



LE LOBBYING

***Arme proliférante
ou système d'armes à usage géopolitique ?***

***Mémoire de géopolitique
du capitaine de frégate Pascal Flesselles***

dans le cadre du séminaire « l'entreprise, acteur géopolitique »

Directeur : monsieur Jean-Marc de Leersnyder

Mars 2003

Le lobbying :
Arme proliférante ou système d'armes à usage géopolitique ?

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : une pratique particulière

Définition

Les techniques d'action

DEUXIEME PARTIE : une arme particulière

Une prolifération en politique intérieure

Un système d'armes géopolitique

INTRODUCTION

« L'activité de lobbying des entreprises n'est pas une activité banale, au même titre que ses activités de production ou de commercialisation. »¹

Le domaine économique a considérablement évolué, il est le terreau de la mondialisation. L'entreprise y est l'acteur principal sans lequel il n'existerait pas. L'Etat y conserve un rôle majeur. Le lobbying des entreprises se situe à la jonction de ces deux acteurs.

Le lobbying est l'objet de toutes les attentions du public. Entraînant avec lui une atmosphère de roman policier, avec son cortège de corruption, de concussion, de femmes fatales et de pressions internationales de toutes sortes, il occupe régulièrement la une des médias. Pratique décriée sans être définie, justifiée sans être légalisée, elle ne laisse pas indifférent et chacun s'en fait une opinion qui ne s'appuie pas toujours sur une connaissance réelle de ce qu'elle représente, et reste fonction de sa sensibilité voire de ses intérêts. Au-delà du jeu médiatique et de la banalisation apparente du procédé qui tend à faire croire que tout est lobbying et que la société est perpétuellement modelée par les luttes des lobbies de toutes sortes, le lobbying des entreprises mérite d'être étudié indépendamment.

Cette étude se propose en premier lieu de caractériser sa pratique, par ce qui le distingue des autres lobbying tout d'abord et par la description de ses techniques ensuite. Elle vise également à montrer son caractère non banal, aussi bien dans le champ de la politique intérieure que dans celui des relations internationales, fondements de la géopolitique.

¹ ATTARCA Mourad, Quelles règles pour la pratique du lobbying des entreprises ? ; Cahier de recherches n°2001-03, GREFIGE – Université Nancy 2, p. 23

PREMIERE PARTIE : UNE PRATIQUE PARTICULIERE

1. – Définition

« Le terme « lobbying » est passé aujourd’hui dans le langage courant malgré l’absence de définition précise admise par tous. »² « Lobby » est par ailleurs un terme qui n’est pas traduit en français car plusieurs facteurs se conjuguent pour conserver, dans la langue courante, ce mot anglais. Les expressions « groupe de pression » et « groupe d’intérêt » n’ont pas réussi à s’imposer. Les définitions sont fort diverses et englobent, de manière plus ou moins vaste, des groupes aux intérêts fondamentalement différents. Pour délimiter au mieux les contours du lobbying, et plus particulièrement du lobbying des entreprises, il convient de préciser brièvement l’origine du mot et de déterminer les acteurs que l’on retrouve soit comme lobbyistes, soit comme cibles de ceux-ci.

1.1 – Historique

Dans son acception originelle le mot « lobby » correspond au déambulatoire des moines : une allée couverte dans un monastère. Son sens s’est par la suite élargi aux couloirs des assemblées législatives puis a désigné non plus le lieu mais les personnes qui s’y trouvaient sans être membres de ces assemblées. Au XIX^{ème} siècle ce dernier sens du mot « lobby » a progressivement pris le pas sur son sens premier : le lobbying consistait alors outre-Atlantique à rencontrer les membres du Congrès dans les couloirs pour les entretenir des problèmes rencontrés par des groupes particuliers. Le lobbying s’est ainsi imposé, aux Etats-Unis d’Amérique, comme une pratique structurante de la démocratie³. Conçue comme une activité normale par ceux qui le pratiquaient, le mot « lobby », et à travers lui l’intervention auprès des pouvoirs publics en faveur d’intérêts privés qu’il signifiait, a pourtant, dès cette époque, été marqué de la connotation négative qui le suit encore de nos jours.

Dans la langue courante le mot « lobby » représente maintenant tout groupe qui cherche à défendre des intérêts (et plus seulement ses intérêts). Le mot « lobbying » a subi la même dérive et apparaît souvent employé à tort à la place d’expressions plus précises (et de langue française !) comme « défendre ses idées » ou « faire valoir des opinions ou des intérêts ». Le champ d’application s’est également ouvert ; le lobbying est parfois perçu

² ATTARCA Mourad, op. cit., p. 2

³ Alexis de Tocqueville rapporte, dans *De la démocratie en Amérique*, la place majeure que jouent les associations et groupes dans la vie sociale. Cette place demeure forte plus de 150 ans après.

comme toute forme de pression sur toute personne ou structure en mesure de prendre une décision, qu'elle représente les pouvoirs publics ou non. Cet élargissement est en particulier véhiculé par les professionnels du lobbying : « Tout le monde lobbyise. [...] Aujourd'hui le débat est « pluriel » : médias, associations, experts... sont autant de pouvoirs qui interagissent. [...] Le lobbying est devenu un service couramment utilisé par les entreprises, les syndicats professionnels, les associations, les collectivités locales, voire les Etats. »⁴ Le domaine d'emploi du terme est devenu trop vaste pour conserver une signification ; il dès lors convient de lui retrouver une certaine précision.

Les définitions du terme « lobbying » abondent actuellement. Elles sont le plus souvent proches de « toute activité consistant 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 des pouvoirs publics »⁵. Pour limiter cette étude dans le cadre de « l'entreprise, acteur géopolitique », nous lui donnerons la définition suivante : le lobbying consiste à faire valoir, de manière concertée, des intérêts particuliers économiques ou financiers auprès des pouvoirs publics⁶.

Cette définition permet de préciser ce qu'est un véritable lobby. Si les lobbies sont tous des groupes de pression, ces derniers ne peuvent pas tous être considérés strictement de la même manière, même si les techniques qu'ils emploient sont bien souvent similaires.

1.2 – Une multiplicité d'acteurs

Quels sont les groupes que l'on retrouve habituellement couverts par l'appellation « lobby » dans la presse ? Il est possible de dissocier ceux-ci en fonction des intérêts qu'ils défendent. On ne peut en effet voir de la même manière les entreprises de dimension multinationale, les défenseurs de l'environnement, les associations anti-avortement, les Arméniens de la diaspora ou les Juifs américains.

Les groupes universalistes

Ces groupes sont le plus souvent soit cités en exemple par leurs sympathisants soit conspués par leurs cibles ; ils laissent rarement indifférent et sont pour cette raison souvent sur le devant de la scène médiatique. Leurs actions ne visent pas un intérêt personnel mais

⁴ LE PICARD Olivier, ADLER Jean-Christophe, BOUVIER Nicolas, Lobbying, les règles du jeu, Paris ; Les Editions d'organisation, 2000, p. 14 et 15

⁵ ZECCHINI Laurent, « Bruxelles, les beaux jours du lobbyboom », Le Monde, 9 juin 1999, p. 18

⁶ Cette définition correspond par ailleurs à l'approche d'Eric Eugène dans Le lobbying : une imposture ?, Paris ; le cherche midi, 2002

la défense ou la sauvegarde d'intérêts présentés comme universels et supérieurs pour l'humanité. Ainsi les organisations anti-mondialistes, comme ATTAC⁷, les organisations de défense de l'environnement, comme Greenpeace ou de défense des droits de l'Homme, comme Amnesty International, les opposants à l'avortement sont considérés comme des lobbies. Cette assimilation est erronée. Non seulement leur objectif n'a pas pour but d'obtenir des avantages limités à leurs adhérents – c'est évident pour Amnesty International par exemple – mais la pression qu'ils exercent est dirigée tout autant vers les populations que vers les pouvoirs publics. Le message qu'ils diffusent, par sa portée universelle, peut en effet être reconnu par tout individu qui peut alors y adhérer en fonction seulement de la vision qu'il a, ou qu'il souhaite, pour le monde. Dans cette catégorie peuvent également être incluses les associations de consommateurs.

Les groupes de défense de particularismes

Sous ce titre il convient de comprendre les associations de défense de particularismes individuels partagés par un grand nombre de personnes. Ces particularismes peuvent être physiques comme ethniques, philosophiques ou religieux. Ainsi en est-il des homosexuels, des Juifs, des descendants d'Amérindiens... Ces associations se distinguent de celles du groupe précédent car leurs messages n'ont pas une portée universelle, dans le sens où ils ne concernent pas l'intégralité ou au minimum une partie importante de l'environnement sociologique, économique et physique dans lequel vit l'être humain. Ces associations recherchent des avantages pour leurs membres et pour les personnes qu'ils veulent représenter. Ces avantages peuvent ressortir au domaine économique et financier mais restent souvent largement du domaine de la reconnaissance sociale et de la possibilité de participer, en tant qu'entité constitutive de la société, à la vie politique. On voit donc que ces groupes peuvent être effectivement considérés comme des lobbies, en fonction toutefois des revendications qui sont mises en avant. Il est vrai que l'on pourrait également considérer que l'intérêt économique et financier étant un des éléments des revendications, même s'il n'est pas systématiquement présent, ces associations sont strictement des lobbies. Cette approche rigide ne permet pas de dissocier ces « lobbies de circonstances » des lobbies permanents.

⁷ Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens, créée en France en juin 1998.

Les membres de corps et anciens élèves

Ces groupes sont largement critiqués par le grand public. Cette catégorie comprend les anciens élèves des grandes écoles comme l'école nationale d'administration ou l'école polytechnique, ainsi que les personnes, hauts fonctionnaires ou non, qui appartiennent ou ont appartenu aux grands corps de l'Etat : conseil d'Etat, cour des comptes, inspection des finances, corps des mines, des ponts et chaussées, des télécommunications... Les critiques formulées contre toutes ces personnes, outre celles portant sur leurs compétences et qui ne sont d'aucune manière en relation avec le sujet traité ici, portent le plus souvent sur leur mainmise, apparente ou réelle, sur le pouvoir. Ces critiques omettent le fait que ces écoles et ces corps sont créés pour fournir à l'administration des cadres de haut niveau. Par nature, l'existence même de ces groupes ne peut donc être l'origine d'un lobby. Les luttes que leurs membres peuvent mener entre eux pour maintenir tel ou tel poste pour tel ou tel groupe ne peut non plus être considéré comme du lobbying : ce n'est pas véritablement la recherche d'avantages économiques et financiers qui irrigue un esprit de corps parfois outrancier. S'il y a recherche d'intérêts endogènes, ils sont plus du domaine de la recherche du pouvoir. En revanche les membres de cette catégorie peuvent être partie prenante à des actions de lobbying : cela est mis en évidence par l'étude des techniques de lobbying.

Les associations politiques par nature

Suivant la même vague qui emporte tout groupe dans le mouvement du lobbying, il est de plus en plus fréquent de voir désigner les organismes institutionnels comme lobbies. Cela touche aussi bien la politique internationale : « Autant dire que les ambassades relaient utilement les gouvernements pour se livrer à un intense lobbying auprès des fonctionnaires et des commissaires européens »⁸, que la politique intérieure et les collectivités locales : « Dans le même temps les élus de la façade atlantique, de la Bretagne à l'Aquitaine – au total, quatre conseils régionaux et une dizaine de départements – se sont réunis hier pour lancer une « action concertée de lobbying pour faire en sorte que les bateaux-poubelles ne longent plus le littoral » et éviter de nouvelles marées noires. »⁹ Ces divers organismes ne peuvent être assimilés à des lobbies. Comme les partis politiques, leur raison d'être est indissociable d'une vision, d'un projet pour ce qu'ils représentent (nation, commune, société en général...) et, partant, la revendication et la défense de leurs idées sont naturelles et s'inscrivent dans le processus démocratique. Au niveau des Etats et

⁸ ZECCHINI Laurent, op. cit.

⁹ « Les contrôles sur les bateaux-poubelles s'intensifient », 20 Minutes, mardi 21 janvier 2003, p. 8

des organismes étatiques en particulier, l'action suit un cadre fixé par la législation et est soumise à un contrôle démocratique lui-même prévu par la loi. Parler de lobbies apparaît donc ici comme un emploi abusif du terme. Toutefois il est indéniable que certaines techniques de lobbying sont parfois employées par des groupes à vocation politique, à côté des moyens qui leur sont naturellement donnés par le processus démocratique.

Les acteurs de la vie économique et sociale

« Les organisations professionnelles sont par excellence des acteurs du lobbying. »¹⁰

Les acteurs ici sont principalement les entreprises, leurs regroupements ainsi que les syndicats professionnels. Ils agissent aussi bien au niveau national (grandes entreprises, syndicats) qu'au niveau européen (table ronde des industriels européens¹¹ ou Europabio¹² par exemple) et de manière transatlantique (comme le Transatlantic Business Dialogue¹³). Pour les entreprises privées, le lobbying est considéré comme un axe d'effort de toute stratégie de développement, qui doit être utilisé parallèlement aux actions commerciales habituelles de marketing et de publicité.

Le lobbying pour les entreprises doit être si possible mené de façon autonome : les intérêts défendus correspondent alors exactement aux intérêts recherchés. Toutefois une force de pression supérieure peut être trouvée lorsqu'elles se regroupent ; les intérêts défendus sont alors un compromis entre les intérêts recherchés par les diverses composantes du lobby. Par ailleurs les syndicats professionnels, représentations officielles de leurs membres, ne peuvent être considérés comme des lobbies au même titre que d'autres regroupements plus informels : leur rôle est par nature de représenter et donc aussi défendre une profession ou une branche auprès des pouvoirs publics. Toutefois leur action peut utiliser les techniques de lobbying. La distinction entre lobbies et lobbying est donc centrale ici également.

¹⁰ LAMARQUE Gilles, *Le Lobbying*, PUF (Que sais-je ?), Paris, 1994, p. 28. Cette opinion est partagée par Florence Dieupart dans son mémoire de DESS.

¹¹ Elle rassemble les PDG des 45 premières firmes européennes. Groupe particulièrement influent, il a pour but d'« accompagner » la Commission européenne pour l'élaboration de la politique commerciale.

¹² Née en 1996 par fusion de deux fédérations européennes d'industries technologiques, elle recherche « un cadre législatif et réglementaire dans lequel les industries biotechnologiques pourront prospérer ».

¹³ TABD : Créé en 1995 et composée de 50% d'entreprises d'outre-atlantique, cette structure est une initiative conjointe de la Commission européenne et du ministère américain du commerce. Force de proposition politique, elle a dans ses objectifs de contribuer à la réalisation du Nouveau Marché Transatlantique prévu lors du sommet européen de Madrid.

1.3 – Les cibles, cœur de l’action

Le lobbying consiste à chercher à influencer une décision publique : tous les acteurs qui concourent à cette décision peuvent donc être visés par une action de lobbying. La technique qui sera employée pourra prendre des formes différentes en fonction de la « cible traitée ». Ces cibles sont nombreuses, tant dans le domaine des pouvoirs publics nationaux que dans les instances internationales. Par ailleurs, les actions de lobbying peuvent viser directement les décideurs publics ou apparaître dirigées vers d’autres parties, mais dans ce cas, comme une sorte de jeu à une bande dans une partie de billard, ce sont bien ces mêmes décideurs publics qui restent visés.

Les décideurs en politique interne

En politique interne les autorités politiques, ceux qui détiennent le pouvoir réel de décider par les capacités qu’ils tiennent de la Constitution ou des lois constituent le cœur des actions de lobbying. Les membres du gouvernement par conséquent directement visés, ainsi que les parlementaires. Les actions qui visent la modification ou la création d’un texte au niveau national pour favoriser telle ou telle entreprise ne peuvent éviter de « passer » à un moment ou un autre de leur déroulement par l’un de ces hauts responsables.

Le lobbying peut également rechercher un intérêt limité à une zone géographique donnée : les cibles seront alors les élus locaux. Maires, conseillers municipaux, généraux ou régionaux sont naturellement des acteurs à convaincre localement en fonction du domaine auquel se rapporte l’avantage recherché.

Les intermédiaires en politique interne

Si les lobbyistes doivent in fine recueillir l’assentiment des hauts responsables, un moyen efficace pour y parvenir peut être de convaincre préalablement les personnes qui travaillent avec ces responsables. Les « intermédiaires par fonction » sont nombreux et peuvent donc être plus accessibles – et plus facilement – que les autorités politiques. On retrouve dans cette catégorie les membres des cabinets ministériels, les administrateurs de l’Assemblée Nationale et du Sénat et l’ensemble des fonctionnaires qui peuvent se situer sur le trajet que suit un texte législatif ou réglementaire.

En Europe

C’est toujours l’organisation des institutions qui détermine les points visés par le lobbying. On retrouve donc au niveau européen les mêmes cibles qu’au niveau national. Les commissaires européens et les fonctionnaires travaillant à la Commission sont les

principales cibles, comme en témoigne le nombre de lobbyistes estimés à Bruxelles (10 000 en 1998) ainsi que leur dynamisme : « Au cours d'un mois typique, il est normal pour la plupart des membres de la Commission d'avoir des contacts avec une dizaine de groupes de pression ou d'entreprises différentes. »¹⁴ Les parlementaires européens sont naturellement aussi visés par les lobbyistes, suivant en cela la place croissante que joue le Parlement dans le processus politique. De plus, les cibles nationales gouvernementales sont visées pour une action de lobbying européen, l'action en amont au niveau national apparaissant comme un moyen d'influence efficace : « Le déplacement des centres de pouvoir au niveau européen dans de nombreux secteurs a produit une prolifération du lobbying au niveau supranational tout en intensifiant également le lobbying au niveau national »¹⁵.

2. – Les techniques d'action

2.1 – Les tacticiens

Directions de lobbying propres et cabinets de lobbying

Les entreprises qui possèdent en leur sein une structure, souvent réduite, en charge des actions de lobbying, leur donnent un nom relativement neutre, comme département des « affaires publiques » ou des « affaires institutionnelles ». Cette capacité n'est pas donnée à toutes les entreprises. Le coût induit par l'existence de personnes exclusivement dédiées à ces actions ne permet en effet pas aux petites entreprises de s'offrir cela.

Outre les contraintes financières, trois raisons majeures peuvent conduire une entreprise à charger un tiers d'une action de lobbying. La première est le déficit de compétence interne. Aussi simple que puisse paraître un entretien avec un responsable public, il est préférable de s'appuyer sur un cabinet spécialisé pour optimiser un rendez-vous avec un ministre. Si l'action de lobbying repose sur cette entrevue, il est naturel de minimiser les risques qui pourraient être dus à une mauvaise préparation. La seconde raison se rapporte à l'aspect pratique. La collecte d'informations nécessaires à l'action de lobbying peut être plus aisée par un syndicat professionnel par exemple. La troisième raison peut ressortir à la stricte tactique du lobbying, comme charger une association apparemment indépendante, ou au minimum n'apparaissant pas comme inféodée à

¹⁴ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, « Faire face à l'incertitude, stratégies des groupes de pression dans l'Union européenne », p. 53 in POUVOIRS, Les groupes d'intérêt, Revue française d'études constitutionnelles et politiques n°79, Paris ; Seuil, 1996

l'entreprise, de conduire l'action de lobbying. On voit ici que le lobbying est évolutif ; il sait adapter les moyens (directs ou indirects) en fonction des objectifs recherchés. Les sociétés de vente de services de lobbying proposent leurs services sur les deux plans, pour élaborer une stratégie d'influence et donc déterminer les différents acteurs à faire intervenir et pour agir, en tant qu'acteur du lobbying, comme intermédiaires entre leur entreprise cliente et les autorités politiques cibles.

Appartenant aux structures propres de l'entreprise ou à un cabinet spécialisé, ces acteurs du lobbying sont les combattants de la première ligne, chargés d'aller au contact.

Les think tanks

Ces réservoirs à idées servent à fournir les argumentaires qui seront utilisés par les acteurs « de la ligne de front ». Unités de soutien des combattants de l'avant, ils peuvent avoir un lien direct ou indirect avec le lobby employeur. Ces groupes peuvent donc être financés totalement ou partiellement par le lobby, ce qui risque de voir leur crédibilité diminuée. Une autre méthode consiste à mettre aux fonctions clés de ces réservoirs à idées des responsables de l'entreprise ou des entreprises intéressées. Cette deuxième solution peut également être ouvertement critiquée lorsque les liens sont établis au grand jour. Elle permet toutefois de limiter les éventuelles tendances indépendantistes du think tank : il serait fâcheux que le groupe puisse, au cours de son travail intellectuel, dévier de l'intérêt du lobby.

2.2 – Une tactique multiforme

« Le lobbying n'est pas une fin en soi, mais seulement un moyen au service de sa stratégie. »¹⁶ Ce moyen met en œuvre un grand nombre d'outils, couvrant tout le champ d'évolution des responsables publics. Travaillant a priori sur un spectre large, le lobbyiste peut déterminer au cours de son action le domaine particulier sur lequel il devra faire porter son effort, sans toutefois négliger les autres. S'il y a un front principal, il ne faut pas laisser sans résistance les zones qui pourraient devenir des fronts secondaires.

Le lobbyiste professionnel, particulièrement celui employé par une entreprise à temps plein ou chargé d'une action à long terme, oscillera vis-à-vis des pouvoirs publics entre recevoir, c'est la veille institutionnelle, et donner, c'est l'information. Quelles que

¹⁵ Ibid.

¹⁶ ATTARCA Mourad, Un modèle conceptuel du lobbying pratiqué par les entreprises ; communication à la IX^{ème} conférence internationale de management stratégique « Perspectives en management stratégique », AIMS 2000

soient les méthodes employées pour faire avancer, pas à pas, l'idée défendue¹⁷, son action balayera alors un vaste domaine, selon la formule « 20 % de droit, 20 % de politique, 20 % d'économie, 20 % de diplomatie, 20 % de communication »¹⁸.

La veille institutionnelle

Le lobbying a pour but d'influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation des mesures législatives, normes, règlements et plus généralement, de toute intervention ou décision des pouvoirs publics. L'élaboration de ces textes par les administrations est généralement assez longue.

La lenteur des décisions administratives est une opportunité que savent saisir les lobbyistes. Le cheminement qui conduit à une décision administrative ou législative, non seulement fait intervenir un grand nombre d'acteurs donc autant de niveaux auxquels peuvent intervenir les lobbies, mais aussi laisse un certain temps qui permet au lobbyiste d'agir. Une action de lobbying dans l'urgence a peu de chance de réussir. Cela par conséquent l'importance de la veille institutionnelle, pour connaître les orientations envisagées par les pouvoirs publics, et rappelle également l'importance du renseignement économique¹⁹.

L'information

Pour ceux qui le pratiquent, le lobbying tire son utilité des lourdeurs de l'Etat et du décalage qui existe entre ce que perçoivent les dirigeants et la réalité que vivent les entreprises. Dans cet esprit, la mission première du lobbying est l'information des pouvoirs publics.

« ... Le lobbyiste intervient pour traduire le discours technique d'une entreprise ou d'un secteur d'activité dans un langage qui doit être adapté au style, à la psychologie et aux contraintes des pouvoirs publics chargés de défendre l'intérêt général. »²⁰

Ce besoin d'information est indéniable : une bonne décision s'appuie naturellement sur une bonne connaissance des enjeux qu'elle met en lumière. Aussi la fonction d'information du lobbying est-elle toujours mise en avant en raison de son caractère

¹⁷ On peut se référer au livre de Michel Clamen *Le Lobbying et ses secrets. Guide des techniques d'influence*, Paris ; Dunod, 3^{ème} éd., 2000, p. 158, qui propose une « boîte à outils de l'influence », qui répertorie dans le détail toutes les actions élémentaires que l'on peut faire pour mener une action de lobbying.

¹⁸ LE GRELLE Bernard, *Profession Lobbyman*, Paris ; Hachette, 1987

¹⁹ Nous préférons cette expression à l'appellation « intelligence économique ». Contrairement au mot « lobbying », la traduction du terme anglais « intelligence » est claire et sans ambiguïté.

²⁰ LAMARQUE Gilles, « Le rôle des agences de conseils », pp. 121-133 in *POUVOIRS, Les groupes d'intérêt*, Revue française d'études constitutionnelles et politiques n°79, Paris ; Seuil, 1996

positif. Par ce prisme un bon lobbyiste apparaît comme un aide indispensable aux autorités publiques. Cette information peut être directe (lettre, livre blanc...) ou indirecte (participation à des réunions ou des comités sur des sujets proches).

La participation à des comités d'experts ou à des groupes de travail administratifs est un moyen de lobbying intéressant. Cela permet non seulement d'influencer sur les conclusions de ce groupe mais aussi de collecter un grand nombre d'informations qui peuvent être indispensables à l'élaboration des argumentaires utilisés ultérieurement lors d'une autre phase du processus de lobbying, rejoignant alors la veille institutionnelle. Le lobbying est une méthode inductive et déductive.

Droit

Une grande partie des actes des pouvoirs publics trouve sa réalisation dans un texte législatif ou réglementaire. Quels que soient leurs niveaux, ces actes doivent prendre en considération le droit existant, sous peine d'annulation par le juge administratif. Le droit apparaît dès lors lié au travail de lobbying. Le résultat recherché doit faire l'objet d'une étude juridique préliminaire : il est inutile d'engager un processus d'influence si la décision recherchée est susceptible d'annulation. Le droit permet également d'étayer solidement un argumentaire. Les références au droit existant tendent à prouver non seulement la maîtrise du sujet mais aussi, parfois, sa prise en compte dans un contexte général par le lobbyiste. Cet emploi adapté du droit permet de parer a priori une critique majeure du lobbying qui consiste à l'accuser de défendre un intérêt particulier sans considération de l'intérêt général. Le droit peut être également pleinement exploité lorsque le lobbyiste propose un texte (loi, amendement le plus souvent) entièrement rédigé, « clé en main », au responsable public cible.

Politique

L'action du lobbyiste est par nature rattachée au domaine politique, puisque c'est bien celui-ci qui est chargé d'organiser les grandes règles de la vie en démocratie. Le lobbyiste doit connaître parfaitement les règles de fonctionnement du monde politique. Ces règles peuvent être écrites ; elles se rapportent alors au processus en vigueur pour l'élaboration d'un texte, incluant notamment les acteurs publics concernés ainsi que les durées des différentes phases de cette élaboration. La maîtrise de ces règles permet d'organiser l'action de lobbying, en particulier en terme de délais, donc d'adopter la stratégie utile – stratégie directe et de force si le temps est compté par exemple. Les règles peuvent être non écrites ; elles se rapportent ici plus aux personnes elles-mêmes. La

technique d'approche des cibles est adaptée à leur environnement et à leurs sensibilités. Le choix des arguments et leur hiérarchisation, le choix entre un contact direct ou par l'intermédiaire d'un conseiller par exemple, se rapportent à ce domaine de la connaissance politique.

Les relations entretenues par le lobbyistes grâce à son appartenance à un grand corps de l'Etat ou un réseau d'anciens élèves sont ici des outils précieux.

Economie

L'économie est le domaine d'existence où se place la finalité du lobbying, selon la définition que nous avons retenue pour cette étude. L'action de lobbying ne sera pas engagée si aucun avantage économique ou financier n'est en jeu, d'une importance telle qu'elle justifie cette action. Les arguments économiques permettent de présenter des simulations, des projections de la situation future de l'entreprise selon la manière dont son lobbying a été un succès ou un échec. Les arguments de nature économique seront naturellement présentés sous un aspect porteur qui exclut autant que possible une éventuelle contradiction. Ainsi les grands thèmes défendus par les groupes politiques dans leurs programmes économiques donneront les bases de l'argumentation : la défense de l'emploi (et son revers, les risques de licenciements économiques), la nécessité de la concurrence, le besoin de limitation des contraintes réglementaires (ou son corollaire, l'asphyxie du secteur privé par les règlements produits par la puissance publique) par exemple. Il y a dans ce domaine une certaine « usure » des arguments utilisés ainsi en trompe-l'œil ; ainsi « certains responsables reconnaissent que l'argument « emploi » n'est plus très efficace car l'ensemble des entreprises effectuant du lobbying ont recours à ce type d'argumentation »²¹.

Diplomatie

L'influence ne peut s'imaginer sans diplomatie, qui permet de distinguer la persuasion de la contrainte. Pour le lobbying le rapport avec les pouvoirs publics tient par ailleurs plus de la diplomatie que de la négociation, plus adaptée aux relations inter-entreprises. Les qualités reconnues aux diplomates sont donc indispensables aux lobbyistes. Ils doivent avoir un réseau relationnel vaste et savoir, en temps utile et de façon appropriée, exploiter ces relations : l'absence d'entregent est incompatible avec la fonction de lobbyiste. De plus le lobbyiste ne doit pas s'avouer vaincu avant que toutes les

²¹ ATTARCA Mourad, op. cit., p. 16

possibilités d'action aient été exploitées. Ainsi par exemple le refus par une cible de porter le message doit conduire à modifier la tactique employée, par le choix d'une autre cible, voire à changer de stratégie, par l'emploi d'une technique radicalement différente. Le lobbying s'accomplit avec persévérance.

Communication

La communication apparaît en tant qu'arme de soutien au cours d'un processus de lobbying. En effet, si l'action de lobbying en elle-même ne recherche généralement pas la publicité et évite d'être publiquement dévoilée, la communication peut « préparer le terrain » ou « assurer une diversion ». L'information vers le grand public est relayée par voie de presse, ce qui peut contribuer à rendre plus diffus l'origine du lobbying. Si la population est particulièrement sensibilisée sur un sujet, les pouvoirs publics ne peuvent s'en désintéresser et les cibles seront donc plus facilement réceptives au sujet concerné, voire aux intérêts de l'entreprise. Le « terrain » est donc préparé. En cours de lobbying, il peut être également nécessaire d'agir sur l'opinion publique pour distraire l'attention des cibles ou d'un lobby concurrent. La diversion est plus facilement acquise par un débat en place publique sur un sujet sans rapport avec le but recherché.

Toutes les formes actuelles de communication sont susceptibles d'être employées pour cela, des communiqués de presse aux colloques, en passant par les campagnes d'affichage ou les sondages d'opinion.

Dans cette sphère de communication, la progression du réseau internet a conduit des cabinets de lobbying à développer certaines notions confuses centrées sur le « e-lobbying ». Il convient à ce sujet de voir la chose pour ce qu'elle est : un moyen, un outil, avec des avantages considérables (rapidité, capacité de toucher simultanément un grand nombre de personnes...) Il n'apparaît pas évident que cette nouvelle « arme » à la disposition des lobbyistes soient à ce point exceptionnelle pour qu'elle puisse justifier l'élaboration d'une stratégie qui lui soit propre.

Le lobbying des entreprises est une réalité. Cette pratique est particulière car elle se place entre les secteurs privés et publics, emploie une large palette de moyens et peut faire intervenir un nombre important d'acteurs, au service d'un intérêt économique ou financier particulier. Il est donc également intéressant d'étudier en quoi le lobbying ne peut être considéré comme une simple activité de service à la disposition de l'entreprise.

DEUXIEME PARTIE : UNE ARME PARTICULIERE

1. – Une prolifération en politique intérieure

Il semble bien rapide d'affirmer qu'« aujourd'hui, le lobbyiste est reconnu comme professionnel d'un métier nécessaire à la bonne marche des institutions »²². La banalisation du lobbying, pourtant recherchée activement par ses thuriféraires, ne s'est pas encore produite. La vivacité des discussions que l'on peut connaître sur ce sujet, voire la fréquence à laquelle il est possible de lire, de voir ou d'entendre dans les médias des critiques virulentes, prouvent assurément que le lobbying n'est pas un acte neutre. Cette « arme » – que toutes les entreprises ne peuvent se payer – présente des points saillants qui prouvent son caractère particulier, « aux limites » de la réalité démocratique. Il serait par ailleurs irréfléchi de considérer qu'il suffirait de clarifier ses conditions d'emploi pour la banaliser : sa réglementation n'est pas simple à établir.

1.1 – En France, une activité aux limites

Une perception qui marque un malaise

« En France, le lobbying fait partie de ces pratiques « grises » : ni tout à fait interdite au sens des règles de droit, ni tout à fait acceptée et reconnue comme démarche légitime. »²³ Le fait que le mot lui-même n'ait pas trouvé de traduction acceptée dans la langue française est un signe que le concept qu'il recouvre est perçu de manière floue. Même les ardents partisans du lobbying reconnaissent qu'il n'est pas possible de le définir sous un aspect positif par trop marqué, paré d'une virginité sans tache. Ainsi Michel Clamen, à la fin de la liste de définitions qu'il propose²⁴ précise :

« Et même un essai d'angélisme : « Ce que le lobbying n'est pas : un ensemble de pressions, plus ou moins occulte, sur les décisions prises, visant à satisfaire des intérêts particuliers » (Romagni). Mais n'est-ce pas confondre ses désirs et la réalité ? »

La généralisation du mot lobby et son emploi permanent dans un sens péjoratif sont également un signe de la perception négative des lobbies et du lobbying.

²² DIEUPART Florence, Le rôle des groupes d'intérêt en France, Mémoire de DESS ; Faculté des sciences économiques et sociales – institut catholique de Paris, 1997, p. 161

²³ ATTARCA Mourad, op. cit., p. 1

²⁴ CLAMEN Michel, op. cit., p. 16

Une ambiguïté entretenue entre lobbying et lobbies.

La différence de typologie entre les différents groupes, évoquée supra, n'est généralement pas prise en compte par les lobbyistes et ceux qui défendent activement le lobbying. L'absence de différenciation se porte non seulement sur la définition des lobbies, mais aussi sur les modes d'action qui devraient caractériser le lobbying. Ainsi Michel Clamen écrit : « Le monde stupéfait a vu, à Seattle, quelque 800 lobbies empêcher 140 pays de rénover les règles du commerce mondial. »²⁵ et « il y a lobbying dès qu'il y a initiative privée en vue de changer ce qui tient lieu collectivement de règle du jeu ».

Le fait de mettre sur un même plan tous les groupes qui défendent, quelle qu'en soit la manière, des revendications, entretient une ambiguïté qui n'est pas neutre.

La notion d'intérêt général

Les lobbyistes présentent parfois leur profession comme l'expression d'une activité démocratique saine, qui permet de limiter une bureaucratie galopante. « Face au pouvoir des bureaux, il s'est ainsi constitué un contre-pouvoir des couloirs. C'est le lobbying. »²⁶ Ils apportent, en poursuivant ce raisonnement, une attention particulière à l'intérêt général qui serait alors rejoint par les intérêts privés défendus lors d'une action de lobbying. « Il s'agit pour [un client] de mieux défendre ses intérêts de manière à les placer en concordance avec l'intérêt général. L'idée générale est toujours la même : démontrer qu'il existe une convergence de vues avec l'intérêt général. »²⁷

Ce lien établi directement entre intérêts général et privés n'est pas évident et il y a indéniablement une hypocrisie à l'affirmer de manière péremptoire. Si la question du lobbyiste est « comment influencer les projets publics à son propre bénéfice ? »²⁸, il semble assez clair qu'une différence existe bien : la transformation d'un texte n'est pas sans effet sur l'esprit qui avait prévalu à sa rédaction. La notion d'intérêt général est au centre de la tradition républicaine et transcende les intérêts particuliers, qu'ils soient ceux des citoyens ou ceux des entreprises. Le lobbying, dont le but premier est de permettre la création ou l'accroissement d'un intérêt privé, a donc fait l'objet d'un rejet d'ordre moral. Le lobbying n'est pas dans l'esprit de la tradition républicaine.

²⁵ CLAMEN Michel, op. cit., avant-propos

²⁶ CLAMEN, op. cit., p. 1

²⁷ LAMARQUE Gilles, op. cit.

²⁸ CLAMEN Michel, op. cit., p. 1.

Le respect de la concurrence, un des arguments économiques classiques du lobbying, ressortit à ce concept d'intérêt général : la concurrence en tant que mécanisme économique permet en particulier de diminuer les prix et donc sert les intérêts des consommateurs. Cet argument est en soit une hypocrisie : la recherche d'un avantage particulier doit en toute logique permettre de dépasser les concurrents, certainement pas de mettre toutes les entreprises sur un pied d'égalité.

Une information incomplète des pouvoirs publics

« D'après T. Lefébure, avocat, faire du lobbying, « ce n'est pas seulement faire antichambre, c'est avant tout analyser et comprendre un problème, afin d'en expliquer la teneur et les conséquences à ceux qui détiennent le pouvoir de décider. »²⁹ On peut toutefois remarquer que l'information ainsi prodiguée est une information orientée et partisane. Si elle ne présente pas a priori un caractère mensonger par action, elle ne peut éviter le mensonge par omission : pour orienter les pouvoirs publics en sa faveur, qui irait jusqu'à énumérer les inconvénients pour ses concurrents ou ses clients ?

« Mieux informés, les pouvoirs publics prennent de meilleures décisions, car les décideurs ont une meilleure connaissance du groupe et de ses problèmes. »³⁰ Le mot « meilleur » est ici particulièrement intéressant. Cette phrase laisse comprendre qu'une décision des pouvoirs publics n'est pas bonne en raison de son caractère de justice ni par l'amplitude de son champ d'application (une décision à vaste champ d'application présente assurément un caractère suffisamment général pour être portée au crédit des autorités politiques : le caractère trop précis voire pointilleux de certains textes est une critique entendue fréquemment), mais par le caractère positif qu'elle apporte à un groupe bien précis. Outre le fait que la notion de service public apparaisse ici bien lointaine, il devient alors possible de se demander si l'information ne cache pas en vérité une certaine « désinformation par omission ».

On ne peut cependant pas ignorer que l'aspect positif que présente le lobbying dans sa mission d'information des responsables publics ne peut être mis sur le même plan que la recherche d'influence et la pression exercée pour que des décisions publiques soient prises en vue d'intérêts strictement privés. En revanche l'information peut voir son caractère « orienté » augmenté lorsque l'entreprise qui la fournit est seule à posséder une expertise particulière car son poids relatif augmente : « La persuasion des décideurs publics repose

²⁹ CLAMEN Michel, op. cit., p. 16

³⁰ CLAMEN Michel, op. cit., p. 40

en grande partie sur l'utilisation d'une information technique et économique pertinente. La détention d'une expertise particulière permet par ailleurs à l'entreprise de développer les échanges d'informations avec les responsables publics : participation à des comités d'experts, participation à des commissions, etc. »³¹

Des dérives avouées

L'angélisme dont se pare le lobbying apparaît pour le moins craquelé sur une grande surface à la lecture de certaines méthodes présentées comme faisant partie, ou ayant fait partie, des techniques à employer.

L'apport que peut apporter un expert est une méthode qui permet de lisser le caractère intrinsèquement partisan du lobbying. L'expertise vient en arbitrage entre la position défendue et celle, soit des opposants, soit susceptible d'apparaître dès lors que l'action de lobbying est connue. Mais que penser de l'appréciation : « Le soutien de ce sage peut aller de la simple affirmation verbale jusqu'au rapport circonstancié. L'autorité ainsi invoquée n'a d'arbitre que le nom puisque c'est le lobby qui le désigne. »³² ? On peut également trouver, dans la « boîte à outils de l'influence », sous la rubrique « user (et abuser) des images », deux moyens étonnants : l'expert acheté et l'expert « spontané »³³.

Enfin, il semblerait que le lien entre lobbying et corruption, bien que considéré comme datant d'une époque révolue, soit encore suffisamment présent non pour affirmer que toute action de lobbying est corruption, mais bien pour affirmer que le lobbying est une activité qui peut se situer « en limite de légalité ». Ainsi « la panoplie des méthodes est suffisamment riche pour montrer qu'il existe bien d'autres voies d'influence que la corruption ; les échanges entre groupes d'intérêt et représentants des pouvoirs publics sont trop divers et trop complexes pour se régler par un simple flux financier ».³⁴ Il est même possible de trouver une certaine minimalisation apparente de pratiques discutables : « La corruption est moins présente dans le lobbying que dans d'autres approches des pouvoirs publics (marchés publics, emplois fictifs...). Mais il est difficile de nier l'appartenance de certaines pratiques à la discipline, si discutables soient-elles (de même que les déviations comptables font partie des méthodes comptables). »³⁵ Cette argumentation apparaît surprenante, en particulier si l'on tente d'en généraliser l'approche à des domaines autres

³¹ ATTARCA Mourad, op. cit.

³² CLAMEN Michel, op. cit., p. 119

³³ CLAMEN Michel, op. cit., p. 158

³⁴ CLAMEN Michel, op. cit., p. 178

³⁵ CLAMEN Michel, op. cit., p. 186

que le lobbying et la comptabilité : le dopage ferait-il partie des méthodes d'entraînement sportif et les bavures seraient-elles inhérentes à la pratique policière ?

Le pantouflage

Le pantouflage, qui permet à des responsables publics de rejoindre le secteur privé, avec souvent la possibilité de revenir au sein de la fonction publique avec un minimum de contrainte, est considéré comme un élément principal du lobbying et se voit vilipendé régulièrement. Ces critiques reposent effectivement sur un constat réel : des personnes à des postes de responsabilité se reconvertissent dans des entreprises en relation avec le domaine dont elles avaient la charge. La dérive qui peut y avoir lieu est moins évidente que celle qui est souvent reprochée, voire qui peut faire l'objet de couverture médiatique ou de recours devant la justice administrative. « L'embauche peut être, trop souvent, interprétée comme une gratification différée, d'autant plus perverse que le lien de causalité entre l'effectivité de l'influence et le transfert financier ne peut être démontré. »³⁶ Ainsi, le passage du public au privé ne correspondrait pas systématiquement au début d'un processus d'influence, mais en serait parfois l'aboutissement.

1.2 – A l'étranger, une perception non dénuée de réserves

« Le lobbying [...] s'applique également au domaine international. C'est ainsi que plusieurs agences déclarent que des Etats souverains leur confient des missions afin de promouvoir leur image et par conséquent leurs intérêts. »³⁷ Cette affirmation relie assez abruptement la promotion d'une image et la défense d'intérêts. La première ressortit au domaine de la communication et sa mise en pratique par une entreprise privée au profit d'un pays est compréhensible, notamment pour des événements bien particuliers. La défense des intérêts d'un Etat en revanche est l'objet d'un domaine distinct, la diplomatie, prérogative régaliennne qui semble difficilement compatible avec une délégation vers une société privée sans porter atteinte aux fondements même de la souveraineté de cet Etat. Le lobbying ainsi défini et pratiqué n'est plus dans le domaine de cette étude.

Aux Etats-Unis

La conception de la loi est différente dans les pays anglo-saxons et en France. Les Américains ont un regard plus pragmatique et direct : la loi est élaborée par des hommes

³⁶ EUGENE Eric, op. cit., p. 87

³⁷ LAMARQUE Gilles, op. cit.

pour organiser leur existence et par là même servir leurs intérêts. L'intérêt général y est perçu comme l'agrégation des intérêts particuliers de toutes natures. « Aussi alors qu'en France, on aimerait tenir le législateur à l'abri des contacts avec les forces réelles dans une position comparable à celle du juge, les Américains qui ont été les premiers à admettre l'audition des parties intéressées par les commissions du Congrès reconnaissent également une utilité aux conversations de couloirs qui permettent aux acteurs de la vie réelle ou à leurs porte-parole appointés de faire connaître aux membres du Congrès les vœux et les soucis que leur inspire la législation en cours d'élaboration. »³⁸ Cette vision d'un lobbying pleinement intégré à la vie démocratique est mise en avant par les fervents défenseurs du procédé pour critiquer la perception rétrograde et liberticide qui prédominerait en France. C'est assurément oublier un peu vite que le lobbying était dès son origine également perçu de manière péjorative aux Etats-Unis. Ainsi James Madison, qui fut le quatrième président des Etats-Unis de 1809 à 1817, publia en 1788 un article dans lequel il dénonçait le pouvoir des lobbies, « factions qui hantent les couloirs du Congrès », et qu'il accusait donc de menacer le fonctionnement de la démocratie américaine. Toutefois le président Madison considérait il est vrai que la limitation du pouvoir des lobbies devait procéder de l'émergence d'autres lobbies.

L'absence de « castes » de hauts fonctionnaires conduit à une perméabilité plus grande entre le monde des affaires et le monde politique aux Etats-Unis. La société politique y est moins le fait de professionnels de la chose politique que d'entrepreneurs qui choisissent de faire une carrière comme haut responsable public après avoir réussi une carrière dans le monde de l'entreprise. L'opinion publique américaine commence toutefois à s'interroger sur le bien-fondé d'une si grande facilité de bascule d'un poste public à un poste privé, en particulier depuis l'affaire Enron.

En Europe

L'installation en France du lobbying des entreprises s'est effectuée progressivement, au fur et à mesure de la construction européenne. L'importance toujours croissante des directives européennes, dont l'application dans l'ensemble des pays concernés donne des règles communes à un espace de marché considérable, a naturellement conduit le lobbying à s'intéresser, puis à se concentrer sur les instances européennes.

³⁸ CHANTEBOUT Bernard, Droit constitutionnel et science politique, Paris ; Armand Colin, 13^{ème} édition, 1996, p 328

Les institutions européennes sont devenues l'objet de toutes les attentions des lobbies, qui s'y sont développés sous l'influence anglo-saxonne. Bien que présentée parfois comme l'antithèse de la France pour l'acceptation du lobbying, l'Europe n'est pas un espace où s'est développée une heureuse harmonie entre les systèmes français et anglo-saxons : « Ces lobbies se sont multipliés grâce à un cadre légal et réglementaire favorable à des pratiques qui, aux Etats-Unis ou dans d'autres capitales européennes, seraient perçues comme douteuses voire inacceptables. »³⁹

La mise en œuvre du lobbying au niveau européen, sous l'impulsion notamment des entreprises anglo-saxonnes, a contribué cependant à libérer en partie cette pratique de sa mauvaise image. Toutefois cet infléchissement n'a donc pas radicalement modifié cette perception : le caractère intrusif des méthodes, leur action trop couverte pour être toujours honnête, ont conduit les institutions européennes à agir. « Le Parlement européen a engagé une réflexion visant à réglementer le lobbying au sein de l'enceinte parlementaire, afin de parvenir à un modus vivendi satisfaisant pour l'ensemble des parties. C'est ici le problème d'éthique et de déontologie du lobbying qui se pose. »⁴⁰

Toutefois la réglementation européenne visant à améliorer la visibilité du lobbying et à l'expurger de toutes les pratiques aux limites pourrait déjà être largement engagée dans une impasse. Ainsi, selon divers observateurs, certaines des activités conduites de façon occultes, les moins conformes donc à l'esprit démocratique ne sont plus des parasites du système politique européen mais lui seraient devenues nécessaires, faisant partie intégrante de son fonctionnement, dont on peut dès lors se poser la question du caractère démocratique⁴¹.

Les institutions européennes sont naturellement devenues le lieu privilégié des affrontements opposant des lobbies différents. Un exemple précis illustre bien ces luttes.

Les travaux de la Commission européenne et du Parlement européen sur les évolutions envisageables des régimes de retraite⁴² virent s'affronter deux lobbies défendant des orientations différentes. Le Comité européen des assurances (CEA) avait un avantage à pousser à ce que les retraites soient au maximum du domaine du marché, l'Association

³⁹ MATH Antoine, « Défense des intérêts patronaux au niveau européen : le cas de retraites », *Chronique internationale de l'IRES, Problèmes économiques* n°2.749, Paris ; la Documentation française, 2002

⁴⁰ DIEUPART Florence, *op. cit.*

⁴¹ voir BALANYA Belén, DOHERTY Ann, HOEDEMAN Olivier, MA'ANIT Aadam, WESSELIUS Erik, *Europe Inc. Liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires européens*, traduit de l'anglais par Mickey Gaboriaud (*Europe Inc. Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, Pluto Press & CEO, 1999) ; Agone Editeur, 2000.

⁴² Commission européenne, « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les activités des institutions de retraite professionnelle », 11 octobre 2000, COM (2000), 507 final

européenne des régimes de retraite complémentaire (European Federation of Retirement Provision – EFRP), qui défend les fonds de pension professionnels, avait à défendre sa préférence pour un cadre légal qui ne favorise pas des secteurs concurrents, dont celui de l'assurance. Entre la transmission du projet de directive par la Commission et son examen par le Parlement, les deux lobbies ont mis en œuvre des pratiques différentes. Le CEA a envoyé des documents de prise de position (« position papers ») aux élus et l'EFRP a sélectionné des parlementaires pour lui permettre de présenter trente-trois amendements. L'adoption du rapport parlementaire en juillet 2001 a semble-t-il été plus favorable aux intérêts du CEA qu'à ceux de l'EFRP. Si le premier s'est félicité du soutien des parlementaires européens, la seconde a dénoncé le lobbying du CEA, en raison des avantages considérés comme exorbitants accordés à l'assurance-vie⁴³. Cette situation montre le caractère démocratique assez fluctuant du lobbying, même dans un espace supra-national : la méthode est critiquable chez l'adversaire lorsque, employée par soi-même sans succès, elle n'a pas permis « d'obtenir la décision ».

1.3 – Une réglementation difficile

« Le lobby est le sous-produit naturel d'un Etat qui fonctionne mal. Et plus l'Etat dérape, plus le lobby prospère. [...] Le lobby existe d'abord pour secouer des bureaucraties somnolentes, voire incompetentes.»⁴⁴ Que cette affirmation soit vraie ou qu'elle pêche par excès, elle permet de soulever le problème de la régulation de l'activité de lobbying. Cette régulation n'apparaît pas simple à mettre en place. Si la réglementation existante peut sembler insuffisante pour éviter des dérives, un cadre trop contraignant risquerait de devenir attentatoire aux libertés individuelles des citoyens.

Une absence en droit français

Le lobbying n'existe pas en droit français. Cette absence trouve historiquement une raison dans la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 qui a interdit les corporations et dont l'article 3 en particulier précise : « Il est interdit à tous les corps administratifs ou municipaux de recevoir aucune adresse ou pétition pour la dénomination d'un état ou profession, d'y faire aucune réponse ; et il leur est enjoint de déclarer nulles les

⁴³ Voir « EFRP Welcomes Reinforcement of Prudent Person Rule », Press statement, 6 juillet 2001, évoqué par MATH Antoine, op. cit.

⁴⁴ VASTEL Michel, « Un Boeing de lobbystes chez les Soviets », Le Soleil, 12 février 2002 in <http://agora.qc.cq/mot.nsf/Dossiers/Lobbying>

délibérations qui pourraient être prises de cette manière, et de veiller soigneusement à ce qu'il ne leur soit donné aucune suite ni exécution. »

Le lobbying n'a donc pas de légitimité reconnue par la Constitution ou par la loi. Ses dérives, lorsqu'elles prennent la forme de réelles malversations, se rapportent généralement aux délits de corruption et de trafic d'influence, énoncés principalement par les articles 433-1 et 433-2 du nouveau code pénal. Le texte de l'article 433-1 traite de la corruption : « Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public : 1° Soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ; 2° Soit qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte visé au 1° ou pour abuser de son influence dans les conditions visées au 2°. » On remarque l'ambiguïté qui porte sur le verbe « abuser », car il sous-entend qu'un certain niveau d'influence appliquée pour un but qui est exactement celui du lobbying reste acceptable, sans que ce niveau ne puisse être défini. Cette ambiguïté est par ailleurs compréhensible, d'autant plus qu'aucune précision n'est donnée sur l'ensemble des bénéficiaires de la « décision favorable », ce qui rejoint la question de l'intérêt général⁴⁵.

Les réglementations concernant le financement des campagnes électorales peuvent être considérées comme visant à restreindre les actions de lobbying mais ne peuvent non plus être vues comme spécifiques de ce domaine.

Si le lobbying présente à bien des égards un aspect en décalage marqué avec le fonctionnement normal de la démocratie, il ne peut être nié que sa dynamique fait apparaître des imperfections du système démocratique. La multiplication des acteurs et la difficulté de la prise en compte de leurs demandes, hors des cas où un vote est organisé,

⁴⁵ On peut consulter sur ce point le rapport annuel 1993-1994 du service central de prévention de la corruption.

montre l'intérêt qu'il y a à un regroupement des revendications. Les lobbies peuvent jouer ce rôle. S'agit-il toutefois encore de lobbying ? Probablement pas car l'organisation de la société civile dans le but de répondre à un besoin exprimé par le pouvoir (avoir un nombre d'interlocuteurs représentatifs limité) n'est plus une action de pression. S'il n'existe donc pas de texte spécifique relatif au lobbying en droit français, des structures adaptées sont prévues pour permettre au secteur privé de faire valoir et de défendre leurs intérêts. Ainsi existe par exemple le Conseil économique et social, dont le rôle est prévu par la Constitution.

Cas particulier du pantouflage

La possibilité de mixer le public et le privé avec des trajets possibles dans les deux sens – il existe des recrutements « au tour extérieur » – est en soi une excellente chose. Cela réduit en particulier la fracture qui existe de fait entre ces deux mondes qui ne doivent pas coexister mais en réalité co-agir dans une société unique. Une loi a été votée en 1984 pour organiser la régulation des passages de fonctionnaires du public vers le privé et une commission de déontologie a également été créée en 1991, dotée d'un pouvoir consultatif qui n'apporte donc pas d'obligation contraignante au ministre responsable de l'accord ou non pour le transfert. Les apports de cette réglementation et plus précisément de la commission sont l'objet d'avis assez mitigés.

Une réglementation américaine

Le 1^{er} amendement de la Constitution des Etats-Unis reconnaît aux citoyens américains le droit de défendre leurs intérêts auprès des institutions politiques⁴⁶. Cet amendement est considéré comme la première origine du « droit au lobbying ». « Toutefois, comme cette pratique du lobbying avait donné lieu à la fin du [XIX^{ème}] siècle à des abus flagrants et à de nombreux cas de corruption, un effort a été fait depuis 1927, non pour interdire, mais au contraire pour officialiser – et par là rendre publique et contrôlable – l'activité des lobbyists. »⁴⁷ Le Federal Regulation of Lobbying Act de 1946 impose l'enregistrement des lobbyistes au secrétariat des Chambres, ainsi que de fournir la liste des personnes ayant payé pour que le lobbyiste agisse et celle des personnes à qui l'argent a été remis, accompagnée du motif de ce versement. Le Lobbying Disclosure Act est venu

⁴⁶ « Le Congrès ne peut promulguer aucune loi pour instaurer une religion ou pour en interdire la libre pratique, pour limiter la liberté d'expression ou de la presse, ou pour limiter le droit des citoyens à se rassembler pacifiquement et à adresser une pétition au gouverneur pour obtenir réparation de torts [qu'ils auraient pu subir]. »

compléter l'encadrement juridique en 1995, en raison des insuffisances constatées dans les textes déjà votés, comme l'absence de contrôle efficace pour régir dans le détail l'inscription des lobbies et sa non-application au lobbying s'exerçant auprès du pouvoir exécutif. Il exige de déclarer « de bonne foi » le montant des dépenses de lobbying effectué auprès des législateurs et régulateurs, mais cette obligation ne concerne que le niveau fédéral et aucune obligation de déclaration ne touche le lobbying effectué au niveau des états. Le champ législatif du financement des partis politiques a été récemment enrichi, suite aux découvertes de l'affaire Enron, le but étant expressément de contrôler l'action des lobbies. La controverse sur le lobbying n'a pas encore fini ses pérégrinations. Aussi, si le lobbying est accepté dans son principe, on constate que les réglementations afférentes évoluent encore en fonction des débordements constatés, preuve que le concept n'est pas simple à décliner en termes législatifs ou réglementaires.

La situation auprès des instances européennes

Les approches concernant l'attitude « institutionnelle » à adopter vis-à-vis des groupes de pression sont comparables à Bruxelles et à Strasbourg. Le lobbying s'y étant développé en suivant l'influence anglo-saxonne, il était normal que l'appréciation qui lui fut portée fût elle aussi plus proche de la conception bienveillante d'outre-Manche que de celle plus rigoriste du vieux continent. De surcroît, « institutions démocratiques adolescentes, la Commission européenne et le Parlement de Strasbourg se devaient d'acquérir l'expérience qui leur faisait défaut en pratiquant une osmose permanente avec la société civile, via les lobbies »⁴⁸. La réglementation ne pouvait donc qu'être assez souple.

A Bruxelles les lobbies sont encouragés à agir de bonne foi et aucune obligation contraignante particulière ne leur est véritablement imposée. En 1992 la Commission a envisagé l'établissement d'un code de bonne conduite du lobbying, élan qui n'a pas été suivi d'effet – peut-être en raison de l'action des professionnels du fait, farouchement opposés à toute réglementation. Il existe un registre des lobbyistes mais l'inscription n'y est pas obligatoire et les seules obligations en relation avec le lobbying s'imposent aux organismes dépendant de la Commission et non aux lobbyistes (publicité et transparence des travaux par exemple).

La situation est légèrement différente à Strasbourg mais l'approche est bien la même. L'inscription des lobbyistes sur un registre y est obligatoire et ils sont tenus d'observer un

⁴⁷ CHANTABOUT Bernard, op. cit., p. 328

⁴⁸ ZECCHINI Laurent, op. cit.

code de bonne conduite. Les fonctionnaires et agents du Parlement sont également sensibilisés vis-à-vis du lobbying, comme cela apparaît dans leur propre code de bonne conduite : « [...], le fonctionnaire ou l'agent se doit d'adopter une conduite conforme à l'indépendance de sa fonction et au principe d'intégrité, vis à vis des groupes de pression (lobbies) qui suivent de près les activités du Parlement européen. » Les contraintes sur les élus sont également très limitées.

L'auto-régulation

Les lobbyistes professionnels sont dans leur majorité opposés à toute réglementation qui limiterait leurs actions. L'auto-régulation est assez souvent proposée comme un mode d'organisation de la profession qui éviterait à la fois les dérives et le besoin de textes imposés par les pouvoirs publics : « Comme pour toutes les règles de déontologie, les professionnels ont intérêt à agir d'eux-mêmes, avant que le législateur ne s'en mêle. »⁴⁹ En France, une association regroupant une quinzaine de professionnels du lobbying, créée en 1991, l'Association française des conseils en lobbying, a élaboré une charte en dix articles dont la portée n'apparaît pas évidente. En effet, outre le fait que la lecture de certains articles laisse pour le moins perplexe⁵⁰, elle n'envisage pas la mise en place d'une autorité disposant du pouvoir de sanctionner les manquements aux règles censées régir la profession. Pour assurer la légitimité qui serait ainsi recherchée il conviendrait par ailleurs de faire entériner par les pouvoirs publics le rôle de cette autorité supérieure de la profession, à l'instar de ce qui existe pour les professions régulées par un conseil de l'ordre.

L'innocence et la pureté de plusieurs lobbyistes vont même au-delà de la recherche d'une déontologie propre à la profession. Certains d'entre eux, exerçant leur activité auprès des institutions européennes, ne voient en effet pas de nécessité à instaurer une quelconque forme de réglementation : « A écouter certains bons apôtres de la transparence, le lobbysme s'autorégule, puisque la réputation de ses agents reste leur meilleur sésame. »⁵¹

⁴⁹ CLAMEN Michel, op. cit., chap. 17

⁵⁰ L'article 9 par exemple est ainsi libellé : « Le conseil en lobbying respecte les règlements intérieurs des assemblées représentatives nationales, européenne et internationale, et le fonctionnement des institutions. » Est-il vraiment besoin de préciser, dans un texte déontologique, cette obligation évidente ?

⁵¹ ZECCHINI Laurent, op. cit.

2. – Un système d’armes géopolitique

La recherche d’un axe favorable pour les entreprises existe naturellement au niveau européen. Le lobbying des entreprises vis-à-vis des instances nationales peut avoir pour objectif une aide au niveau européen. « Le travail des lobbyistes consiste de plus en plus à convaincre le gouvernement français d’aider les entreprises hexagonales dans leur lobbying à l’échelle européenne. »⁵² Cette approche est partagée non seulement par les lobbyistes mais également par les responsables publics : « L’utilité du lobbying est également reconnue dès lors que les démarches d’influence sont porteuses d’intérêts nationaux auprès des institutions communautaires. Dans l’arène communautaire, des lobbies puissants peuvent constituer des relais efficaces dans la défense des intérêts nationaux.»⁵³. Toutefois le champ européen n’est pas celui où la lutte entre entreprises est la plus importante d’un point de vue géopolitique. Celle-ci doit être examinée préférentiellement entre l’Europe et les Etats-Unis.

2.1 – Des différends transatlantiques

« Le lobbying consiste à fournir ou à obtenir la bonne information au bon moment pour orienter une décision dans un sens favorable à notre économie. »⁵⁴

La définition du lobbying proposée par l’ancien Premier ministre Edith Cresson met en évidence le lien qui existe entre le lobbying des entreprises et le rôle économique des Etats. « A plus grande échelle, le lobbying va ainsi permettre d’installer des rapports de force entre les Etats et déterminer les sphères d’influence géopolitique. »⁵⁵

Indéniablement le champ de bataille des entreprises est un espace où l’Europe et les Etats-Unis sont en concurrence ; chaque bloc veut y faire valoir ses intérêts en matière de commerce international.

La grande sensibilité du système politique américain aux lobbies et la fréquence assez élevée des élections d’importance nationale aux Etats-Unis ont de manière mécanique un effet important sur la politique commerciale américaine. En période préélectorale, le Président comme les membres du Congrès doivent tenir compte des intérêts des lobbies puissants et dont les secteurs d’activité sont directement liés par la

⁵² Olivier Le Picard cité in « Les Français manquent de poids à Bruxelles », Le Figaro Entreprises, lundi 17 février 2003, p. 13

⁵³ ATTARCA Mourad, op. cit., p. 23

⁵⁴ Edith Cresson, citée par Michel Clamen, op. cit.

⁵⁵ DESIRE Thibaud, op. cit.

mondialisation : agriculteurs, sidérurgistes, producteurs d'automobiles par exemple. Les décisions prises sous l'influence des lobbies relèvent alors à la fois de l'économie et de la géopolitique.

Quelques exemples illustrent bien les conséquences des pressions des lobbies en matière de différends commerciaux transatlantiques.

Le choc de l'acier

« ...Il est clair que la récente débauche de subventions à l'agriculture, de même que la décision de George Bush de taxer certains aciers étrangers pour protéger la production nationale, a beaucoup à voir avec les lobbies... »⁵⁶ En mars 2002 en effet, les importations d'acier étranger ont subi l'application de droits de douanes de 8% à 30%. Cette hausse importante des taxes « sous la pression d'un puissant lobby syndicalo-industriel »⁵⁷, protectionniste, avait pour but de protéger une industrie sidérurgique américaine vieillie, qui n'avait pas engagé à temps les restructurations industrielles mises en œuvre en Europe, en particulier en France et au Royaume-Uni. La réaction européenne ne s'est pas faite attendre et une stratégie de contre-attaque a été engagée. L'Organisation mondiale du commerce a été saisie, des mesures de sauvegarde ont été prises, des compensations financières ont été demandées aux Etats-Unis, en même temps que des listes de produits américains à surtaxer étaient établies si des mesures de représailles se révélaient nécessaires. Le message était clair et la situation pouvait se transformer en un enchaînement d'hostilités économiques entre les deux côtés de l'Atlantique, avec un engrenage de différentes mesures de rétorsions. L'administration américaine a préféré éviter l'affrontement en octroyant des exemptions importantes au bénéfice d'un volume important des exportations d'acier européen vers les Etats-Unis.

On voit ici que le lobbying, porté pour compenser une mauvaise gestion passée dans un secteur bien délimité de l'industrie (la non-restructuration de l'industrie sidérurgique), qui défend donc des intérêts dans une posture défensive, peut avoir des conséquences géopolitiques majeures et sans commune mesure avec l'enjeu initial. Ainsi que l'écrit Laurent Zecchini « l'analogie avec l'« arme atomique » se justifie : les deux camps pâtiraient gravement d'un tel engrenage, sans compter que leurs échanges représentant plus de 40 % du commerce international, c'est toute l'économie mondiale qui serait affectée. »⁵⁸

⁵⁶ BAUDU Lysiane J., « Le libéralisme des Etats-Unis mis à mal par les lobbies », La Tribune, mercredi 25 septembre 2002, p. 28.

⁵⁷ ZECCHINI Laurent, « Bras de fer sur l'acier », Le Monde, 19 juin 2002, p. 4

⁵⁸ ZECCHINI Laurent, op. cit.

Le régime des bananes

En 1993, le marché européen a renforcé la préférence accordée aux bananes provenant des anciennes colonies des pays ACP (Asie, Caraïbes, Pacifique) par l'instauration d'un régime particulier portant sur les taxes douanières et les quotas. Les producteurs et distributeurs américains de bananes furent diversement touchés par ces mesures. La firme Chiquita est celle dont la perte de parts de marché a été la plus importante. Pour lutter contre les décisions européennes, la firme a alors mis en œuvre dès septembre 1994 un processus de lobbying. Son président directeur général, qui finançait jusqu'alors surtout le Parti républicain, a considérablement accru ses versements au Parti démocrate et a réussi à être reçu à haut niveau. Il a rencontré l'USTR⁵⁹, le vice-président et le président – il a même dormi à la Lincoln Room à la Maison Blanche, réservée aux hôtes de marque. Chiquita a également passé directement des contrats avec des cabinets de lobbying. Les Etats-Unis ont riposté à l'action de l'Europe en portant l'affaire devant l'OMC, qui a condamné l'organisation européenne, et en mettant en œuvre une procédure de représailles unilatérales. Dans cette affaire le lobbying conduit par Chiquita ne représentait pas l'ensemble des intérêts des firmes américaines de la banane ni ceux du peuple américain. La société Dole ne souhaitait que des aménagements au régime des importations de l'Union Européenne et la société Del Monte était opposée à l'action de l'Administration américaine. Deux groupes de pression distincts du monde des entreprises ont aussi lutté contre l'action de Chiquita : l'un rassemblant les membres Noirs du Congrès, l'autre ayant pour but d'améliorer la politique étrangère américaine vis-à-vis des pays africains et des Caraïbes.

Une action de lobbying a été dans ce cas engagée et réussie, portant une affaire exclusivement financière et limitée à une entreprise au niveau d'un contentieux international.

L'affaire des réducteurs de bruit

En février 1999 une proposition de loi a été déposée aux Etats-Unis, qui menaçait d'interdire le Concorde sur le territoire américain si l'Union européenne adoptait une législation sur les atténuateurs de bruit. Cette législation en gésine aurait touché principalement deux sociétés d'outre-Atlantique, Fedex et Northwest Airlines. La première

est connue pour son lobbying : « Fedex a des habitudes anciennes de lobbying en matière internationale [...] et un accès privilégié au Président [...]. Cela lui assure, au minimum, une oreille très attentive dans les agences de l'Exécutif. »⁶⁰ Quant à la seconde, elle conduit son lobbying selon plusieurs axes. Elle dépense des sommes considérables en contrats avec des cabinets de lobbying prestigieux, embauche d'anciens responsables publics⁶¹, et contribue largement aux dépenses des Démocrates du Minnesota. C'est un représentant de cet Etat qui a déposé la proposition de loi en représailles.

L'efficacité du lobbying est ici indéniable. Les répercussions géopolitiques apparaissent ici également d'une mesure bien supérieure aux faits initialement incriminés et qui ont motivé la focalisation d'un lobbying entretenu en permanence.

L'heure de l'apéritif

En 1998 un « cavalier législatif » porté par deux sénateurs de Floride a menacé les ventes de rhum de la société française Pernod-Ricard aux Etats-Unis. Cet article de loi a profité à la société Bacardi, dont des arguments avaient déjà été retenus antérieurement par l'office américain de contrôle des avoirs étrangers, ce qui avait conduit en 1997 au retrait d'autorisation d'utiliser la marque « Havana Club » et au refus d'accorder une nouvelle licence à Pernod-Ricard. L'interdiction d'utiliser la marque opposée à Pernod-Ricard a été confirmée par la cour fédérale de New-York en 1999. Dans cet exemple, il est difficile de remonter précisément les chemins parcourus par l'action de lobbying. En revanche les conséquences de cette action sont intéressantes. En effet, l'article de loi en question a provoqué une opposition interne et externe. En interne d'autres marques américaines ont été menacées par son application et ont dès lors engagé un lobbying opposé. En externe, non seulement la France et l'Union européenne se sont opposées, mais également Cuba. Fidel Castro a répondu à cette interdiction en menaçant de produire du Coca Cola sur son territoire, ce qui signifierait que la protection des marques américaines s'y serait plus respectée.

On voit ici également « l'accélération géopolitique » que peut provoquer une action de lobbying, qui semble-t-il dans ce cas, a été menée avec rapidité et en prenant de court la plupart des acteurs du domaine économique.

⁵⁹ USTR : United States Trade Representative, sorte de ministre du Commerce extérieur américain, qui peut porter des contentieux devant l'OMC. Il ne retient qu'une quinzaine des centaines de demandes d'enquête sur des pratiques commerciales jugées abusives qui lui sont adressées annuellement.

⁶⁰ ALLARD Patrick et VAISSE Justin, « Contentieux commerciaux Europe-Etats-Unis : nature et mécanismes d'influence des lobbies américains sur la politique de Washington », Bulletin du centre d'analyse et de prévision, Ministère des affaires étrangères, été 2000, n°73, pp.95-115

2.2 – Quel avenir ?

Du travail pour les lobbyistes

La mondialisation, louée ou décriée, est un fait. Les relations internationales en sont modifiées et les aspects financiers et économiques apparaissent plus importants que les traditionnelles influences politiques et culturelles. En ce sens, le lobbying des entreprises ne peut que recevoir une écoute plus attentive de la part des pouvoirs publics, en particulier des hommes politiques, qui ont des comptes à rendre à leurs électeurs.

Les évolutions dues à la mondialisation ne laissent alors que peu de place à l'angélisme dans les rapports commerciaux entre Etats ou entre blocs économiques. La recherche de marchés, la conservation de marchés acquis feront encore l'objet de luttes âpres. Le lobbying ne risque donc pas de manquer de champs de manœuvre.

On peut toutefois se poser la question des visées stratégiques du lobbying. Les entreprises ont-elles vraiment un plan prospectif qui se projette sur le long terme ? La recherche de l'avantage immédiat – s'il assure évidemment la survie à court terme – n'est pas garante de la survie à long terme. Les évolutions technologiques sont capables de modifier considérablement des pans entiers du marché. Il y a une vingtaine d'année une action de lobbying visant à bien positionner telle entreprise fabriquant des microsillons n'aurait pas empêché le changement radical et rapide qu'a été l'apparition des disques laser. La veille technologique ne semble pas prise en compte par les lobbyistes.

Par ailleurs le pouvoir du lobbying au niveau international est déjà important. Pour certains il a même déjà pris trop d'importance : « Ce déficit démocratique et cette perte de contrôle qui caractérisent les institutions de l'Union européenne permettent aux lobbies industriels d'exercer une influence disproportionnée sur les politiques de l'Union européenne. »⁶²

Des possibilités d'un autre ordre

D'un autre côté le libéralisme est prôné et propose de libérer les entreprises des contraintes qui les ralentissent dans la compétition mondiale. Ces contraintes sont d'origine politique. A l'extrême cela devrait conduire logiquement à supprimer le besoin du

⁶¹ Walter Mondale, ancien vice-président des Etats-Unis de 1977 à 1981, a pantouflé à son Board.

⁶² BALANYA Belén et al., op. cit., annexe 1

lobbying. Cette dissociation totale n'est que toute théorique et irréalisable. D'une part il apparaîtrait irresponsable de la part des gouvernements de pratiquer un libéralisme économique extrême, qui ne laisserait aucune intersection entre les sphères politique et économique privée. D'autre part le soutien des gouvernements aux entreprises existe et se différencie du lobbying. Lorsqu'un chef d'Etat effectue un voyage à l'étranger et emmène avec lui des chefs d'entreprises, il ne s'agit certes pas de lobbying : le responsable politique est dans son rôle, l'entrepreneur peut jouer le sien. Aussi, il ne faut pas voir le lobbying comme unique moyen permettant à l'entreprise d'être un acteur géopolitique.

Les conséquences géopolitiques du lobbying apparaissent de leur côté disproportionnées. Le lobbying d'une entreprise recherche un objectif précis, un avantage particulier. Il ne prend pas en compte l'ensemble des implications qui peuvent survenir sur le plan international, notamment lorsqu'elles concerneraient des secteurs d'activité différents. Le lobbying ne se soucie guère des « dommages collatéraux ». On ne peut toutefois pas reprocher aux entreprises de ne pas s'en préoccuper. La prise en compte globale de la société, sous tous ses aspects, est une responsabilité des pouvoirs publics, auxquels on ne saurait reprocher non plus de ne pas connaître les détails des situations économiques des entreprises. Le rôle des pouvoirs publics comme régulateurs, ou comme modérateurs, semble donc prendre plus d'importance encore que par le passé. Il faut qu'ils puissent disposer d'informations fiables de la part des entreprises et d'outils adaptés à la nouvelle donne économique.

Les pouvoirs de l'organisation mondiale du commerce (OMC), mise en place en 1995, incluent l'application de sanctions aux pays membres. Cette possibilité de sanctions, qui n'étaient pas possibles au sein du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), vise à garantir le recours au droit multilatéral, et donc à éviter des situations d'unilatéralisme (surtout américain). Ce mode de régulation s'oppose dans son esprit aux situations recherchées par le lobbying des entreprises mené au niveau international. Il correspond bien au besoin de nouveaux outils pour les pouvoirs publics.

Il semble important que ces nouveaux outils, certainement tenus par des organismes internationaux, puissent se développer. Les Romains avaient un principe adapté à leur époque : « Cedant arma togae. »⁶³ Au XXIème siècle il est souhaitable que le pouvoir économique doive, comme les armes jadis et toujours, passer après la décision politique.

⁶³ Les armes cèdent à la toge.

CONCLUSION

« Un peu à l'image d'une boule de neige qui roule, le lobbying accroît le lobbying. »⁶⁴

La loi du marché justifie le lobbying. Cette justification n'apparaît pas suffisante pour lui assurer sa légitimité. Couverte par des chartes ou par des réglementations sans grandes contraintes, il assure son auto-régulation en politique intérieure et la mondialisation lui donne toute son importance en politique extérieure.

Dans un monde où la régulation essaie avec difficulté de s'imposer comme cadre contraignant des relations internationales, idée que tous les Etats ne partagent certes pas avec la même intensité, que penser d'une pratique aux contours incertains et aux objectifs tenus exclusivement par la recherche du profit ? Si cette recherche n'est en soi nullement blâmable, si elle est même un moteur indispensable à l'épanouissement des entreprises, elle n'est pas applicable au domaine politique dont la vision ne doit pas être bornée par un seul point de vue. L'économie est un domaine fondamental de l'organisation de la cité mais ce n'est pas le seul. Les enjeux et les conséquences des prises ou des pertes de marché par les entreprises dans un marché mondialisé prouvent que les gouvernements doivent être présents dans l'espace économique pour défendre des intérêts, privés mais participant de la vie du pays. Le mode de fonctionnement de l'Etat n'est ni simple, ni aisé à faire évoluer et encore moins parfait. Il a toutefois le mérite d'être connu. Plutôt que d'agir contre lui, il faut agir avec lui : de quel côté se place le lobbying ? La réponse n'est pas évidente, c'est bien toute l'ambiguïté de cette pratique.

La question du lobbying comme arme proliférante ou comme système d'armes à usage géopolitique n'a pas de réponse tranchée : le lobbying est l'un et l'autre. Son étude en revanche laisse voir une réalité qui se dessine de plus en plus précisément : plus qu'un acteur, l'entreprise est elle-même une arme géopolitique.

⁶⁴ MAZEY Sonia et RICHARDSON Jeremy, op. cit.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLARD Patrick et VAISSE Justin, « Contentieux commerciaux Europe-Etats-Unis : nature et mécanismes d'influence des lobbies américains sur la politique de Washington », Bulletin du centre d'analyse et de prévision, Ministère des affaires étrangères, été 2000, n°73, pp.95-115
- ATTARCA Mourad, Quelles règles pour la pratique du lobbying des entreprises ? ; Cahier de recherches n°2001-03, GREFIGE – Université Nancy 2
- ATTARCA Mourad, Un modèle conceptuel du lobbying pratiqué par les entreprises ; communication à la IX^{ème} conférence internationale de management stratégique « Perspectives en management stratégique », AIMS 2000
- BALANYA Belén, DOHERTY Ann, HOEDEMAN Olivier, MA'ANIT Aadam, WESSELIUS Erik, Europe Inc. Liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires européens, traduit de l'anglais par Mickey Gaboriaud (Europe Inc. Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power, Pluto Press & CEO, 1999) ; Agone Editeur, 2000
- CLAMEN Michel et NONON Jacqueline, L'Europe et ses couloirs : lobbying et lobbyistes, Paris ; Dunod, 1991
- CLAMEN Michel, Le Lobbying et ses secrets. Guide des techniques d'influence, Paris ; Dunod, 3^{ème} éd., 2000
- CLAMEN Michel, Pratique du lobbying : 17 dossiers analysés et commentés, Paris ; Dunod, 2002
- CONSEIL D'ETAT, Rapport public 1999, jurisprudence et avis de 1998. L'Intérêt général, Paris ; la Documentation française, 1999
- DESIRE Thibaud, La place du lobbying dans l'intelligence économique et stratégique en France, Paris ; Cahier d'étude n°02-97 ESCP-EAP, 1997
- DIEUPART Florence, Le rôle des groupes d'intérêt en France, Mémoire de DESS ; Faculté des sciences économiques et sociales – institut catholique de Paris, 1997
- EUGENE Eric, (en collaboration avec Françoise Jouet), Comment développer de bonnes relations avec les élus, Paris ; le cherche midi, 1992

- EUGENE Eric, *Le lobbying : une imposture ?*, Paris ; le cherche midi, 2002
- FARNEL Franck, *Le Lobbying, stratégies et techniques d'intervention*, Paris ; Les Editions d'organisation, 1994
- GIULIANI Jean-Dominique, *Marchands d'influence. Les lobbies en France*, Paris ; Le Seuil, 1991
- GIULIANI Jean-Dominique, PINEAU Dorothee, PICARD David, *Quel cadre juridique pour le lobbying en France ?*, Paris ; Les Cahiers de L'Institut La Boétie, 1992
- GOBIN C. « L'Union européenne et les lobbies », *Politique – Revue européenne de débats*, n°2, mai 2001
- GOUSSOT Michel, « L'hyperpuissance américaine : une menace pour le multilatéralisme ? », *Le commerce mondial, Cahiers français n°299*, Paris ; La Documentation française, 2000, p. 63
- GOUSSOT Michel, « Les différends commerciaux entre Etats-Unis et Union européenne », *Le commerce mondial, Cahiers français n°299*, Paris ; La Documentation française, 2000, p. 41
- LAMARQUE Gilles, *Le Lobbying*, PUF (Que sais-je ?), Paris, 1994
- LE GRELLE Bernard, *Profession Lobbyman*, Paris ; Hachette, 1987
- LE NET Michel, *Les lobbies et le pouvoir*, Paris ; La Documentation française, 1991
- LE PICARD Olivier, ADLER Jean-Christophe, BOUVIER Nicolas, *Lobbying, les règles du jeu*, Paris ; Les Editions d'organisation, 2000
- LEFEBURE Thierry, *Lobby or not to be*, Paris ; Calmann-Lévy, 1991
- LONDEZ Francine, « Le lobbying des entreprises françaises et la construction du Marché unique », *Annales des Mines*, février 1989, pp. 120-122
- MATH Antoine, « Défense des intérêts patronaux au niveau européen : le cas des retraites », *Chronique internationale de l'IRES, Problèmes économiques*, n°2.749, Paris ; la Documentation française, 2002
- ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE, *Stratégies des industries du tabac pour saper les activités de contrôle du tabagisme à l'Organisation mondiale de la santé*, Genève ; Document de l'OMS, 2000

POUVOIRS, Les groupes d'intérêt, Revue française d'études constitutionnelles et politiques n°79, Paris ; Seuil, 1996

PREVOST-TESTARD Dominique-Claire, Le lobbying ou l'échiquier des pouvoirs ; Editions Liaisons, 1993

VAISSE Justin, « Qui gouverne à Washington ? », Politique internationale, hiver 1999-2000, n°86, pp.307-327

VAYSSIÈRE Bertrand, Groupes de pression en Europe : Europe des citoyens ou des intérêts ? ; Ed. Privat, 2002

WEISS Emmanuelle, Comment mener son lobbying à Bruxelles, Paris ; Nathan, 1993

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : UNE PRATIQUE PARTICULIERE	2
1. – DEFINITION.....	2
1.1 – Historique.....	2
1.2 – Une multiplicité d’acteurs	3
Les groupes universalistes.....	3
Les groupes de défense de particularismes.....	4
Les membres de corps et anciens élèves.....	5
Les associations politiques par nature	5
Les acteurs de la vie économique et sociale	6
1.3 – Les cibles, cœur de l’action	7
Les décideurs en politique interne.....	7
Les intermédiaires en politique interne	7
En Europe	7
2. – LES TECHNIQUES D’ACTION	8
2.1 – Les tacticiens	8
Directions de lobbying propres et cabinets de lobbying.....	8
Les think tanks	9
2.2 – Une tactique multiforme.....	9
La veille institutionnelle.....	10
L’information	10
Droit	11
Politique.....	11
Economie	12
Diplomatie	12
Communication.....	13
DEUXIEME PARTIE : UNE ARME PARTICULIERE.....	14
1. – UNE PROLIFERATION EN POLITIQUE INTERIEURE	14
1.1 – En France, une activité aux limites.....	14
Une perception qui marque un malaise	14
Une ambiguïté entretenue entre lobbying et lobbies.....	15
La notion d’intérêt général	15
Une information incomplète des pouvoirs publics	16
Des dérives avouées.....	17
Le pantouflage.....	18
1.2 – A l’étranger, une perception non dénuée de réserves.....	18
Aux Etats-Unis	18
En Europe	19
1.3 – Une réglementation difficile	21
Une absence en droit français	21
Cas particulier du pantouflage.....	23

Une réglementation américaine	23
La situation auprès des instances européennes.....	24
L'auto-régulation.....	25
2. – UN SYSTEME D' ARMES GEOPOLITIQUE	26
2.1 – Des différends transatlantiques	26
Le choc de l'acier	27
Le régime des bananes	28
L'affaire des réducteurs de bruit.....	28
L'heure de l'apéritif.....	29
2.2 – Quel avenir ?	30
Du travail pour les lobbyistes	30
Des possibilités d'un autre ordre.....	30
CONCLUSION	32
BIBLIOGRAPHIE	33
TABLE DES MATIERES	36