

**Jean-Christophe Adler<sup>1</sup>**

***LOBBYING, TRANSPARENCE ET  
DÉMOCRATIE***

*« Une association politique, industrielle, commerciale ou même scientifique ou littéraire, est un citoyen éclairé et puissant qu'on ne saurait plier à volonté ni opprimer dans l'ombre, et qui, en défendant ses droits particuliers contre les exigences du Pouvoir sauve les libertés communes »*

Alexis de Tocqueville in *La démocratie en Amérique*.

Traiter du lobbying, dans un ouvrage consacré à l'affirmation de la société civile, est parfaitement approprié non seulement parce que la société civile est présentée par certains comme la matrice de leur programme politique à la prochaine élection présidentielle mais parce qu'elle s'impose de plus en plus comme partie prenante à la décision publique. Dans ce contexte, le lobbying trouve naturellement un espace où s'exercer en faisant exister la parole d'intérêts constitués et identifiés auprès des instances élues pour arbitrer entre les points de vue. Il s'agit en quelque sorte de conjuguer démocratie participative et démocratie représentative.

Le lobbying pourtant, s'il se développe et se professionnalise, reste encore peu reconnu. Alors que son enseignement est généralisé dans les grandes écoles et universités, que toutes les entreprises et organisations professionnelles le pratiquent, que la profession de conseil fête le 15ème anniversaire de sa charte déontologique, que le Parlement européen lui a donné un statut voici dix ans, que la Commission européenne suit le même chemin, le lobbying en France, en dépit de tous ces éléments positifs, reste à l'aube d'un essor comparable à celui qu'il a connu dans les autres grandes démocraties.

Le lobbying en France fait toutefois, depuis peu, l'objet de multiples manifestations d'intérêt : proposition de Livre vert de la Commission européenne, nombreuses enquêtes journalistiques, proposition de résolution

---

<sup>1</sup> Jean-Christophe Adler est Président du cabinet Affaires Publiques Consultants et de l'Association Française des Conseils en Lobbying.

à l'Assemblée nationale visant à donner un statut aux lobbies enregistrés auprès des assemblées, projet de Livre bleu au nom de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.... Ces initiatives, qui oscillent entre stigmatisation et volonté de modernisation ont en commun d'avancer sur le chemin de la transparence.

### **Des handicaps culturels anciens**

Ce débat en trompe l'œil rappelle que notre culture politique reste marquée par un centralisme peu ouvert au pluralisme. L'idée qu'un intérêt ait intérêt à expliquer aux pouvoirs publics les enjeux de leur décision ne suscite de controverse qu'en France. Poser la question sous d'autres cieux paraîtrait totalement incongru.

Ainsi, dès 1791, le Premier amendement à la Constitution américaine de 1776 reconnaissait-il le droit pour chaque citoyen de se rassembler et de défendre ses intérêts auprès des institutions politiques en adressant des pétitions au Gouvernement. Au contraire, en France, la même année, la loi Le Chapelier proscrivait les corps intermédiaires, perçus comme obstacles à la souveraineté indivisible du peuple. Le répertoire politique du processus révolutionnaire n'a, selon François Furet, « jamais ouvert la moindre place à l'expression du désaccord » au nom d'un intérêt général immanent, incarné par l'Etat centralisé. L'héritage jacobin s'oppose d'ailleurs durablement à ce que soient créés les supports législatifs permettant au lobbying de s'organiser : 1884 pour les libertés syndicales, 1901 pour la liberté d'association... Ces freins s'opposent aux attentes de citoyens, d'associations, d'entreprises qui aspirent à participer au débat, à être écoutés et entendus.

### **L'émergence de contre-pouvoirs**

Derrière la dénonciation du lobbying, se cristallisent quelques paradoxes anciens de la vie politique française. Paradoxe au pays de Montesquieu que d'entraver l'action de contre-pouvoirs en leur préférant une *concertation* organisée et taillée à sa mesure par le pouvoir exécutif. Paradoxe qui veut qu'à l'occasion de tout débat parlementaire rompant avec la logique du fait majoritaire, c'est-à-dire animé et contradictoire, les commentateurs s'interrogent sur une « fronde parlementaire » ou l'action souterraine des lobbies. Paradoxe de stigmatiser des pressions occultes quand tout concourt au contraire à rendre de plus en plus limpide l'expression des lobbies puisque, pour être efficace, elle s'exerce en priorité dans l'arène médiatique.

La sacralisation de l'Etat a donc longtemps fait obstacle à l'organisation de la société civile. Mais cette dernière s'est construite progressivement au fil des évolutions institutionnelles et des démantèlements des attributs de l'Etat : la construction européenne, les cycles d'alternance, la décentralisation, l'autonomisation des médias, les privatisations ont fait évoluer les cadres et les réseaux traditionnels de la décision publique en l'ouvrant à de nouveaux acteurs. En introduisant du pluralisme dans un

processus jusqu'alors dominé par un Etat omnipotent qui avait repris, et parfois même renforcé, les attributs du régime monarchique, ces réformes ont rendu possible l'émergence d'une culture de contre-pouvoirs,

Tout le monde en convient désormais : quoi de plus normal qu'un intérêt économique et social s'intéresse à l'activité politique le concernant et exprime sa position de façon transparente ? La décision publique est aujourd'hui pluraliste. L'Etat n'est plus l'acteur central. Avec des décideurs de plus en plus nombreux, le processus de décision a gagné en autonomie vis-à-vis de toutes les influences possibles. Le jeu des contre-pouvoirs permet aux responsables politiques d'avoir une vision globale des enjeux, pour, *in fine*, prendre seuls leur décision. On l'a dit, de nombreux autres pouvoirs interagissent. C'est dans cet environnement marqué par des calendriers contraints, des sujets complexes, des enjeux multiples et contradictoires que le lobbying permet de mettre en perspective les paramètres de la décision.

Bien entendu, *in fine*, la décision relève de façon exclusive de la compétence du politique. Et cela nul ne le conteste. C'est cela l'essence du lobbying. Au-delà, ce n'est plus du lobbying.

### **De la connivence à la transparence**

Longtemps le lobbying en France fut affaire de réseaux, de connivence. La décision relevait du tête-à-tête entre l'Etat et l'acteur économique – issu du secteur public, qu'il s'agisse des entreprises ou de leurs dirigeants. Bien que ce modèle subsiste, il tend à être remis en cause par la réduction du poids de l'Etat dans la fixation des normes et dans l'économie.

Les acteurs sont de plus en plus nombreux. Mais pas toujours suffisants si l'on en croit Corinne Lepage qui, témoignant de son passage au ministère de l'Environnement en 1996 dans un ouvrage intitulé *On ne peut rien faire Madame la Ministre...*, constatait avec un peu d'amertume : la France souffre non pas d'un excès de lobbies mais d'une insuffisance de lobbies.

Depuis, la révolution de l'Internet a considérablement renforcé la capacité d'influence de la société civile grâce à son organisation en réseaux qui lui permet d'être un puissant bras de levier. Avec un système plus ouvert, transparent, délibératif, il y a sans doute moins à craindre que l'Etat ne cède aux sirènes de tel ou tel. Cependant le refus de l'angélisme ne doit pas être univoque. Certes les grands intérêts constitués interviennent et défendent leurs intérêts. Certes l'exigence de vigilance envers les plus puissants est légitime et nécessaire. Mais les politiques sont également aussi sensibles à d'autres sirènes.

Dans nos démocraties d'opinion, le politique est sensible au qu'en dira-t-on médiatique. Et dans le paysage médiatique, la télévision occupe une place de choix, celle des images, de l'émotion. Le politique peut alors être soumis à un type de pression bien particulier et très efficace. Celle d'une opinion émue mais versatile, aiguillonnée par une presse elle-même reflet non de la majorité, par définition silencieuse, mais de minorités agissantes qui ont

ainsi sur l'agenda une influence disproportionnée. Comment être sûr que c'est toujours pour le meilleur ?

« Les Français pensent que... » lit-on souvent en tête de l'exposé des motifs d'une loi ou du dossier de presse d'une réforme. Or le propre de l'action politique n'est-il pas de proposer des réformes s'ordonnant autour d'une vision à laquelle les citoyens ont adhéré par leur vote ou l'expression de leurs représentants. A défaut, le politique risque de courir (de s'épuiser) après une opinion supposée majoritaire.

C'est dans ce contexte, où la variable opinion et l'influence des médias pèsent lourd, que le lobbying doit désormais être pensé et mis en œuvre. C'est donc moins dans les arcanes et couloirs des ministères que de grandes décisions se préparent. C'est désormais aussi dans les ONG (environnement, consommateurs...) puisque leurs priorités d'action nourrissent l'agenda politique. C'est dans les colonnes des médias et en ouverture des grands journaux télévisés que des décisions peuvent se prendre. Le paradoxe, c'est que le processus de décision est aujourd'hui à bien des égards plus transparent et plus délibératif que jamais. Il est là sous nos yeux. Mais n'est-ce pas la lumière qui éblouit ? Dans ce contexte décisionnel plus compétitif qu'il ne l'a jamais été, quels sont les axes d'un lobbying réussi ?

### **Technique et valeur ajoutée du lobbying**

Imposer une révision de la politique en matière de lutte contre l'insécurité routière, lutter contre les monopoles qui pénalisent le consommateur, expliquer les conséquences d'une législation ou de son absence, permettre le maintien d'entreprises sur le territoire national sont autant d'exemples d'actions de lobbying conduites de façon quotidienne par les acteurs économiques. Ceux-ci informent les responsables politiques des enjeux de leur secteur d'activité et leur proposent le cas échéant des solutions voire des compromis réunissant un large consensus. Ces compromis cherchent à s'inspirer, voire associer, les grands acteurs de la société civile que sont les ONG.

Le lobbying, en tant que technique d'influence des processus décisionnels, cherche donc à mettre des intérêts particuliers en résonance avec l'intérêt général. Pour y parvenir, il faut conduire un travail assidu de conviction argumentaire, créer un environnement favorable et nouer des alliances en vue d'atteindre une décision politique.

- Le travail argumentaire comprend trois volets : identifier les enjeux, les positions et initiatives des différents *stakeholders*, bâtir des arguments adaptés aux interlocuteurs et à l'agenda politique, savoir les porter à l'attention des décideurs – ce qui obéit à des règles de forme, de procédure et de calendrier mais aussi à un certain sens politique. Créer un débat, l'animer et en maîtriser les paramètres comme les retombées est dans la boîte à outils du lobbyiste.
- Le deuxième aspect consiste à créer un environnement propice à une décision favorable. Ceci suppose d'intervenir en amont du processus

par un effort d'information et de concertation avec les parties concernées. Ces programmes de communication visent à élargir les soutiens d'un intérêt par la prise en compte de la diversité des positions, consacrés au sein de compromis nés d'un dialogue contradictoire et fécond avec l'ensemble des acteurs composant la société civile, c'est-à-dire autres que l'Etat et le marché.

- Le troisième aspect relève de la capacité à nouer des alliances, c'est-à-dire à renforcer l'acceptabilité politique du dossier. Cette approche correspond à la réalité de processus décisionnels qui associent désormais toujours plus d'acteurs. Leurs intérêts sont parfois contradictoires, mais ils trouvent, dans une concertation ouverte, équilibrée et tournée vers la recherche de compromis gagnant – gagnant, les moyens de renforcer leur influence.

Loin de diviser, le lobbying permet donc le plus souvent de rassembler autour de compromis. La mise en place de ce dialogue citoyen s'inscrit dans une perspective démocratique en confrontant les politiques au terrain, en renforçant l'efficacité des normes et en élargissant les soutiens au système. Cela suppose naturellement de s'exercer dans un cadre déontologique clair. Qu'en est-il en France ?

### **Déontologie et reconnaissance du lobbying en France**

Lobbying moderne et déontologie sont indissolublement liés. Cet impératif a guidé l'*Association Française des Conseils en Lobbying* (AFCL) dès sa création, puisqu'elle a adopté sa charte en 1991 et l'a révisée début 2005. Elle est engagée dans « l'initiative pour la transparence » lancée en 2006 par le Vice-Président de la Commission européenne, M. Siim Kallas, et y contribue activement.

Le lobbying est donc en France une réalité de fait. Mais est-il absolument nécessaire de le reconnaître sur le plan institutionnel ?

Premièrement, ce métier joue un rôle dans le processus démocratique comme l'a rappelé la Commission européenne dans sa communication sur le sujet. De plus, c'est un secteur qui crée des emplois et de l'activité. Or, cette espèce d'entre-deux entrave son développement. Il est donc nécessaire de lui donner un statut à l'instar de ce qui existe sur le plan européen, au Parlement européen par exemple.

Deuxièmement, ne pas reconnaître que le lobbying existe crée de la confusion dans l'opinion et alimente la suspicion. Contre la défiance qui aujourd'hui frappe nos élus et la démocratie en général, plus de transparence est nécessaire. Un registre public et la signature d'un code éthique pluripartite sous l'égide des autorités renforceraient la transparence de la prise de décision.

Troisièmement, la responsabilité est indissociable de l'existence et partant de la reconnaissance. Or le lobbying ne peut être comptable de tout, et notamment de ce qui est hors de son champ de responsabilité. La tentation

de désigner le lobbying et les lobbies comme bouc émissaire est donc une facilité d'autant que dans nombre de cas, c'est à l'institution elle-même de fixer des règles claires.

Dans cette perspective, l'initiative européenne de la Commission européenne, en se focalisant non sur les lobbies mais sur la transparence, est exemplaire. Elle rappelle que de nombreux acteurs interviennent et qu'il serait logique qu'ils soient tous logés à la même enseigne.

Pourquoi donc, ne pas lancer en France une initiative semblable à celle initiée par la Commission européenne? L'Assemblée nationale et le Sénat pourraient initier une concertation pluripartite. Les engagements des lobbies seraient évalués au regard des exigences du débat démocratique. L'institution elle-même pourrait réévaluer certaines de ses règles qu'il s'agisse du statut des assistants parlementaires ou l'équité et la transparence des conditions d'accès.

Ces réflexions pourraient se concrétiser par la signature d'un code déontologique par l'ensemble des parties engagées dans un dialogue avec les pouvoirs publics. Cela renforcerait la transparence du processus de décision ainsi que l'efficacité des lois car, loin de diviser, le lobbying moderne vise à rassembler autour de compromis. Le débat public s'en trouverait clarifié et la position de chaque intervenant aussi.

Il est donc grand temps de changer de regard sur le lobbying. Il est le témoin et l'instrument de l'influence de la société civile. Or la contribution de cette dernière est essentielle à l'équilibre des pouvoirs dans un pays encore très marqué par son double héritage monarchique et jacobin. Le lobbying doit trouver sa place, toute sa place, juste sa place.