

Olivier DEBOUZY

Le rôle du lobbying dans la démocratie technicienne

En France, le *lobbying* n'existe pas. Ou, plus exactement, le *lobbying*, ce sont les autres qui en font. Le *lobbying* est louche, sournois, conspiratorial. Les revendications ne sont "légitimes" que lorsqu'elles sont émises sous le couvert d'une idéologie qui subsume et transcende les intérêts particuliers. L'expression nue d'intérêts privés n'est pas légitime, parce qu'elle se donne pour ce qu'elle est. Du coup, le *lobbying* n'a pas bonne presse.

Et pourtant... Le *lobbying*, contribution à l'écriture de la loi, est l'une des formes de l'implication de la société civile dans les affaires de l'État (et, en Europe, de l'Union). Les *lobbyistes* sont les intercesseurs naturels entre les milieux économiques et un système politique dont l'éloignement par rapport aux réalités économiques et la sensibilité par rapport aux *media* et aux minorités actives fausse la perspective, biaise le jugement, et limite l'action à la gestion d'une image publique sur le mode du rappel des grands principes (toujours réaffirmés, jamais mis en œuvre) et d'une attitude compassionnelle censée exprimer la proximité (de cœur) des gouvernants avec ceux qui les élisent.

Le *lobbyiste* remplit donc une double fonction. Économique, en premier lieu : il est un agent d'information et d'aide à

la décision. Juridique, en second lieu : il est l'un des contributeurs à l'écriture de textes qui, par définition, ont un impact sur les intérêts qu'il représente. Sa connaissance technique d'un sujet, sa familiarité avec les questions qu'il soulève et sa capacité à proposer des solutions pratiques en font un interlocuteur légitime des pouvoirs publics, en tout cas aussi légitime que n'importe lequel des intervenants politiques ou syndicaux. Il constitue une source d'information, notamment dans le domaine économique ou technique, sur des questions à propos desquelles le gouvernement français ou la Commission européenne ne peut se satisfaire du point de vue des activistes et des groupes de pression syndicaux ou politiques. Les *lobbyistes* représentent de surcroît des intérêts qui, souvent, n'ont pas de représentation politique et, de ce fait, ne trouvent pas auprès des gouvernements et des administrations nationaux ou communautaires la possibilité de faire reprendre à leur compte des positions difficiles à défendre ou simplement contraires à l'opinion commune.

La question est de savoir pourquoi en France le *lobbying* a si mauvaise presse et pourquoi il existe une telle réticence des autorités publiques à son endroit, au moins lorsqu'il s'affiche comme tel. Il est en effet une sorte de *lobbying* considérée comme acceptable, voire

légitime, par les autorités publiques et l'opinion, par exemple celui des "syndicats représentatifs" ou des organisations patronales. Ce *lobbying* rejette d'ailleurs cette appellation, se parant plutôt des oripeaux de la "concertation" ou du "dialogue social". La distinction entre "bon" et "mauvais" *lobbying* renvoie donc à la culture politique et sociale française.

Politique, d'abord. Le *lobbying* est la contrepartie d'une vision de la politique très différente de celle qui prévaut généralement en France. Dans notre pays, la politique est investie d'un rôle éminent, principiel : elle est l'expression de la souveraineté nationale, de la volonté populaire, c'est-à-dire de l'intérêt général. Notre système politique laïque ne conçoit l'intérêt général que sur le mode de l'immanence et non, comme on le croit parfois, de la transcendence : les "principes de valeur constitutionnelle" et les "principes généraux du droit" ne trouvent pas leur source dans une réalité transcendante qui s'imposerait aux gouvernants. Dès lors, il serait logique que les entreprises, personnes morales désormais soumises par la loi à des devoirs distincts de ceux qui les représentent, soient incluses parmi les divers participants à l'expression de la volonté générale. Mais le discours de l'intérêt général qui serait incarné par la loi et ceux qui l'élaborent (services administratifs qui la préparent,

parlementaires qui la discutent et la votent) est difficilement compatible avec la reconnaissance de la légitimité du *lobbying*. En effet, si la loi est l'expression de la volonté générale, et si cette volonté générale s'incarne dans le pouvoir exécutif élu au suffrage universel direct et le Parlement, toute tentative d'influencer cette volonté est illégitime dès lors qu'elle émane des représentants d'intérêts particuliers.

Cette contradiction n'a été que partiellement résolue par l'institution de mécanismes de "concertation" qui constituent, à cet égard, la consécration d'une sorte de *lobbying* officiel. En effet, comme on l'a déjà dit, le droit français confère à certaines organisations (notamment les syndicats) une "représentativité" dont les critères n'ont d'ailleurs pas changé depuis le milieu des années soixante et qui en font les interlocuteurs obligés des pouvoirs publics. Plus profondément et plus politiquement, la légitimité du *lobbying* syndical repose sur une conception de l'intérêt général biaisée en faveur des forces "progressistes". Les syndicats sont dès lors prompts à dénoncer l'"absence de concertation" (c'est-à-dire la non-prise en compte de leurs demandes) dès lors qu'un projet de loi ou de règlement leur paraît menacer leurs intérêts, censés par définition coïncider avec l'intérêt général, puisqu'ils sont investis de la légitimité pour représenter les "forces sociales" dans une concertation avec les pouvoirs publics pour l'écriture de la loi. Cette démarche est logique, se contentant de tirer les conséquences du système mis en place en 1945 : ce système est fondé sur l'idée que, dans l'élaboration de la loi, certains interlocuteurs (les syndicats) expriment des intérêts légitimes, et d'autres (les associations patronales, par exemple, ou les coalitions *ad hoc* d'entreprises) des intérêts moins légitimes, et en tout état de cause secondaires. En d'autres termes, il existe donc, en France, un *lobbying* légitime et un qui ne l'est pas.

La spécificité du *lobbying* à la française est aussi sociologique. La France est théoriquement, depuis la Révolution, un État sans corps ni distinctions fondées sur la naissance ou l'état. En réalité, la deuxième moitié du XX^{ème} siècle a vu se consolider, en même temps que progressait la colonisation de la société et de l'économie par l'État, le pouvoir des membres de certains corps de fonc-

tionnaires de l'État. Il en résulte que l'élite bureaucratique est extraordinairement homogène, favorisant une uniformisation des modes de pensée et d'action reposant non seulement sur des réflexes acquis au cours des études communes des membres du groupe, mais encore sur un phénomène propre au système français et accentué par l'emprise de l'administration sur le processus de décision politique et économique, à savoir, l'*auto-validation*. En d'autres termes, l'administration française est remarquablement étanche aux influences extérieures lorsque celles-ci ne prennent pas la forme d'interventions rituelles d'acteurs légitimés par elle-même. Les hauts-fonctionnaires français sont d'autant plus persuadés de détenir une vérité appuyée sur des compétences techniques validées une fois pour toutes à un très jeune âge qu'il n'existe pratiquement aucun intervenant extérieur à l'administration dans les processus d'étude et de décision. Il n'existe guère en France de *think-tanks* ou de centres de recherche indépendants qui puissent contribuer à l'étude des problèmes, à la formulation de solutions et à des échanges équilibrés avec les pouvoirs publics. Cette situation renforce l'illusion administrative et gouvernementale d'incarner un "intérêt général" qui ne saurait par définition se confondre avec les intérêts particuliers, d'autant plus suspects qu'ils s'expriment en général sous la forme de revendications étroitement catégorielles appuyées sur des études ou des analyses considérées comme peu documentées et peu objectives.

L'isolement de l'administration résulte donc largement de son propre fait ; elle devient un argument supplémentaire pour prétendre incarner un intérêt général qui, par définition, ne saurait se compromettre avec les intérêts particuliers et ne peut donc accorder au mieux qu'une importance marginale aux contributions éventuelles de leurs représentants.

Il n'est qu'un cas de figure dans lequel ce schéma puisse être tempéré : c'est lorsque le représentant de ces intérêts particuliers se trouve être lui-même un ancien fonctionnaire passé, comme l'on dit, de l'autre côté. De fait, le *lobbying* à la française ne fonctionne jamais aussi bien qu'entre fonctionnaires anciens et actuels. Les interlocuteurs parlent le même langage, ont les mêmes références, sont capables, pour

le *lobbyiste*, de formuler ses propositions dans un langage immédiatement appréhendable par ses camarades restés dans l'administration, et pour le haut-fonctionnaire encore en poste, de percevoir, derrière l'expression d'un intérêt particulier, l'éventuel intérêt général qu'il pourrait y avoir à prendre en compte ces propositions. Aussi le *lobbying* à la française est-il beaucoup plus discret et informel que le *lobbying* à l'américaine ou tel qu'il se pratique au niveau des institutions de l'Union européenne : il est d'abord fondé sur une relation institutionnelle (une scolarité, un classement et un parcours commun) et ensuite seulement sur la puissance des intérêts représentés ou le caractère réel d'intérêt général des propositions formulées.

Le système de décision français est donc fondé sur le *lobbying*, mais un *lobbying* imparfait (au sens économique du terme). L'avantage des anciens hauts fonctionnaires est qu'ils cumulent à la fois, par rapport à leurs interlocuteurs politiques et administratifs, une compétence reconnue, une proximité culturelle et un langage commun. Ce n'est pas toujours suffisant, mais c'est un préalable indispensable. Contrairement au système américain en effet, où les décisions sont prises de manière beaucoup plus ouverte qu'en France et avec une participation beaucoup plus marquée et décisive des politiques (représentants, sénateurs d'États ou fédéraux, gouverneurs), le débat sur les décisions publiques en France est essentiellement un débat *administratif*. Chacun sait que les projets de lois, lorsqu'ils arrivent au Parlement, sont pratiquement dans l'état où ils seront votés, à quelques ajustements près. Une grande partie du travail de formulation, d'arbitrage et de choix s'effectue au sein de l'administration. D'ailleurs pour les *lobbyistes* réellement efficaces, le travail parlementaire n'est, en quelque sorte, qu'une activité accessoire : la véritable influence s'exerce à l'intérieur même de l'administration, ou au niveau des cabinets ministériels.

Le *lobbying* à la française est aujourd'hui en phase d'évolution profonde, parce que son horizon institutionnel a changé. Dans un système juridique où le principal producteur de normes n'est plus l'État national, mais l'Union européenne (deux-tiers des textes législatifs et réglementaires français ne sont que la transposition pure et simple, à la



clause de style près, de textes communautaires), le système politique français, qui a longtemps fonctionné en vase clos, est aujourd'hui contraint de tenir compte de légitimités politiques extérieures, fondées sur des principes et des arguments qui dépassent très largement l'idée de la souveraineté telle qu'elle est traditionnellement conçue dans le référentiel politique français. Ainsi par exemple l'Union européenne est-elle un univers où le jeu et le rapport entre les divers groupes d'intérêts sont beaucoup plus équilibrés qu'en France. La Commission, en particulier, parce qu'elle n'est pas soumise à des impératifs électoraux, aborde parfois les problèmes d'une manière plus ouverte que ne le ferait une administration soumise de façon très directe aux ordres du pouvoir politique. En second lieu, la mythologie politique française n'a pas d'équivalents dans les autres pays de l'Union dont l'histoire et le rapport à l'État sont très différents. De surcroît, la Commission est un organe multinational : nombre des interlocuteurs qu'on peut y rencontrer peuvent dès lors aborder les questions sans ce bagage politique que tout fonctionnaire et homme politique français traîne avec lui et qui commande largement les perceptions de ce qui est faisable et possible. En troisième lieu, le système économique dans lequel la France a vécu jusqu'à la fin du siècle dernier était largement sous le contrôle de l'État : les entreprises et les représentants des intérêts économiques devaient donc nécessairement négocier avec l'État qui était à la fois l'un des acteurs majeurs et l'arbitre obligé de la vie économique. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, notamment parce que la législation et les règles communautaires ont changé les règles d'intervention de l'État pour les infléchir d'un rôle d'acteur à un rôle de régulateur, et aussi parce que la prise en compte de facteurs financiers et économiques a conduit l'État à se retirer progressivement de la sphère économique.

Le *lobbying* est donc en passe de devenir une activité dont la généralisation n'est pas, contrairement aux mythes propagés par les tenants d'une théorie complotiste de l'action politique chère à l'extrême gauche et à ses avatars antimondialistes récents, l'indice d'un appauvrissement du débat au sein de l'Union européenne (dont le "déficit démocratique" est un mythe), mais bien de sa transformation et de son expansion à des secteurs et des groupes jusque-là silencieux. Le *lobbying*,

auquel ont déjà largement recours des organisations comme Greenpeace ou les partis politiques écologistes, devient l'une des armes du débat démocratique à mesure que croît la complexité des processus administratifs et d'expertise. L'univers communautaire, à la différence du système décisionnel français – qui demeure malgré tout sous le contrôle étroit du politique acteur des arbitrages importants – est un univers essentiellement bureaucratique. La Commission de Bruxelles est une organisation dont la logique mêle à la fois l'expertise technique (limitée par ses faibles ressources, mais renforcée par une expérience qui se compte maintenant en décennies) et une vision essentiellement pragmatique du travail administratif, tout simplement parce que le corpus idéologique qui encombre les systèmes administratifs nationaux n'a pas de traduction dans cet organisme multinational. Cette neutralité idéologique est ce qui rend possible et efficace le *lobbying*. En ce sens, le *lobbying* apparaît bien comme la forme nouvelle du débat adaptée à la démocratie technicienne – non que les préoccupations politiques en soient absentes, mais tout simplement parce que les choix découlent d'arbitrages de plus en plus complexes qui ne se satisfont plus de slogans réducteurs et de formules à l'emporte-pièce. La Commission sait que les *lobbyistes* sont les porte-parole d'intérêts qu'ils ne dissimulent d'ailleurs pas ; mais ils sont surtout de précieux agents d'information, même si cette information est orientée (et d'ailleurs, quelle ne l'est pas ?). La différence entre la Commission et l'administration française, c'est que l'action de la première est beaucoup moins dépendante de considérations idéologiques ou politiques que celle de la seconde, et que les "vaches sacrées" syndicales ou autres (groupes de pression écologistes, par exemple) ne font pas l'objet de sa part d'une révérence qui s'explique, sur le plan national, par leur capacité de nuisance électorale.

En d'autres termes, la Commission est, d'une manière qui n'est paradoxale qu'en apparence, un corps où le débat entre les divers intérêts privés est beaucoup plus équilibré que sur le plan national, parce qu'il n'existe pas d'"idéologie communautaire de l'intérêt général" aussi prégnante que celle dans laquelle se drapent les intérêts particuliers français. Le *lobbying* communautaire n'est rien d'autre qu'une participation à un débat dont les divers acteurs sont perçus de manière équivalente par

l'institution chargée d'arbitrer entre les divers intérêts en présence. Cela tient bien sûr au fait que la Commission est un organe de proposition et d'élaboration législatives et réglementaires dont la légitimité est avant tout technique, et que c'est le Conseil européen, où sont représentés les ministres et les chefs de gouvernement des États membres, qui infléchit ces propositions en y injectant des considérations politiques. Dans ce processus, le *lobbying* est véritablement une aide à la décision : en un sens, les *lobbyistes* ont inventé le premier système à la fois expert et démocratique.

Le *lobbying* est donc un effort d'adaptation permanent aux conditions nouvelles du débat politique mené, au niveau communautaire, avec un temps d'avance sur le système français. Ainsi les *lobbyistes* se retrouvent-ils dans la position paradoxale d'une avant-garde institutionnelle. La transformation des relations entre le pouvoir et les groupes d'intérêts privés et la nouvelle définition d'un intérêt général moins univoque et abstrait, la mise au point d'une « règle du jeu » plus transparente, progressent ainsi par la voie d'une activité où l'idéologie cède la place à une démarche décripée, pour reprendre le néologisme inventé par M. Giscard d'Estaing lorsqu'il était président de la République. Cette règle du jeu essentiellement juridique est peut-être au fond l'outil par lequel progresse la "civilisation" de la politique en Europe. Après l'ère des totalitarismes, l'Europe (et la France) sont, il faut l'espérer, entrées dans l'ère du débat démocratique et technicien, c'est-à-dire un débat pacifié et surtout plus rationnel. L'histoire nous apprend que cette évolution ne va pas de soi, que ses progrès sont toujours réversibles et que la tentation est constante de revenir aux discours incendiaires et formules somnolentes des âges antérieurs de la politique. Mais la capacité d'adaptation des institutions françaises et communautaires est grande, et les années récentes ont montré que les oppositions extrémistes, pour virulentes qu'elles soient, n'ont pas réellement de projet pratique. Comme on ne peut pas changer le monde et qu'il faut malgré tout que notre société complexe et traversée par des aspirations contradictoires résolve de manière raisonnable les problèmes qui se posent à elle, le *lobbying* a de beaux jours devant lui.

Olivier DEBOUZY

clause de style près, de textes communautaires), le système politique français, qui a longtemps fonctionné en vase clos, est aujourd'hui contraint de tenir compte de légitimités politiques extérieures, fondées sur des principes et des arguments qui dépassent très largement l'idée de la souveraineté telle qu'elle est traditionnellement conçue dans le référentiel politique français. Ainsi par exemple l'Union européenne est-elle un univers où le jeu et le rapport entre les divers groupes d'intérêts sont beaucoup plus équilibrés qu'en France. La Commission, en particulier, parce qu'elle n'est pas soumise à des impératifs électoraux, aborde parfois les problèmes d'une manière plus ouverte que ne le ferait une administration soumise de façon très directe aux ordres du pouvoir politique. En second lieu, la mythologie politique française n'a pas d'équivalent dans les autres pays de l'Union dont l'histoire et le rapport à l'État sont très différents. De surcroît, la Commission est un organe multinational : nombre des interlocuteurs qu'on peut y rencontrer peuvent dès lors aborder les questions sans ce bagage politique que tout fonctionnaire et homme politique français traîne avec lui et qui commande largement les perceptions de ce qui est faisable et possible. En troisième lieu, le système économique dans lequel la France a vécu jusqu'à la fin du siècle dernier était largement sous le contrôle de l'État : les entreprises et les représentants des intérêts économiques devaient donc nécessairement négocier avec l'État qui était à la fois l'un des acteurs majeurs et l'arbitre obligé de la vie économique. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, notamment parce que la législation et les règles communautaires ont changé les règles d'intervention de l'État pour les infléchir d'un rôle d'acteur à un rôle de régulateur, et aussi parce que la prise en compte de facteurs financiers et économiques a conduit l'État à se retirer progressivement de la sphère économique.

Le *lobbying* est donc en passe de devenir une activité dont la généralisation n'est pas, contrairement aux mythes propagés par les tenants d'une théorie complotiste de l'action politique chère à l'extrême gauche et à ses avatars antimondialistes récents, l'indice d'un appauvrissement du débat au sein de l'Union européenne (dont le "déficit démocratique" est un mythe), mais bien de sa *transformation* et de son *expansion* à des secteurs et des groupes jusque-là silencieux. Le *lobbying*,

auquel ont déjà largement recours des organisations comme Greenpeace ou les partis politiques écologistes, devient l'une des armes du débat démocratique à mesure que croît la complexité des processus administratifs et d'expertise. L'univers communautaire, à la différence du système décisionnel français – qui demeure malgré tout sous le contrôle étroit du politique acteur des arbitrages importants – est un univers essentiellement *bureaucratique*. La Commission de Bruxelles est une organisation dont la logique mêle à la fois l'expertise technique (limitée par ses faibles ressources, mais renforcée par une expérience qui se compte maintenant en décennies) et une vision essentiellement pragmatique du travail administratif, tout simplement parce que le corpus idéologique qui encombre les systèmes administratifs nationaux n'a pas de traduction dans cet organisme multinational. Cette neutralité idéologique est ce qui rend possible et efficace le *lobbying*. En ce sens, le *lobbying* apparaît bien comme la *forme nouvelle du débat adaptée à la démocratie technicienne* – non que les préoccupations politiques en soient absentes, mais tout simplement parce que les choix découlent d'arbitrages de plus en plus complexes qui ne se satisfont plus de slogans réducteurs et de formules à l'emporte-pièce. La Commission sait que les *lobbyistes* sont les porte-parole d'intérêts qu'ils ne dissimulent d'ailleurs pas ; mais ils sont surtout de précieux agents d'information, même si cette information est orientée (et d'ailleurs, quelle ne l'est pas ?). La différence entre la Commission et l'administration française, c'est que l'action de la première est beaucoup moins dépendante de considérations idéologiques ou politiques que celle de la seconde, et que les "vaches sacrées" syndicales ou autres (groupes de pression écologistes, par exemple) ne font pas l'objet de sa part d'une révérence qui s'explique, sur le plan national, par leur capacité de nuisance électorale.

En d'autres termes, la Commission est, d'une manière qui n'est paradoxale qu'en apparence, un corps où le débat entre les divers intérêts privés est beaucoup plus équilibré que sur le plan national, parce qu'il n'existe pas d'"idéologie communautaire de l'intérêt général" aussi prégnante que celle dans laquelle se drapent les intérêts particuliers français. Le *lobbying* communautaire n'est rien d'autre qu'une participation à un débat dont les divers acteurs sont perçus de manière équivalente par

l'institution chargée d'arbitrer entre les divers intérêts en présence. Cela tient bien sûr au fait que la Commission est un organe de proposition et d'élaboration législatives et réglementaires dont la légitimité est avant tout technique, et que c'est le Conseil européen, où sont représentés les ministres et les chefs de gouvernement des États membres, qui infléchit ces propositions en y injectant des considérations politiques. Dans ce processus, le *lobbying* est véritablement une aide à la décision : en un sens, les *lobbyistes* ont inventé le premier système à la fois expert et démocratique.

Le *lobbying* est donc un effort d'adaptation permanent aux conditions nouvelles du débat politique mené, au niveau communautaire, avec un temps d'avance sur le système français. Ainsi les *lobbyistes* se retrouvent-ils dans la position paradoxale d'une avant-garde institutionnelle. La transformation des relations entre le pouvoir et les groupes d'intérêts privés et la nouvelle définition d'un intérêt général moins univoque et abstrait, la mise au point d'une « règle du jeu » plus transparente, progressent ainsi par la voie d'une activité où l'idéologie cède la place à une démarche *décrispée*, pour reprendre le néologisme inventé par M. Giscard d'Estaing lorsqu'il était président de la République. Cette règle du jeu essentiellement juridique est peut-être au fond l'outil par lequel progresse la "civilisation" de la politique en Europe. Après l'ère des totalitarismes, l'Europe (et la France) sont, il faut l'espérer, entrées dans l'ère du débat démocratique et technicien, c'est-à-dire un débat *pacifié* et surtout plus *rationnel*. L'histoire nous apprend que cette évolution ne va pas de soi, et que ses progrès sont toujours réversibles et que la tentation est constante de revenir aux discours incendiaires et formules sommaires des âges antérieurs de la politique. Mais la capacité d'adaptation des institutions françaises et communautaires est grande, et les années récentes ont montré que les oppositions extrémistes, pour virulentes qu'elles soient, n'ont pas réellement de projet pratique. Comme on ne peut pas changer le monde et qu'il faut malgré tout que notre société complexe et traversée par des aspirations contradictoires résolve de manière raisonnable les problèmes qui se posent à elle, le *lobbying* a de beaux jours devant lui.

Olivier DEBOUZY