

L'attitude ambivalente à l'égard du lobbying en France et les évolutions perceptibles

Guillaume Courty

► **To cite this version:**

Guillaume Courty. L'attitude ambivalente à l'égard du lobbying en France et les évolutions perceptibles. Lobbying Portraits croisés, Autrement, pp.157-165, 2008, Acteurs de la société. halshs-00964020

HAL Id: halshs-00964020

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00964020>

Submitted on 26 Mar 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Guillaume Courty « L'attitude ambivalente à l'égard du lobbying en France et les évolutions perceptibles », in V. De Beaufort, éd., *Lobbying Portraits croisés*, Paris, Autrement, 2008, p.157-165.

Guillaume COURTY, maître de conférences en science politique à l'Université Paris X Nanterre, consacre ses travaux aux groupes d'intérêt en Europe et à la politique des transports. Il a coordonné les premières recherches sur les métiers de collaborateurs politiques (*Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard éditeur, 2005) et présente l'état de la recherche sur le lobbying dans *Les groupes d'intérêt* (La Découverte, Collection Repères, 2006). Il prépare actuellement un ouvrage sur une facette apparemment anecdotique de l'histoire parlementaire : les vêtements portés par les représentants du peuple.

En France, la tradition de méfiance envers les structures intermédiaires de la société civile est-elle un handicap structurel désormais dans une démocratie européenne où ceux-ci ont pignon sur rue?

Il y a plusieurs éléments dans cette question. Le premier est le problème de la tradition républicaine. La vulgate la plus répandue tient dans cette affirmation : *la République ne peut se concevoir comme un espace dans lequel les intérêts catégoriels ou privés l'emportent sur l'intérêt général*. Si on remplace le mot « intérêt » par ceux qui identifient les acteurs concernés cela donne : *la République ne peut se concevoir comme un espace dans lequel les syndicats et les organisations professionnelles l'emportent sur les parlementaires*. En changeant ainsi ce seul mot clé, un détenteur d'un pouvoir peut, en fonction des situations, écrire et plaider sa théorie de la politique républicaine. Depuis la Libération, les parlementaires, les hauts fonctionnaires, les ministres et, depuis les années 1980 les maires ou les présidents des collectivités territoriales, ont ainsi été consacrés comme ceux qui sont les dépositaires de cet intérêt général. Dans la catégorie de ceux qui ne peuvent l'emporter vous avez un répertoire des groupements non politiques : associations, ligues, entreprises, multinationales, églises, armées ou encore factions pour ceux qui utilisent les mots révolus. Certains contextes politiques permettent de préciser les fauteurs de troubles. Historiquement, dès l'entre deux guerres, les cheminots ont été isolés, en même temps que le Comité des forges, les patrons, les francs maçons, les anciens combattants. A la Libération ce sont les agriculteurs, les betteraviers, les colons, les routiers, les vigneron. Puis plus près de nous, les commerçants, des fonctionnaires, les étudiants, les infirmières ou encore les chasseurs... Il faut bien comprendre que cette tradition a été élaborée et est réutilisée par les détenteurs du pouvoir pour expliquer et justifier les positions qu'ils entendent prendre et désigner ceux qui s'opposent à leurs projets. Contrairement à la vulgate la plus répandue, la République n'est pas contre les corps intermédiaires depuis les fameux textes de 1791 abondamment cités (notamment le décret D'Allarde et la loi Le Chapelier). Dans ce contexte des textes ont supprimé les organisations de l'ancien régime – les corporations notamment –, ils ont interdit les organisations de métiers mais également les coalitions de citoyens ou la possibilité d'adresser des pétitions : si ces textes ont composé la tradition républicaine, cette dernière empêche le citoyen d'apparaître dans l'espace public « sous un nom collectif » – les partis politiques ne sont donc pas plus conformes à cette « tradition » que les syndicats ! Contrairement à ce qu'écrivent nombre de spécialistes, ces textes n'interdisent pas le lobbying (d'autres auteurs délaissent la loi Le Chapelier pour prêter à la philosophie la force que le droit n'a plus, Rousseau ou Tocqueville devenant les théoriciens de la tradition française : l'anachronisme est un penchant tenace des auteurs de cet imaginaire !). Pourquoi ces textes sont-ils dotés de cette force ? Parce qu'ils ont été consacrés sous la III^e République comme les textes fondateurs de ce que les républicains tentaient d'imposer : une démocratie représentative qui découle de la Révolution (d'où l'importance des textes découverts pendant cette période). Avec leur consécration juridique et politique, ils sont devenus une des matrices théoriques de l'imaginaire politique dominant. Le lobbying, terme réapparu dans la vie politique française au début des années 1990, est le dernier mot qui peut être collé dans cette phrase : il actualise l'imaginaire politique dominant. *La République ne peut se concevoir comme un espace dans lequel le lobbying l'emporte sur le Gouvernement*. Après avoir dissipé cette illusoire tradition républicaine, se pose la question pertinente, celle qui porte sur les

élites : pourquoi continuer à leur faire croire, à leur faire entretenir et à leur faire respecter cet imaginaire ?

La question contient également une interrogation sur la combinaison des conceptions politiques nationales avec celles en vigueur dans les institutions européennes. Ici aussi, il faut revenir un peu sur l'histoire de la conception européenne. Elle est assez savoureuse. Dans le cadre du traité de Rome, des hauts fonctionnaires et des hommes politiques, au premier rang desquels figurent nombre de français, ont élaboré, en utilisant des travaux américains, une version inversée et positive de la vulgate républicaine française. Elle s'énonce depuis le début des années soixante ainsi : *les groupes d'intérêt sont des soutiens et des acteurs de l'intégration européenne*. Le même jeu sur les mots permet de saisir les changements de contexte. Vous remplacez « groupes d'intérêt » par « lobbying » ou « société civile organisée » puis « intégration européenne » par « consultation », « politique de transparence » ou « institutions européennes » et vous avez la matrice théorique qui soutient l'imaginaire européen depuis 2001. Dans cette logique, la question qui se pose est la suivante : comment les agents qui représentent et incarnent la position du Gouvernement français arrivent-ils à passer d'un imaginaire à l'autre ? Où la contrainte est-elle la plus forte : à Bruxelles car ils ne sont pas suffisamment formés à cet exercice ou à Paris où ils retrouvent des conditions de travail qui ne correspondent pas avec ce qu'il convient de dire et de faire ? C'est dans cette capacité de double jeu que réside la possibilité de surmonter le handicap dont vous parlez dans votre question. Si ce handicap est structurel, c'est de la structure mentale des acteurs politiques qu'il est question. Et la question de la formation des élites se trouve à nouveau en première ligne. Elle est d'ailleurs largement en cours dans de nombreux corps de la fonction publique.

Avez-vous effectivement le sentiment que l'attitude de nos élus (députés - sénateurs) est encore peu ouverte au lobbying, plus exactement parfois ambiguë ?

Pour analyser l'ouverture sur le lobbying, je reprends le même raisonnement : le lobbying s'inscrit dans un imaginaire de la politique, une conception idéale de la vie politique. Cela n'implique pas que tous les hommes politiques croient dans cet imaginaire, ni qu'il n'en existe pas plusieurs variantes. Vous avez ceux qui y croient tellement qu'ils veulent empêcher toute intrusion du lobbying et s'opposent à ceux pour qui il est « utile » pour reprendre l'expression du président de l'Assemblée qui montre à quel point certains élus ne savent plus comment faire de la politique sans dire ce mot pour expliquer certaines de leurs pratiques. Maintenant, l'actuelle législature est marquée par une avancée notoire : la réflexion des parlementaires a enfin lieu publiquement. Toutefois, ce débat oppose des acteurs pour qui les enjeux ne sont pas les mêmes et dont il est difficile de savoir *ex ante* si certains ne sont pas hors jeu. Un bémol pour commencer : l'absence de prise en compte du lobbying et de sa réglementation par la Commission présidée par E. Balladur sur la Réforme des institutions françaises. Réformer les institutions sans réfléchir ouvertement au lobbying laisse envisager que ce phénomène est considéré soit comme extérieur aux institutions, soit comme n'en concernant qu'une seule, le Parlement en l'occurrence. Dans ces réflexions sur la réforme, ce sont donc exclusivement des parlementaires qui se sont saisis de la question avec un silence assourdissant des sénateurs. Trois équipes se sont lancées dans une course à la proposition de réglementation du lobbying. La première a été constituée au début 2006, par le président du groupe UMP, B. Accoyer, qui a évoqué la nécessité de mettre en place des « règles de transparence et d'éthique » en utilisant l'exemple des institutions européennes (propos publiés dans la *Revue parlementaire*, février 2006, p.9). En octobre de la même année, la deuxième équipe (les députés P. Beaudouin et A. Grosskost) se sont déclarés « favorables à l'expression du lobbying » et ont déposé une proposition de résolution pour encadrer le lobbying grâce à la tenue d'un registre public (voir dans partie IV documents pour aller plus loin). Ces deux députés ont repris la proposition faite en 2006, après les élections législatives et réitéré une modification du règlement intérieur de l'AN proposition¹, après avoir fait

¹ Proposition de résolution n° 3399 déposée le 30 octobre 2006, remis en distribution le 29 octobre 2007, N° 156 -CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 TREIZIÈME LÉGISLATURE , PROPOSITION DE RÉOLUTION

passer un questionnaire à leurs collègues parlementaires ; à la clé, mise en place d'un dispositif d'enregistrement obligatoire des lobbyistes et groupes d'intérêt auprès du Parlement, l'ouverture des débats des commissions permanentes, organisation plus transparente des groupes d'études et colloques.

En février 2007, une troisième équipe s'est saisie du dossier suite à une réunion de concertation co-organisée par le président de la Commission des affaires économiques (P. Ollier) et le député du Loiret (J.-P. Charié). Ce dernier a pris seul l'initiative de la rédaction d'un « livre bleu » et d'une audition de personnalités et d'experts. Publié en janvier 2008, ce livre bleu propose des innovations parmi lesquelles un enregistrement facultatif des lobbyistes, une salle réservée « proche de l'hémicycle », une officialisation des double emplois des assistants parlementaires (voir chapitre 7.2 sur la question), un annuaire des parlementaires par spécialisations ainsi qu'une révision des modalités d'organisation des colloques parlementaires. A peine présenté à la presse, ce rapport a suscité critiques et doutes de la part de certains parlementaires ayant pourtant participé à l'entreprise. Dès le mois de février, P. Beaudouin et A. Grosskost ont continué leur propre logique en annonçant la création du groupe de travail parlementaire « Lobbying et démocratie ». C'était alors au tour du premier intervenant, devenu entre temps Président de l'Assemblée, de se ressaisir du dossier. Candidat à cette présidence en mettant en avant le lobbying comme enjeu d'une réforme, il a demandé fin décembre 2007 à une délégation du bureau de l'Assemblée présidée par M. Le Fur de réfléchir à des propositions de réglementation. En mars 2008, nous en sommes à ce stade : trois propositions comportant des éléments identiques, agrémentées de formules originales, sont en concurrence. Au silence le plus absolu a succédé une stéréophonie parfois cacophonique où aucun ne prend le temps de définir quelles sont les pratiques appelées « lobbying » qu'il conviendrait d'interdire. Et tous reprennent ces mots obscurs qui tissent cet imaginaire dont ils ont apparemment les clés : « pression », « influence », « groupes », « transparence », « pluralisme » - mots totem autour desquels ils tournent.

Votre question incite également à comprendre l'ambiguïté des élus sur le lobbying. Sur ce point, il faut se pencher sur le secret qui entoure les conditions dans lesquelles les parlementaires travaillent. Une autre idée reçue a la vie dure : les institutions parlementaires seraient des maisons de verre que le citoyen pourrait observer à loisir. Si verre il y a, il est extrêmement teinté et renvoie plus l'image de celui qui observe qu'il ne permet de voir ce qui se fait dans l'institution. En partageant avec des chercheurs nos impressions sur la division du travail au Parlement, nous avons été confrontés à une forme douce de paranoïa institutionnelle. En faisant nos recherches, nous avons été surpris de la virulence et du refus de certains membres du Parlement de répondre à nos questions ou de transmettre des informations pourtant non sensibles. Le sociologue est habitué à la résistance de certains individus lorsque ces derniers sont sollicités pour lever le voile sur les conditions de production de leurs œuvres (une bonne raison est qu'ils ne savent pas nécessairement expliquer « comment ils font »). Au Parlement, le secret sur les modalités de travail est entretenu parce que les députés ne souhaitent pas que certaines révélations participent à une polémique contre l'institution (l'antiparlementarisme est craint par les administrateurs comme par les parlementaires).

Ce secret est également une conséquence des troubles que les faits suivants produisent actuellement dans l'espace public. Des journalistes insistent sur le flou qui entoure les rémunérations des collaborateurs des parlementaires (voir la répercussion dans le microcosme parisien de l'ouvrage de V. Nouzille et H. Constanty, *Députés sous influence*, paru en 2006). Des Parlements qui ont la réputation d'avoir domestiqué le lobbying en adoptant des réglementations strictes font l'objet de scandales : l'affaire Abramoff aux Etats-Unis (consultant condamné en 2006 à plus de 5 ans de prison pour corruption active après avoir ébranlé le Congrès) ; la révélation des activités parallèles des parlementaires de la CDU et du SPD en Allemagne fin 2005 ; le maintien de la possibilité d'être rémunérés par des entreprises tout en étant élus à la Chambre des communes ou l'échange des badges contre de l'argent par certains Lords en août 2007. Des dispositifs d'enregistrements dans des collectivités territoriales amènent à sanctionner des acteurs pris en flagrant délit d'omission de présentation de documents (au Québec, le nouveau Commissaire au lobbying impose la première sanction en juillet 2007).

Tous ces éléments, même s'ils ne sont pas tous connus des parlementaires français, composent une ambiance propice au repli sur des positions de défense d'où rien ne doit filtrer. L'ambiguïté est là. Des pratiques aussi routinières et considérées comme « normales » comme les colloques parlementaires, les groupes d'études, les voyages parlementaires, les missions d'enquête, les cadeaux deviennent des preuves possibles du trafic d'influence. Comme les journalistes se comportent en juge de la pratique parlementaire, les élus referment les portes et opacifient la vitrine. Il faudrait sortir de ce rapport normatif qu'entretiennent certains médias avec le Parlement pour pouvoir évoquer et analyser en dehors de toute appréciation moralisatrice ces pratiques politiques. Il faudrait peut-être également développer, ou susciter la création par le Parlement, de ce que les américains appellent les watchdogs, les organismes qui surveillent l'activité parlementaire à la loupe et en publient les données les plus significatives.

Peut-on dire que c'est une question de génération, les plus jeunes étant plus ouverts à la consultation publique et aux contacts ou qu'il s'agit d'une conception particulière du rôle du politique garant d'un intérêt général idéal qui soupçonne "per se" l'intérêt privé ou catégoriel?

S'il y a un effet de génération, il se trouve dans deux modifications. Tout d'abord dans la formation reçue, ensuite dans les positions que tiennent les « jeunes » dans les espaces du pouvoir. La formation des élites a été modifiée, mais pas radicalement, par les échanges Erasmus et par les formations à l'étranger. Le passage dans les universités et les institutions américaines et anglo-saxonnes a évidemment produit une plus grande sensibilité des élites françaises aux débats sur le pluralisme et à la place des groupes d'intérêt dans la vie politique. Il faut néanmoins ici prendre une précaution. Cette découverte n'est pas récente, les voyages aux Etats-Unis étant déjà un classique de la formation des élites sous la III^e République. Le lobbying est en effet connu des universitaires français depuis la fin du XIX^e. Mais, pendant presque un demi siècle, il est refoulé en dehors de l'espace public ne serait-ce que comme simple sujet de discussion. Il faut attendre le début des années 1950 pour que le mot apparaisse dans les débats politiques et permette de développer des thèses sur la nuisance des groupes de pression en France. Ce qui différencie donc les « générations » tient dans la possibilité de discuter en France des expériences et découvertes faites ailleurs. C'est là qu'intervient la deuxième modification. Depuis les années 1980, les individus qui entrent en politique, soit comme élus, soit comme membres des équipes politiques (cabinets ministériels, des exécutifs locaux et équipes parlementaires), sont tributaires de postes de subalternes qui, non seulement durent plus longtemps que pour leurs prédécesseurs, mais en plus sont aléatoires. L'invention des alternances politiques concerne non seulement la majorité parlementaire mais également les exécutifs locaux, institutions qui sont créées et prennent leur essor dans cette décennie. Ces collaborateurs politiques subissent une double modification de leur carrière : la file d'attente en politique s'allonge à mesure que la longévité s'accroît (voir les travaux de L. Chauvel sur le vieillissement de 14 ans de l'âge moyen des élites entre 1982 et 2004). Dans le même temps, les postes d'attentes d'un mandat sont plus risqués. Le champ politique est donc devenu une structure où les futurs détenteurs des postes doivent pallier la perte quasiment inéluctable de leur travail à un moment ou un autre de leur carrière. L'engouement pour le lobbying s'inscrit largement dans cette combinatoire : une formation plus marquée dans des univers politiques qui ont une conception positive des groupes d'intérêt qui permet d'affronter la réalité d'une carrière, plus lente et plus aléatoire. Deux possibilités sont alors ouvertes : consulter, négocier, écouter pour travailler et anticiper la réélection de son « patron ». Se reconverter dans les métiers des relations institutionnelles pour attendre une nouvelle opportunité politique, ou pour convertir ses ressources politiques en ressources économiques.

La haute fonction publique française est également touchée par le syndrome de l'intérêt général, pensez vous qu'après un Grenelle de l'environnement, par exemple, une culture de consultation ouverte de la société civile peut être créée en France?

Il ne faut pas se focaliser sur les hauts fonctionnaires. Je reprends la problématique de l'imaginaire politique républicain. Qui sont les auteurs de cet imaginaire ? Des hauts fonctionnaires, des élus et

des journalistes qui en interdépendance coproduisent cet imaginaire et entretiennent la croyance dans sa pertinence. Un exemple simple : au début des années 1950, ce sont des hauts fonctionnaires et des universitaires qui ont mobilisé la théorie américaine des groupes de pression pour montrer comment l'Etat était dépassé par les intérêts privés. Cette thèse a également permis de faire un coup double en expliquant « à chaud » comment Pierre Mendès-France avait perdu le pouvoir. Ces mêmes individus ont convaincu des journalistes du bien fondé de cette conception. Ces derniers ont alors commencé à écrire sur le thème en élargissant à d'autres phénomènes que ceux initialement envisagés par les hauts fonctionnaires. La théorie initiale a, si vous permettez l'image, débordé du champ politique pour appréhender certains secteurs économiques : les colons, les betteraviers, les cheminots, les agriculteurs, les anciens combattants, les routiers... Dès le début des années 1960, les étudiants en droit et à Science Po Paris étudient dans une ambiance très particulière où la presse écrit sur l'activité néfaste des groupes de pression et où leurs professeurs (dont certains sont les hauts fonctionnaires du début) les alertent sur les dangers de ces groupements. Tout n'est pas pour autant figé. De manière assez surprenante, cette conception n'est plus centrale dans les années 1970. Redevenue depuis les années 1990 une conception dominante, elle n'est plus aussi péjorative que par le passé. C'est là une modification non négligeable : tous les acteurs de la vie politique dont je viens de vous dire à quel point ils co-produisent cet imaginaire sont désormais clivés sur le problème. C'est peut-être de cette concurrence que peut sortir une nouvelle conception. Alors, pour finir, votre interrogation sur les effets du Grenelle de l'environnement me laisse songeur principalement car je ne vois pas en quoi cette mobilisation et cette entreprise de communication gouvernementale est l'expression d'une « consultation ouverte » ?

Quelle évolution réglementaire cela peut-il supposer à l'égard du statut du lobbying?

Sans vouloir refuser la question, il me semble important de noter le changement important que le champ politique connaît depuis les années 2000 concernant le lobbying. Il y a une évolution linguistique notable : le lobbying est maintenant un mot du parler ordinaire. Il est utilisé quasi quotidiennement par les journalistes. Avec cette abondance d'usages du mot et de ses dérivés (les français ont ainsi inventé le verbe « lobbyer »), les journalistes participent à la dramatisation de nombreuses pratiques politiques. La parution de l'ouvrage de H. Constanty et V. Nouzille est exemplaire de cette transformation d'actes politiques ordinaires en problèmes qu'il faut résoudre. Les parlementaires qui se sont engagés dans la brèche reprennent exactement les mêmes diagnostics. Avec cet ouvrage et les articles de presse qui l'ont accompagné, des acteurs politiques considèrent désormais qu'il y a des problèmes éthiques à faire ce que tous ou presque faisaient jusque là sans avoir la moindre interrogation morale. Faire des colloques, être invité à des spectacles et compétitions sportives, cumuler des emplois ou des rémunérations, constituer des groupes d'études : toutes ces pratiques étaient routinières. Elles sont au centre de la focalisation des projets présentés pour modifier le cadre du travail parlementaire.

Mais l'usage journalistique du mot « lobbying » n'a pas encore produit tous ces effets. Certains contentieux, dont certaines procédures sont encore en cours, concernent des élus et des consultants. Ces dossiers n'étaient pas jusque là traités sous la rubrique du « lobbying ». Les journalistes prenaient un angle juridique précis, celui de la corruption, du trafic d'influence ou de l'abus de biens sociaux. Ces catégories juridiques suffisaient à traiter l'affaire et à anticiper les attentes des lectorats. Nous ne sommes plus dans cette modalité du traitement de ces dossiers. Le « lobbying » prend deux formes, celle d'un argument de la défense de certains acteurs politiques – l'un d'entre eux, soutenu par un ancien ministre, a ainsi plaidé que son emploi n'était pas fictif car il avait fait gagner une entreprise par son action de lobbying – et celle d'un cadre journalistique de traitement de l'information. Or ici aussi, ce cadre est de plus en plus large et de plus en plus déformant.

Pour terminer sur cette question de l'évolution réglementaire, je suis surpris par deux postures en France. La première est celle du refus de regarder les exemples américain et canadien qui permettent pourtant de comprendre que non seulement la réglementation nécessite de définir ce

qu'est le lobbying (et qui le fait), mais encore qu'elle doit être appliquée à tous les espaces politiques – même les mairies – et non au seul Parlement.

La seconde posture est un autre refus, celui de penser le lobbying en France sur le mode relationnel. Les hommes politiques, les hauts fonctionnaires comme certains journalistes ne veulent pas considérer que le lobbying est interdépendant d'autres pratiques politiques dont l'élection. Le débat est alors impossible sur le statut de l'élu. Pourtant il renvoie à ceux de ses collaborateurs et des fonctionnaires de l'assemblée. Si ces trois catégories ne sont pas questionnées en même temps sur leur éthique, les cumuls et incompatibilités, les modalités de leur reconversion professionnelle, leurs interactions et les liens juridiques et économiques qui les attachent au Parlement, il est illusoire de penser changer quoi que ce soit au lobbying. Le débat est également difficile sur les conditions du travail parlementaire, en commission notamment. Il est également fermé sur la communication des produits de ce travail. Le travail politique tient pourtant une partie de sa légitimité des différentes présentations dont il peut faire l'objet. La forme télévisée est certes incontournable mais elle ne peut pas masquer la forme statistique. En ne publiant pas de données et de commentaires – ne serait-ce qu'une synthèse semestrielle –, les institutions laissent se développer un marché de ces informations – succinctes et coûteuses – et ne peuvent échapper à leur possible exploitation polémique. Enfin, les acteurs du débat français sur la régulation du lobbying se focalisent sur le registre comme instrument de contrôle de qui entre ou non dans l'enceinte parlementaire. Encore faudrait-il s'interroger sur les informations qui peuvent rentrer dans une institution (le registre ne concerne que les individus), la forme qu'elles peuvent prendre (écrite, orale, publique...) et l'officialisation ou le contrôle qui peuvent en être faits.