont toujours été en contact régulier avec les gouvernants, comme l'indiquent les travaux de l'historien Jean Guarrigues.

Trois modèles de relation Etat-société

Modèle	Rôle de l'Etat ou des pouvoirs publics	Groupes d'intérêt	Répertoires d'action dominants	Ressources disponibles	Politique publique "typique"
Etatiste	Etat dirigiste : organisateur des intérêts (dérive : Etat corporatiste)	Faibles : fragmentés et souvent peu organisés, concurrence	Conflits, confrontation, mobilisation sociale ("la rue")	Capacité de mobilisation Relais médias	Politique distributives dirigistes
			Informel Collusion Clientélisme	Réseaux d'anciens Ressources financières	Politiques d'allocation des ressources Marchés publics
Pluraliste	Etat régulateur : en principe effacé "enregistreur des demandes", mais aussi devoir "d'équilibrer" (cf. néopluralisme) délégations / agences indépendantes	Moyens : haut degré de professionnalisation, "services" aux membres, forte concurrence entre groupes d'intérêt	Lobbying et expertise	Expertise Savoir-faire Ressources financières	Politiques "réglementaires" Agences indépendantes
Néo-corporatiste	Etat médiateur : forte présence, négociations tripartites et/ou délégation sous contrôle de l'Etat ou de la justice, attribution de statut public	Forts : très organisés, centralisés, hiérarchisés, statut public, monopole de représentation, petit nombre d'organisations sectorielles	Négociation (organisation de classes)	Pouvoir de mobilisation, représentativité, contrôle des membres	Politiques distributives
			Prise en charge de politiques publiques (policy takers)	Savoir-faire, efficacité	Politiques réglementaires "sectorielles" (par exemple Ordre des médecins, notaires)

Source : *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégie de représentation*, Grossman et Saurrigger, Paris : A. Colin

5. Les enjeux du lobbying aujourd'hui

Le lobbying est très bien implanté dans les institutions de l'Union Européenne

Dans un article consacré au thème "lobbying et démocratie", Franck Lorho⁷ souligne que le terrain actuellement le plus propice au développement du lobbying, celui de l'Union Européenne, correspond précisément au fait que l'UE est un artefact politique, où les concepts politiques de représentation et d'autorité sont appliqués de la manière la plus faible (il n'y a pas d'opinion publique européenne, les élections parlementaires se font sur une base nationale, etc.). Face aux intérêts que représentent les groupes de pression, l'Europe a du mal à imposer son autorité en raison de son manque de légitimité : la Commission européenne et le Parlement européen demandent alors leurs avis à ces groupes pour connaître leurs avis et réactions. La logique communautaire elle-même a entraîné de plus en plus de confrontations d'intérêts, d'où un besoin de consensus, de compromis qui se fait sur le mode compétitif et concurrentiel (Céline Rouden).

⁷ F. Lorho, "Lobbying et démocratie : des enjeux fondamentaux derrière le bouillonnement médiatico-politique", http://www.revue-lebanquet.com/pdfs/a_0000081.pdf?qid=null&code=

Les institutions européennes consultent très régulièrement la société civile et les groupes d'intérêt, sur des sujets stratégiques comme l'énergie, l'environnement, les services, la chimie, l'agriculture et les biotechnologies. Le lobbying impacte fortement la législation sur ces sujets, via les directives européennes qui ont une valeur juridique plus élevée que les droits nationaux.

Dans le processus de décision de l'UE, la Commission européenne utilise très couramment l'expertise que fournissent les lobbies, en jouant la concurrence de ses interlocuteurs. C'est par ce biais que les groupes de pression exercent leur influence. Leur intervention se fait en effet par la consultation et la participation à des comités thématiques (santé, PAC, commerce...) ayant pour but de recueillir leurs attentes. Les lobbies ont aussi un pouvoir d'influence indirect par le fait qu'ils participent aux comités consultatifs de la Commission européenne, qui a le monopole d'initiative sur de nombreux dossiers. Ils interviennent aux différents niveaux du système décisionnel européen, particulièrement complexe car sa structure est partagée entre intergouvernementalité et supranationalité.

Au niveau de l'UE, il n'existe pas de véritable législation qui pourrait régir la pratique du lobbying, à l'exception du Parlement européen qui dispose d'un règlement intérieur régissant l'accès des lobbyistes à son enceinte (ces derniers sont tenus de s'inscrire sur un registre public et doivent respecter le code de conduite annexé au règlement).

L'UE applique néanmoins quatre principes : relations ouvertes, institution de confédérations permettant de définir un intérêt commun, approche harmonisée avec d'autres institutions européennes et procédure de consultation simplifiée. Une autorégulation des lobbies s'est mise en place, ainsi qu'un code de bonne conduite pour les fonctionnaires. Seulement 6% des propositions législatives viennent véritablement de la Commission et des groupes de pression⁸. Leur intervention dans le processus d'élaboration des directives est donc assez restreinte. Les règles de transparence auxquels sont soumis les 15 000 lobbyistes devraient être prochainement renforcées.

Un lobbying diabolisé et faiblement développé en France : avantage ou inconvénient ?

Depuis les années 1990, le rapport entre Etat et groupes d'intérêt tend à ressembler à ce qui se passe dans les autres pays européens, avec des procédures de consultation plus transparentes, et un souci des pouvoirs publics d'avoir des interlocuteurs représentatifs. Pour autant, la France est un pays faiblement corporatiste, où la structure syndicale est très éclatée, avec un taux de syndicalisation assez faible, et seul le secteur associatif paraît vivant et en essor. De plus, quand les pouvoirs politiques consultent des groupes d'intérêt en France, c'est le plus souvent pour se légitimer à destination de l'opinion, et rarement pour obtenir un accord d'un secteur particulier de la société ou profiter de l'expertise de ce secteur.

Le lobbying a une influence sur la décision politique, mais qu'il ne faut pas surestimer. Le lobbying intense pratiqué par les fabricants de cigarettes pour tenter de faire échouer l'interdiction de fumer dans les lieux publics par exemple, n'a eu que peu d'effets.

Le lobbying reste faiblement développé, et frappé d'une image négative. L'opinion la plus répandue est que le lobbying est une distorsion du processus démocratique, par surreprésentation des intérêts économiques. Souvent des propos indiquent l'idée que derrière les apparences de la démocratie représentative, les groupes de pression détiennent le pouvoir de décision.

Cette image négative s'est renforcée à partir des années 1980 avec l'éclatement de crises sanitaires, celle de l'amiante, du sang contaminé, des farines animales..., où le rôle de groupes de pression industriels minimisant les risques grâce à l'action de cabinets de lobbying a été dénoncé par des chercheurs et des associations de victimes. De fait, les stratégies de lobbying peuvent aller à l'encontre des politiques de prévention sanitaire, afin de maintenir une activité (ce qu'ont montré, concernant l'affaire de l'amiante, Roger Lenglet et Bernard Topuz, dans "Des Lobbies contre la santé" : 1998). Récemment, le lobby viticole français a cherché à "informer" des effets bénéfiques du vin dans le cadre d'une "consommation appropriée", etc.

Cette image négative fait que les acteurs du lobbying ne peuvent afficher clairement l'objet de leur travail, laissant planer un flou qui permet le développement de représentations sociales où lobbying rime avec corruption, ce qui complique finalement tant le travail du lobbying que celui des institutions.

⁸ Ce chiffre est donné dans l'article « lobbying » du site Wikipedia.

Vers un lobbying prenant mieux en compte la diversité des intérêts ?

Pour autant, le lobbying ne se réduit pas à cette perception. Il peut présenter un véritable apport dans la médiation des intérêts. Ainsi, à la critique rituelle du lobby des laboratoires pharmaceutiques, Jean-René Brunetière, ancien directeur général de l'agence du médicament, oppose l'attente d'un renforcement du lobbying, dans l'équilibre des intérêts : le problème est selon lui davantage lié à l'absence ou à l'éclatement des autres intérêts en jeu, ceux des patients, des cotisants, et des professions de santé. Le système de santé est constitué de différents acteurs dont les intérêts peuvent être contradictoires, et qui doit constamment chercher un équilibre entre ces intérêts. Le monde de la santé gagnerait à la constitution de groupes de pression qui actuellement lui font défaut, l'Etat lui-même ayant besoin d'interlocuteurs identifiés et légitimes pour assumer son rôle de régulateur. Par ailleurs, si l'industrie pharmaceutique est en avance dans sa maîtrise du lobbying, elle n'est pour autant pas en mesure de "piloter" les politiques publiques. C'est ce qu'indique, pour l'Union Européenne, l'étude de Boris Hauray, chercheur associé au Centre de sociologie des organisations de l'Institut d'études politiques de Paris : le lobbying des laboratoires a été intégré dans la formation de la politique européenne du médicament d'une manière à la fois chaotique et imprévisible, ce qui limite l'effet réel de leurs efforts d'influence.

La défense des intérêts patronaux

Contrairement aux apparences, le Medef (Mouvement des entreprises de France), organisation centrale du patronat français, se trouve face à un défi comparable à la désyndicalisation des salariés : les associations et les entreprises que le Medef est censé représenter ont une multitude de points d'accès aux processus politiques, et ne passent pas forcément par le Medef pour défendre leurs intérêts ; l'autonomie des sous-parties du patronat augmente, et affaiblit les organisations patronales ou syndicales centralisées. Mais en même temps, l'influence du Medef se reforme avec la montée en puissance du lobbying délibératif, par l'association des intérêts privés à l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. On a vu récemment le Medef travailler sur des grands projets sociétaux. (Woll, 2006)

L'incontournable question de la régulation du lobbying en France

En décembre 2005, dans la salle des conférences qui jouxte l'hémicycle de l'Assemblée nationale française, des salariés de Virgin sont venus faire une démonstration de téléchargement de musique aux parlementaires en pleine discussion sur le projet de loi relatif au droit d'auteur et droits voisins dans la société d'information. Leur objectif était de les convaincre d'interdire une licence globale qui pourrait nuire aux industriels du disque. En juillet 2006, le groupe Suez, partenaire de l'équipe de France, a offert à une vingtaine de parlementaires des places pour la finale de la Coupe du monde de football à Berlin, alors même que ces derniers s'interrogeaient sur l'intérêt de la fusion avec GDF présentée par le gouvernement. Ces deux événements ont choqué les parlementaires et favorisé une prise de conscience des modes d'influence des groupes d'intérêt sur l'Assemblée nationale (financement de colloques et de clubs thématiques où députés, industriels et experts se rencontrent, voyages d'études à l'étranger pris en charge par des entreprises, assistants parlementaires rémunérés par des groupes d'intérêt pour faire de la « veille parlementaire », incitation à la création de « groupes d'études » pour exercer leur influence)⁹. Entre lobbying et corruption, la frontière est parfois difficile à tracer, même si les représentations en la matière semblent aller bien au-delà des réalités¹⁰.

Surtout, cela a amené deux députés de l'UMP à déposer, le 30 octobre 2006, une proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt. Ils proposent de s'inspirer du principe d'accréditation des représentants des groupes d'intérêt auprès du Parlement européen en créant à l'Assemblée nationale un registre qui permettrait d'identifier et de répertorier les représentants des groupes d'intérêt et de contrôler leurs allées et venues, en les cantonnant dans des enceintes bien déterminées.

⁹ Thierry Coste (2006), *Le vrai pouvoir d'un lobby*, Paris : Bourin éd.

¹⁰ Les conclusions de l'étude réalisée par deux chercheurs de l'Université de Paris 1 sur les pratiques lobbyistes dans les pays émergents, et notamment la question du lien entre lobbying et corruption apporte des éléments intéressants. A partir de données sur 4000 entreprises dans 25 pays émergents, surtout d'Europe de l'Est, les résultats montrent que les entreprises considèrent l'activité lobbyiste dans ces pays comme plus efficace — au sens politique du terme — que les activités directes de corruption. L'étude laisse supposer que la pratique lobbyiste se substituerait davantage au phénomène de corruption qu'elle ne le provoquerait.

Conclusion : les lobbies, nouveaux acteurs du politique dans une démocratie repensée dans le sens du pluralisme ?

La réalité semble imposer la reconnaissance de l'existence des lobbies et l'obligation d'en tirer les conséquences. La France se rapproche de ses voisins, et va sans doute vers une réglementation du lobbying (comme aux Etats-Unis, au Royaume Uni, en Allemagne¹¹...) : transparence des relations décideurs publics – lobbyistes, égal accès des groupes à la concertation à l'issue de laquelle naîtra la décision, etc.

Ces évolutions font évoluer notre conception de la démocratie et de l'intérêt général. La participation politique à la démocratie est moins qu'avant étroitement associée au principe électif. Les grands acteurs du politique sont un peu moins le citoyen-électeur, l'élu, le parti, le syndicat, et de plus en plus les groupes d'intérêt non élus, les mouvements sociaux, les groupes d'intérêts économiques, les ONG. Ce développement transforme aussi les modes de décision des institutions, et amène à valoriser une vision pluraliste du fonctionnement de la démocratie. Le pluralisme politique, qui conçoit que la définition de l'intérêt général passe par la compétition des intérêts, semble progresser en France, même si l'Etat reste interventionniste et ne se contente pas de réguler des conflits. Cette évolution ne traduit donc pas un « triomphe » du modèle pluraliste à l'américaine. On remarque cependant que les voix qui s'élèvent pour défendre l'idée que les groupes d'intérêt sont des acteurs légitimés à jouer un rôle dans les processus de décision politique (estimant qu'ils sont à la fois des instruments pour améliorer l'efficacité des politiques publiques et à la fois un moyen d'assurer la participation des citoyens) restent minoritaires. Les groupes d'intérêt demeurent encore, et sans doute pour longtemps dans l'imaginaire politique français, avant tout une menace pour la démocratie.

¹¹ En Allemagne (Bundestag), au Parlement européen de Bruxelles, et aux Etats-Unis, les professionnels du lobbying sont identifiés par des badges, et émargent sur des listes officielles.

Ressources utilisées

Arroyo Edward, "Les lobbies dans la démocratie", *Projet* n°279, mars 2004

Autret Florence, Wallon Bernard (2004), "Le lobbying dans tous ses états", *Après-Demain*, n°460, janvier - février - mars 2004

http://www.ldh-france.org/docu_apresdemain3.cfm?idapres=284&idpere=282

Clamen M. (2003), *Le lobbying et ses secrets : guide des techniques d'influence*, Dunod : Paris.

Coste Thierry (2006), "Un bon lobbyiste doit être un bon espion avant d'être un manipulateur", interview, L'Internaute,

<http://www.linternaute.com/actualite/interviews/06/thierry-coste/chat-thierry-coste.shtml>

Coste Thierry (2006), *Le vrai pouvoir d'un lobby*, Paris : Bourin éd.

Delacroix X. (dir.) (2004), *Influencer la démocratie et démocratiser l'influence. Enjeux et perspectives d'un lobbying démythifié*, Editions AFCAP.

Grossman Emiliano, Saurugger Sabine (2006) "Les groupes d'intérêt français. Transformation des rôles et des enjeux politiques", *Revue française de science politique*, vol. 56, n°2, avril 2006

Grossman Emiliano, Saurugger Sabine (2006), Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ?, *Revue française de science politique*, vol. 56, n°2, avril 2006

Grossman Emiliano (2005) (réalisation du dossier), « Lobbying et vie politique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 918, La Documentation française, novembre 2005

Guarrigues Jean (2002), *Les groupes de pression dans la vie politique contemporaine en France et aux Etats-Unis de 1820 à nos jours*, Rennes : Presses universitaires de Rennes

Lagroye et Jacques al. (2002), *Sociologie politique*, Paris : Presses de science po et Dalloz

Le Picard Olivier, Adler Jean-Christophe, Bouvier Nicolas (2004), « Vingt ans de lobbying : la fin de l'exception française », *Après-Demain*, n°460, 61-62, janv-mars 2004

Offerlé M. (1994), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris : Montchrestien

Saurugger Sabine (2003), Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle, *Raisons politiques*, n°10, mai 2003

Woll Cornelia (2006), "La réforme du MEDEF : chronique des difficultés de l'action collective patronale", *Revue française de science politique*, vol. 56, n°2, avril 2006