

Février 2016

LE LOBBYING : OUTIL DÉMOCRATIQUE

FONDATION POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE
fondapol.org

Anthony ESCURAT

FONDATION POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE
fondapol.org

www.fondapol.org

LE LOBBYING : OUTIL DÉMOCRATIQUE

Anthony ESCURAT

La Fondation pour l'innovation politique
est un think tank libéral, progressiste et européen.

Président : Nicolas Bazire
Vice Président : Grégoire Chertok
Directeur général : Dominique Reynié
Présidente du Conseil scientifique et d'évaluation : Laurence Parisot

La Fondation pour l'innovation politique publie la présente note
dans le cadre de ses travaux sur *les valeurs*.

FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE

Un think tank libéral, progressiste et européen

La Fondation pour l'innovation politique offre un espace indépendant d'expertise, de réflexion et d'échange tourné vers la production et la diffusion d'idées et de propositions. Elle contribue au pluralisme de la pensée et au renouvellement du débat public dans une perspective libérale, progressiste et européenne. Dans ses travaux, la Fondation privilégie quatre enjeux : la croissance économique, l'écologie, les valeurs et le numérique.

Le site www.fondapol.org met à disposition du public la totalité de ses travaux. Sa nouvelle plateforme « Data.fondapol » rend accessibles et utilisables par tous les données collectées lors de ses différentes enquêtes et en plusieurs langues, lorsqu'il s'agit d'enquêtes internationales.

Par ailleurs, notre média « Trop Libre » offre un regard quotidien critique sur l'actualité et la vie des idées. « Trop Libre » propose également une importante veille dédiée aux effets de la révolution numérique sur les pratiques politiques, économiques et sociales dans sa rubrique « Renaissance numérique ».

La Fondation pour l'innovation politique est reconnue d'utilité publique. Elle est indépendante et n'est subventionnée par aucun parti politique. Ses ressources sont publiques et privées. Le soutien des entreprises et des particuliers est essentiel au développement de ses activités.

RÉSUMÉ

En France, la seule évocation du terme « lobbying » conduit généralement à susciter la suspicion. Dans l'inconscient collectif, sa pratique nuirait gravement à la santé démocratique. Elle est pourtant monnaie courante et pleinement assumée dans une grande partie des pays occidentaux. Loin de se cantonner à la simple caricature d'une activité occulte agissant aux frontières de la légalité, le lobbying – souvent mal compris et mal défini – constitue au contraire une démarche susceptible d'être bénéfique à la prise de décision politique, à condition qu'il soit régulé.

Conditionnée par son héritage culturel, embrumée dans un halo idéologique, l'approche française a longtemps été réfractaire à la participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel. Puisant ses racines dans la pensée de Jean-Jacques Rousseau et de sa conception de la volonté générale, cette aversion française s'est traduite par une hostilité farouche à l'égard des corps intermédiaires. À l'opposé, la conception anglo-saxonne – considérant qu'il serait vain de chercher à les interdire – a préféré encourager l'intervention des lobbies au sein de la sphère publique, et ce tout en encadrant leurs pratiques. Malgré le rejet dont il fait l'objet en France, le lobbying n'y est pourtant ni un phénomène récent, ni un phénomène exceptionnel. Il est d'ailleurs actuellement en pleine expansion. Une mutation qui résulte d'un effet de ciseau conjuguant notamment intégration européenne et transformation de l'État, et à travers lequel les groupes d'intérêt se sont fortement développés. Désormais omniprésents dans l'espace public, pratiqués tant par les grandes entreprises que par les partenaires sociaux, les ONG ou les think tanks, le lobbying apparaît aujourd'hui comme un mode d'action incontournable du débat démocratique.

Dès lors, l'exception française en la matière réside en fin de compte davantage dans un rejet d'ordre moral que dans la critique d'une pratique qui, dans les faits, s'avère être une réalité à laquelle la France s'est manifestement bien accommodée. Sans dresser une apologie naïve du lobbying ni, à l'inverse, l'observer avec les seules lunettes de la défiance, cette note se fixe pour objectif de lever le voile sur une activité inhérente au jeu politique. Dit autrement, au-delà d'un travail de « dédramatisation » qu'elle entend également mener, c'est une rupture avec l'« hypocrisie française » en la matière dont il est ici question.

LE LOBBYING : OUTIL DÉMOCRATIQUE

Anthony ESCURAT

Doctorant en science politique à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence

« Une nation ne peut se maintenir que si, entre l'État et les particuliers, s'intercale toute une série de groupes secondaires. »

Émile Durkheim

LE LOBBYING À L'ANGLO-SAXONNE ET À LA FRANÇAISE

À l'origine, les systèmes politiques français et anglo-saxon ont en partage une profonde méfiance à l'égard du lobbying, une pratique réputée coupable d'altérer la bonne marche de la démocratie. Mais alors que la conception anglo-saxonne a privilégié *in fine* une voie médiane et pragmatique en choisissant d'inclure les groupes d'intérêt¹ au cœur du processus décisionnel, l'approche française – enserrée dans son culte de la « volonté générale » – est quant à elle longtemps demeurée hostile à leur intervention dans le champ politique. Cette dichotomie entre deux manières d'appréhender la définition du bien commun a donné naissance à deux modèles bien distincts.

1. Emiliano Grossman et Sabine Saurugger définissent les groupes d'intérêt comme des « entités cherchant à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public » [« Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2, avril 2006, p. 299]. Sont ainsi inclus dans cette large définition les entreprises, les ONG et associations, les syndicats patronaux et ouvriers, les mouvements sociaux, etc.

Une conception anglo-saxonne perméable aux lobbies

Selon l'OCDE, les dépenses en matière de lobbying ont atteint aux États-Unis 3,28 milliards de dollars en 2008, pour un effectif total de près de 15 000 professionnels de l'influence officiellement accrédités auprès du Congrès. Au Royaume-Uni, ils seraient, selon le Conseil de l'Europe, environ 14 000 à travailler dans un secteur pesant plus de 1,9 milliard de livres sterling² (environ 2,5 milliards d'euros). Au Canada, les proportions ne sont certes pas équivalentes, mais l'OCDE y recense tout de même 5 000 lobbyistes³, dans un pays comptant moins de 40 millions d'habitants. Au regard des ressources considérables employées, la pratique du lobbying n'est donc ni un phénomène marginal, ni un phénomène récent dans le monde anglo-saxon. Elle correspond au contraire à une tradition ancienne, profondément ancrée dans l'ADN et le fonctionnement coutumier des systèmes politiques.

Au Royaume-Uni, il faut remonter au XIII^e siècle pour trouver les origines de la première forme d'institutionnalisation des groupes d'intérêt. En effet, lorsqu'en 1215, sous la contrainte, le roi d'Angleterre Jean sans Terre édicte sa Grande Charte, il concède à ses barons la possibilité d'adresser des pétitions au royaume s'ils considèrent que leurs droits sont d'une quelconque manière violés par le régime⁴. Il s'agit par conséquent de la première amorce de limitation des pouvoirs de la monarchie et, en parallèle, de la première forme de reconnaissance politique de l'expression des revendications privées.

Cette Grande Charte, confirmée et étendue par la quasi-totalité des souverains qui succéderont à Jean sans Terre, constitue aujourd'hui encore l'un des textes fondateurs du Royaume-Uni. Préfigurant la démocratie moderne britannique, elle influencera l'organisation politique de l'ensemble des pays anglo-saxons. Ainsi, près de six siècles plus tard, les Pères fondateurs des États-Unis en transposent l'esprit et l'élargissent à l'ensemble de la société civile dans la Constitution du 17 septembre 1787. Aux termes de son Premier Amendement, celle-ci offre ainsi aux citoyens américains la possibilité de s'adresser directement à leurs gouvernants pour faire valoir et défendre leurs intérêts particuliers : « Le Congrès ne peut faire de loi pour limiter la liberté de parole ou le droit des citoyens d'intervenir auprès du gouvernement pour obtenir le redressement des torts. » Bien que la référence ne soit qu'implicite, la première Constitution des États-Unis consacre bien le rôle central joué par les groupes d'intérêt dans la vie démocratique américaine. Le lobbying

2. Conseil de l'Europe, *Le Lobbying dans une société démocratique [Code européen de bonne conduite en matière de lobbying]*, doc. 11937, 5 juin 2009, p. 13.

3. Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], *Lobbying, pouvoirs publics et confiance*, volume 1 : « Quel cadre législatif pour plus de transparence ? », Éditions OCDE, 2011, p. 3.

4. Pierre Bardon et Thierry Libaert, *Le Lobbying*. Dunod, 2012.

apparaît alors comme un droit fondamental, une pratique inhérente au fonctionnement politique.

Ces deux textes fondateurs illustrent l'importance de la prise en considération de la société civile dans la culture politique anglo-saxonne. Cette primauté donnée aux revendications privées a toutefois souffert de contestations. En effet, bien que nantis d'une reconnaissance institutionnelle dont ils seront longtemps dépourvus dans l'Hexagone, les lobbies anglo-saxons n'en demeurent pas moins soupçonnés – notamment aux États-Unis – d'agir à l'encontre du bien commun. Perçus comme guidés par leurs seuls intérêts égoïstes, utilisant des méthodes souvent opaques, parfois en marge de la légalité pour faire pression sur les décideurs politiques, les lobbyistes nuiraient – dans l'imaginaire collectif – à l'intérêt général. Néanmoins, contrairement aux Français avec lesquels ils partagent cette défiance originelle, les Anglo-Saxons décidèrent de faire de cette menace une opportunité en intégrant les groupes d'intérêt au cœur du fonctionnement démocratique. Cette approche pragmatique s'est alors mue en véritable doctrine de gouvernance, favorisant l'expression de la diversité de la société civile tout en permettant, corrélativement, à l'État de se délester du monopole de la définition du bien commun⁵.

Très critique à l'égard des lobbies qui selon lui « hantent les couloirs du Congrès⁶ », James Madison, quatrième président des États-Unis, est à l'origine de cette vision de la démocratie fondée sur l'interaction des groupes sociaux⁷. Symbole du rapport ambigu qu'entretiennent les Américains avec le lobbying, le « paradoxe de Madison », qui irrigue toute la conception anglo-saxonne, s'interroge sur la manière de délier ce nœud gordien en évitant à la fois de pêcher par excès d'autoritarisme – à savoir en limitant l'expression des citoyens – tout en veillant à ce que la puissance publique ne se retrouve pas aliénée aux seuls intérêts privés. Par conséquent, d'après Madison, bien qu'ils constituent une menace pour la vie démocratique, les représentants d'intérêt n'en sont pas moins une réalité avec laquelle, par pragmatisme et en vertu des principes de liberté, il convient de s'accommoder.

En d'autres termes, la présence des lobbies dans le processus décisionnel apparaissant inéluctable, il revient aux pouvoirs publics de favoriser leur mise en compétition afin de se prémunir contre les éventuels excès d'un groupe dominant – qui contreviendraient alors à l'intérêt général – et d'équilibrer

5. Voir Cédric Polère, *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêts s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, Millénaire, juin 2007 (www.millenaire3.com/content/download/1385/19395/version/1/file/lobbying.pdf).

6. Cité par Mourad Attarça, *Une introduction au concept de « stratégie politique d'entreprise ». Une étude du lobbying pratiqué par les entreprises en France*, thèse, HEC Paris, 1999, p. 13, note 4.

7. Cédric Polère, *op. cit.*, p. 8.

les relations au sein du corps social. Résultat : de cette confrontation des revendications catégorielles naît, par un jeu de contre-pouvoirs et d'autorégulation, une sorte de point d'équilibre, compromis certes imparfait mais se rapprochant bon gré mal gré du bien commun. Dans ce processus, l'État joue, quant à lui, un rôle à la fois de caisse de résonance et d'arbitre des intérêts particuliers. Des intérêts particuliers qui, retentissant au-dedans d'un État régulateur, permettent à la société civile de concourir à la conception de la décision publique et, en cascade, à la définition du bien collectif.

Se fondant dans la pensée d'Adam Smith, l'approche anglo-saxonne cultive donc l'expression des revendications privées dans la sphère publique et considère, en somme, que la recherche de l'intérêt individuel concourt à l'intérêt général. Appliquant au champ politique ce principe économique, Jeremy Bentham, père de la doctrine utilitariste, affirme ainsi que les intérêts particuliers constituent – au travers du « citoyen électeur » – la base de la pyramide démocratique : « Comme chaque individu est le plus apte à désigner la personne qui représentera le mieux ses propres intérêts, l'ensemble des individus qui composent la communauté éliront nécessairement les hommes qui représentent le mieux l'intérêt commun⁸. »

Deux logiques – l'une culturelle, l'autre historique – fécondent cette préférence anglo-saxonne pour la coconstruction de la décision publique. La première réside dans la forte propension de la société civile à s'organiser en associations pour défendre ses intérêts. Ainsi, comme l'observe Alexis de Tocqueville à travers le prisme états-unien, « les Américains de tous les âges, de toutes les conditions, de tous les esprits, s'unissent sans cesse⁹ » et utilisent ces associations pour faire valoir leurs revendications auprès des pouvoirs publics. La seconde tient dans la fragmentation des systèmes politiques et, plus précisément, dans l'autonomie – plus ou moins grande selon les pays – dont disposent les pouvoirs locaux. Cette tradition décentralisatrice, héritée notamment de l'empire colonial britannique et du principe de *self-government*, offre une multitude de points d'accès aux groupes d'intérêt leur permettant de participer, en tant que parties prenantes légitimes, à la gestion de la vie de la cité.

Dans ce contexte, les lobbies constituent un rouage essentiel du processus décisionnel anglo-saxon : « Tout autant que les partis politiques, ils établissent ce qui est réalisable ou ce qui ne l'est pas, ce qui est susceptible d'un traitement politique et ce qui doit être tenu à l'écart des décisions

8. Christophe Chauvet, « La notion d'égalité des chances chez Jeremy Bentham », *Revue d'études benthamiennes*, n° 3, novembre 2007, chap. II.1.2, § 34 [etudes-benthamiennes.revues.org/157].

9. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, II, 2^e partie, chap. V, in Œuvres, t. II, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1992, p. 621.

autoritaires, ce qui sera présenté d’“intérêt public” ou – à l’inverse – comme d’“ordre privé”¹⁰. » À cet égard, les rapports entre groupes d’intérêt et puissance publique tendent, dans l’ensemble des pays d’influence anglaise, à être menés d’égal à égal¹¹.

Selon Tocqueville, ce « modèle d’État gouverné par la société » constitue un rempart contre le « potentiel totalitaire de la démocratie majoritaire¹² ». Le philosophe – infidèle à l’approche française que nous présenterons plus loin et croisant le fer, entre autres, avec la pensée de Jean-Jacques Rousseau – milite dès lors pour une inclusion des corps intermédiaires au processus décisionnel, contre-pouvoirs selon lui indispensables à la bonne marche de la démocratie.

Néanmoins, en dépit des vertus que lui reconnaît Tocqueville, cette conception souffre, sous son vernis, de nombreuses limites. Parmi celles-ci, au-delà des notions de trafic d’influence et de corruption politique – qui ne sont ni assimilables à la pratique du lobbying en tant que telle, ni l’apanage des sociétés anglo-saxonnes – se manifestent d’importantes inégalités entre groupes d’intérêt, plus particulièrement en termes de moyens financiers et d’accès aux pouvoirs politiques. Ces inégalités, face auxquelles l’État apparaît relativement impuissant et qui contribuent à renforcer la perception commune selon laquelle l’usage du lobbying ne profiterait qu’aux plus forts, amènent à s’interroger sur l’équilibre des rapports de force dans les démocraties anglo-saxonnes. Poussée à son paroxysme, cette « démocratie des groupes » s’expose dès lors à être confisquée par une poignée d’acteurs « privilégiés ».

Une tradition française hostile au lobbying

À la différence de l’approche anglo-saxonne, la tradition politique française est rétive à l’immixtion des lobbies dans la fabrication de la loi et la définition du bien commun. À travers cette conception, seuls les élus – uniques récipiendaires de l’onction démocratique – en constituent les dépositaires légitimes, s’arrogeant au côté de l’État le monopole de l’intérêt général. Au nom de la volonté collective, élus et État agissent ainsi en remparts – supposés hermétiques – face à l’interférence des égoïsmes catégoriels, coupables de pervertir le processus démocratique.

10. Cédric Polère, *op. cit.*, p. 9.

11. Voir Jack Hayward, « Groupes d’intérêt, pluralisme et démocratie », *Pouvoirs*, n° 79, novembre 1996, p. 5-19.

12. Luigi Graziano, « Le pluralisme. Une analyse conceptuelle et comparative », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 2, avril 1996, p. 196.

Cette aversion franco-française pour le lobbying est le fruit d'un héritage historique et politique ancien. Prenant appui sur la pensée de Jean-Jacques Rousseau, la conception hexagonale voit dans les associations d'individus un danger pour la démocratie ; la manifestation des intérêts particuliers dans le processus décisionnel étant considérée comme une entrave à l'intérêt général susceptible, en outre, d'agir concurremment à la puissance publique. Ce faisant, mue par l'idée de promouvoir un bien prétendu supérieur – où le collectif l'emporte sur le particulier, où l'individu s'efface derrière le citoyen –, la vision rousseauiste sacralise la volonté générale censée transcender les enjeux catégoriels : « La volonté générale peut seule diriger les forces de l'État selon la fin de son institution, qui est le bien commun [...]. Il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État et que chaque citoyen n'opine que d'après lui¹³. » Avec Rousseau, le principe d'une démocratie fondée sur la « souveraineté populaire » prend ainsi des allures de mythe, d'horizon politique et moral indépassable.

En creux, à rebours du modèle anglo-saxon, la volonté générale française ne résulte donc pas de l'agrégation des intérêts particuliers mais constitue plutôt « une sorte d'instinct infaillible du plus grand nombre¹⁴ ». Pour le philosophe des Lumières, afin de préserver l'égalité entre les citoyens, cette émanation de la volonté collective suppose dans la pratique qu'aucune volonté particulière ne vienne parasiter son expression. De la sorte, dans une stricte approche unitaire et jacobine de l'État, l'auteur du *Contrat social* nie toute légitimité à la société civile constituée en groupes pour définir l'intérêt général et concourir au bien commun, monopoles de l'État et des élus. En d'autres termes, les lobbies ne sont pas solubles dans la République rousseauiste, au sein de laquelle les notions d'« intérêt général » et de « puissance publique » tendent à se confondre.

Théorisée par Rousseau, cette approche singulière puise toutefois ses racines dans l'histoire de France. Ainsi, dès le Moyen Âge, les groupes d'intérêt sont perçus comme des menaces par les gouvernants. D'après Cédric Polère, « la monarchie avait essayé de réduire leur influence ou de les contrôler¹⁵ ». Cette hostilité s'est par la suite amplifiée sous l'Ancien Régime, se traduisant notamment par l'abolition, en février 1776, par le contrôleur général Turgot, ministre de Louis XVI, des nombreuses corporations qui avaient vu le jour.

13. Jean-Jacques Rousseau. *Du contrat social*, livre II, chap. I et III, in *Œuvres complètes*, t. III, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1964, p. 368-371.

14. Richard Dessens, *Culture générale. Histoire et formation de la pensée politique*, Publibook, 2009, p. 135.

15. Cédric Polère, *op. cit.*, p. 9.

Bien que réhabilitées par Necker quelques mois plus tard, elles n'en furent pas moins corsetées par la puissance publique à travers une étroite tutelle juridique et fiscale¹⁶.

Ce rejet des organisations de défense d'intérêts fut perpétué par les tenants de la Révolution, influençant ensuite la construction de l'État français moderne. En réaction à l'Ancien Régime, la République s'édifie en effet sur le double postulat de la volonté générale et de la souveraineté nationale. Creusets du modèle républicain, ces deux principes, érigés en totems par l'Assemblée nationale constituante, s'accommodent mal de la présence des lobbies dans l'espace public. Dès lors, portant le sceau de la pensée rousseauiste, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 l'affirme sans ambages : « La loi est l'expression de la volonté générale. » Dans ce sillage, la Constitution du 3 septembre 1791 abolit dans son préambule les institutions qui « blessaient l'égalité et la liberté des droits » et indique que, dorénavant, « il n'y a plus ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers ».

La même année, transposant dans la loi cet anathème constitutionnel, le décret d'Allard et la loi Le Chapelier interdisent à leur tour la constitution de corporations de métiers et les coalitions d'ouvriers ou de chefs d'entreprise afin qu'aucun intérêt intermédiaire ne puisse interférer entre l'État et le citoyen¹⁷. « Il n'y a plus de corporations dans l'État ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un intérêt de corporation¹⁸ », justifiait Le Chapelier en 1791.

Au sortir de la Révolution, la construction de l'État français moderne, obéissant toujours à l'esprit du « contrat social » de Rousseau, est alors marquée par une profonde défiance morale et une vive réprobation judiciaire à l'égard de toute manifestation d'intérêts particuliers dans l'espace politique. Autrement dit, au nom de la volonté générale et au motif que rien ne doit séparer les citoyens de la chose publique, la République choisit à travers un cortège de textes législatifs de proscrire toute formation d'associations et de syndicats, officiellement déclarés « hors la loi¹⁹ ».

Néanmoins, la pensée rousseauiste tout comme le cadre réglementaire qu'elle a inspiré ne résisteront pas longtemps à la confrontation avec le réel.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. Séance de l'Assemblée nationale du 14 juin 1791, in *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, 1^{re} série, t. XXVII, Paul Dupont, 1887, p. 210.

19. Emiliano Grossman, « Un cadre réglementaire pour le lobbying », *Constructif*, n° 22, mars 2009 (revue en ligne sur www.constructif.fr).

Il s'écoulera en effet moins d'un siècle avant que l'interdiction des corps intermédiaires soit finalement battue en brèche. Elle est ainsi levée en 1884 par la loi Waldeck-Rousseau relative à la création des syndicats professionnels, puis par la loi du 1er juillet 1901 autorisant la création d'associations. En réalité, ces deux textes légalisent une pratique déjà largement répandue dans l'Hexagone. En dépit de son interdiction, le mouvement syndical s'est en effet fortement développé au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle : on recensait déjà plus de 500 corporations en 1881 et des congrès ouvriers s'étaient réunis successivement à Paris, Lyon et Marseille quelques années auparavant. N'offrant finalement qu'un cadre légal à un état de fait latent, la loi Waldeck-Rousseau stipule dès lors que « les syndicats ou associations professionnelles [...] pourront se constituer librement sans l'autorisation du Gouvernement²⁰ ». Une rupture à la suite de laquelle se structurent aussitôt de nombreux syndicats, dont la CGT dès 1895.

Un demi-siècle plus tard, le régime de Vichy dissout les organisations professionnelles – patronales ou ouvrières – et crée en lieu et place les corporations obligatoires uniques, auxquelles s'ajoutent nombre d'ordres professionnels (experts-comptables, médecins, vétérinaires...) toujours en vigueur aujourd'hui, mais qu'il soumet à la stricte tutelle de l'État. Bien que, dès 1945, le gouvernement provisoire décide de desserrer cet étau en réintroduisant l'autorisation des associations et en revenant aux lois de 1884 et de 1901, cet héritage laissera des traces, contribuant à alimenter l'image négative accolée aux corps intermédiaires²¹.

Dans ce contexte, en réaction, la IV^e République fait preuve d'une plus grande mansuétude à leur égard. Elle se caractérise ainsi par la forte montée en puissance des groupes d'intérêt culminant, selon Jean Garrigues, avec « les manifestations des bouilleurs de cru et le mouvement poujadiste qui défendait essentiellement les “petits” artisans et commerçants²² ». Leur influence atteint un degré tel que les chambres d'agriculture parviennent, par exemple, à faire élire en 1951 une cinquantaine de représentants à l'Assemblée nationale, leur permettant ainsi de constituer leur propre groupe parlementaire²³. Dans ce contexte, Frank Wilson avance qu'à cette époque certains lobbies disposaient d'un pouvoir « équivalent sinon supérieur à celui des partis²⁴ ».

20. Loi relative à la création des syndicats professionnels, 21 mars 1884, art. 2 (www.ihs.cgt.fr/IMG/pdf/loi_1884.pdf)

21. Cédric Polère, *op. cit.*, p. 8-9.

22. Jean Garrigues, « Lobbying et groupes de pression en démocratie », *Territoires*, n° 520, septembre 2011, p. 50.

23. Frank L. Wilson, « Les groupes d'intérêt sous la Cinquième République. Test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et gouvernement », *Revue française de science politique*, vol. 33, n° 2, avril 1983, p. 220-254.

24. Henry Ehrmann, cité par Frank L. Wilson, *ibid.*, p. 247.

Face à cet essor et souhaitant se prémunir contre toute ingérence dans le processus normatif, les artisans de la Ve République, eux, sont animés par le désir de réintroduire une véritable distance vis-à-vis des corps intermédiaires – dont ils dénoncent l'emprise sur le précédent régime – et reviennent d'une certaine manière à la tradition rousseauiste. Gravant dans le marbre cette volonté, la Constitution du 4 octobre 1958 institutionnalise alors cette rupture dans ses articles 2 et 3 : « Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple [...]. La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par voie du référendum. » La nouvelle loi fondamentale française ignore donc ostensiblement les lobbies et postule sans ambiguïté que la souveraineté nationale ne peut être morcelée ni traversée d'intérêts particuliers. En affirmant dans son article 27 que « tout mandat impératif est nul », elle impose par ailleurs un garde-fou supplémentaire à l'encontre des éventuelles revendications catégorielles dont les parlementaires pourraient se faire les porteurs. En somme, sans entrer dans le détail du texte constitutionnel, un regard superficiel suffit pour comprendre que la V^e République a été conçue pour limiter les empiétements des lobbies sur le processus législatif. De la réduction du nombre de commissions parlementaires aux procédures de vote en passant par la limitation de la durée des sessions, tout semble avoir été fait pour contenir l'influence des groupes d'intérêt. Au final, suivant l'héritage de la Révolution comme de l'Ancien Régime, les constituants de 1958 s'opposent à toute reconnaissance et association officielles des lobbies à la conception de la loi.

Néanmoins, sous l'influence du général de Gaulle qui en avait émis l'idée lors de son discours de Bayeux en 1946, la Constitution de la Ve République institue le Conseil économique et social, une assemblée accolée au Parlement où siègent, entre autres, les représentants des acteurs socio-économiques, et ce afin que « se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays²⁵ ». Bien qu'elle semble porter en elle les germes d'une certaine inclination du pouvoir politique à reconnaître et à favoriser l'expression des intérêts privés dans la sphère publique, cette nouvelle assemblée tient davantage du symbole, puisqu'elle ne constitue pas à proprement parler une troisième chambre parlementaire – son rôle n'étant que consultatif – et qu'elle reste strictement subordonnée au pouvoir exécutif. En d'autres termes, malgré cette forme d'institutionnalisation jusqu'alors inédite, les lobbies demeurent en réalité confinés à la périphérie de la conception de la décision publique et de la définition de l'intérêt général.

25. Discours de Bayeux 16 juin 1946 (consultable sur le site www.charles-de-gaulle.org).

Cette tradition multiséculaire d'exclusion des groupes d'intérêt se conjugue, en outre, à une hypercentralisation du pouvoir, cette autre spécificité française consubstantielle à la construction de l'État et peu compatible avec l'émergence des corps intermédiaires et l'exercice du lobbying. Ainsi, à l'inverse des organisations politiques anglo-saxonnes fortement décentralisées, la France se caractérise par une importante concentration politique et administrative, sans comparaison dans le monde occidental. Comme l'explique l'économiste Daniel Cohen, cet État omnipotent – legs de notre histoire – a dès lors longtemps découragé toutes les « interactions horizontales²⁶ ». Remarquablement illustrée par la formule de Louis XIV (« L'État, c'est moi »), cette exception française – incarnée par le club des Jacobins lors de la Révolution, puis perpétuée, sans véritable discontinuité, de Napoléon à de Gaulle – s'avère néanmoins aujourd'hui vivement remise en question, notamment sous l'effet conjugué de la construction européenne et de la transformation de l'État. Alors que cette tradition centralisatrice était hier peu conciliable avec le développement des groupes d'intérêt, son étiolement offre aujourd'hui à la société civile (ONG, acteurs économiques, mouvements sociaux...) une autonomie croissante, invitant par conséquent à une plus grande participation des lobbies à la conception de la décision publique.

LES FACTEURS DE CHANGEMENT DE LA PRATIQUE DU LOBBYING EN FRANCE

Si certains discours hostiles au lobbying demeurent vivaces dans les chœurs politique et médiatique, il n'en demeure pas moins que, dans la réalité, la vieille tradition française, pourtant fortement enracinée, semble ne pas avoir résisté à l'usure du temps et, plus précisément, à l'émergence de nouveaux acteurs politiques supra- et infranationaux. Deux forces motrices – l'intégration européenne et la mutation de l'État – l'ont notamment fortement ébranlée depuis trente ans, la faisant glisser progressivement vers le modèle anglo-saxon. Cette conversion, encore relativement récente et inachevée, a ouvert la voie à une plus grande participation des lobbies au processus décisionnel, rebattant les cartes d'un mode de gouvernance à la française jusqu'alors prisonnier de ses barrières culturelles et de son héritage politique.

26. Daniel Cohen, *Le monde est clos et le désir infini*, Albin Michel, 2015, p. 193.

L'intégration européenne

D'après la Commission européenne, près de 15 000 lobbyistes, employés par quelque 2 600 groupes d'intérêt de toute sorte (grands groupes, ONG, cabinets de conseil, fédérations professionnelles, think tanks, etc.), travaillent actuellement auprès des institutions communautaires²⁷. Bruxelles apparaît dès lors aujourd'hui incontestablement comme la deuxième capitale mondiale du lobbying après Washington.

Cet essor n'est toutefois pas nouveau. Comme le mettent en lumière Hélène Michel²⁸ et Emiliano Grossman²⁹ dans leurs travaux respectifs, les groupes d'intérêt – notamment économiques – ont largement façonné la construction de l'Union européenne et en constituent, aujourd'hui encore, des acteurs à part entière « capables d'entraîner les mécanismes et les acteurs politiques dans le processus d'intégration³⁰ ». La place centrale qu'ils occupaient déjà dans les années 1950 n'a donc cessé de s'accroître depuis lors, et ce de manière spectaculaire.

Le développement du lobbying à Bruxelles s'est en effet accéléré à partir des années 1980, conséquence de la volonté affichée par l'Europe – notamment par la commission Delors – d'institutionnaliser le dialogue avec la société civile afin, d'une part, de pallier son déficit supposé de légitimité démocratique et, d'autre part, de répondre à la méfiance, voire au désintérêt croissant, des citoyens à l'égard de l'action publique européenne. Dans ce cadre, à travers la mise en place de l'Acte unique puis du traité de Maastricht, deux étapes majeures de la construction européenne, la Commission a fait du lobbying le mode de représentation légitime des revendications de la société civile. Une société civile européenne incarnée et structurée *in fine* autour des représentants des intérêts catégoriels, véritables professionnels de l'influence. En des termes dont le parallélisme avec la conception anglo-saxonne apparaît saisissant, force est de constater qu'à la faveur de l'extension des compétences de l'Europe communautaire, ses institutions se sont montrées de plus en plus enclines à dialoguer avec les lobbies. Des grandes entreprises aux ONG en passant par les think tanks ou les fédérations professionnelles, les groupes d'intérêt sont donc régulièrement consultés par les décideurs européens, friands à la fois de l'expertise qu'ils leur fournissent, en amont, sur des questions souvent complexes et de la légitimité qu'ils apportent,

27. Centre des hautes études du ministère de l'Intérieur, *Le Lobbying public auprès du Parlement européen*, fiche de synthèse, 30 mars 2015, p. 1.

28. Hélène Michel, « La "société civile" dans la "gouvernance européenne". Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, mars 2007, p. 30-37.

29. Emiliano Grossman, « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 5, mai 2003, p. 737-760.

30. *Ibid.*, p. 737.

en aval, à leurs décisions finales. Une pratique aujourd'hui routinière, érigée en nouveau paradigme de gouvernance et autour de laquelle s'est rapidement développée une véritable « industrie de l'influence » dont les cibles privilégiées sont la Commission et le Parlement. Bien qu'il pose la question de la réelle représentativité des groupes d'intérêt parties prenantes (renvoyant au passage aux nombreux débats qui entourent la notion même de « société civile³¹ »), ce *modus operandi* favorise néanmoins l'expression de la diversité des intérêts particuliers du continent – ou tout au moins d'une partie – et symbolise désormais l'ADN normatif européen.

Pour ce faire, la Commission a reconnu officiellement et à plusieurs reprises le rôle positif joué par les lobbies dans le processus décisionnel communautaire. Dès 1992, elle milite pour « un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts³² ». Moins de dix ans plus tard, dans son « livre blanc sur la gouvernance européenne », elle assure que « les consultations [avec les lobbyistes] aident la Commission et les autres institutions à arbitrer entre les revendications et priorités concurrentes³³ ». En 2006, dans son « livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence », elle considère le lobbying comme une activité inhérente à la vie démocratique, « qu'elle soit menée par des citoyens ou des entreprises, des organisations de la société civile et d'autres groupes d'intérêt ou par des entreprises travaillant pour le compte de tiers », ajoutant que « les lobbyistes peuvent contribuer à attirer l'attention des institutions européennes sur des questions importantes³⁴ ». Enfin, dans le code de conduite établi en 2008 à l'endroit des lobbyistes accrédités auprès de la Commission, cette dernière affirme que « la représentation d'intérêts fait légitimement partie d'un système démocratique³⁵ ». Symbole de cette formalisation des rapports avec les groupes d'intérêt, un glissement sémantique s'opère alors progressivement dans le champ lexical européen : on parle moins de « lobbying » que de « participation de la société civile³⁶ ». Derrière cet habillage, compte tenu de la place occupée par les lobbies dans le processus décisionnel et de leurs

31. Voir Philippe Aldrin, « La "société civile européenne", entre idéal démocratique et contingences politiques », in Josiane Auvret-Frinck (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Larcier, 2013, p. 183-226.

32. Commission européenne, *La Commission européenne publie le premier répertoire des groupes d'intérêts pan-européens sans but lucratif*, communiqué de presse 24 janvier 1992 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-92-56_fr.htm?locale=FR).

33. Commission des communautés européennes, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, 25 juillet 2001, p. 18 (www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/UE/Livre_blanc_Gouvernance_UE_CE_2001.pdf).

34. Commission des communautés européennes, *Livre vert. Initiative européenne en matière de transparence*, 3 mai 2006, p. 5 (europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_fr.pdf).

35. Commission des communautés européennes, *Initiative européenne en matière de transparence. Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, 27 mai 2008, p. 7 (ec.europa.eu/transparency/docs/323_fr.pdf).

36. Hélène Michel, art. cit., p. 31.

modes d'interaction avec le pouvoir politique, il convient de souligner qu'il s'agit bien d'un lobbying calqué sur le modèle anglo-saxon qui prévaut aujourd'hui à Bruxelles. Un modèle qui, en raison de l'inflation normative communautaire³⁷ et de l'élargissement des compétences des institutions européennes, a essaimé sur tout le continent. En conséquence, l'intégration européenne a permis de porter un éclairage nouveau sur le lobbying dans l'Hexagone et constitue sans nul doute l'un des principaux facteurs de l'évolution de sa pratique par les agents d'influence français. En effet, confrontés à Bruxelles à un lobbying d'inspiration anglo-saxonne, ces derniers ont été contraints – pour défendre au mieux leurs intérêts – d'épouser la culture et d'en appliquer les codes.

Or, la traditionnelle frilosité française en la matière a longtemps constitué un handicap. Pour preuve, dans un premier rapport publié en 2002, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) pointait du doigt l'important retard accusé par les entreprises tricolores en comparaison notamment à leurs concurrentes du nord de l'Europe, dépourvues de tout frein culturel³⁸. Un diagnostic partagé par Sylvaine Poillot-Peruzzetto, selon qui « la réputation française en matière de lobbying est plutôt décevante puisqu'à ce jeu, les Néerlandais et les Britanniques seraient des virtuoses, les Irlandais seraient excellents, les Allemands efficaces et les Français, légers et en retard³⁹ ». Dans son rapport d'information publié en 2004, le député Jacques Floch abonde dans le même sens et, plus globalement, dresse le constat d'une présence française à Bruxelles « plus faible que celle de nos concurrents⁴⁰ ». Enfin, plus symboliquement, Michel Clamen nous révèle que des groupes d'intérêt britanniques officiaient déjà à Bruxelles « avant même que le Royaume-Uni ne soit entré dans le marché commun⁴¹ ». Comme en témoigne le dernier rapport publié sur le sujet par la CCIP, le retard des lobbyistes français semble néanmoins s'être en partie comblé⁴². La conséquence d'une prise de conscience à la fois des pouvoirs publics⁴³ et des lobbyistes eux-mêmes.

37. Environ 80 % du droit français résulterait de débats européens.

38. Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *Renforcer le lobbying des entreprises françaises à Bruxelles*, rapport présenté par M. Jacques Derieux au nom de la Commission du commerce international, 5 septembre 2002.

39. Sylvaine Poillot-Peruzzetto, « Le Lobbying des entreprises françaises auprès des institutions communautaires », *Annuaire français des relations internationales*, vol. II, 2001, p. 393.

40. Jacques Floch, *Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, Assemblée nationale, rapport n° 1594, 12 mai 2004, p. 12 (www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/europe/rap-info/1594.pdf).

41. Michel Clamen, « Lobbying : de l'histoire au métier », *Géoeconomie*, n° 72, novembre-décembre 2014, p. 170.

42. Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *Lobbying des entreprises françaises à Bruxelles. Nouveau contexte et nouvelles pratiques*, rapport de M. Jean-Claude Karpeles, 22 septembre 2011 (www.cci-paris-idf.fr/sites/default/files/etudes/pdf/documents/lobbying-entreprises-francaises-kar1109.pdf).

43. Ces dernières années, le ministère des Affaires étrangères et le secrétariat général des Affaires européennes ont multiplié les campagnes de communication afin de sensibiliser les entreprises françaises à la pratique du lobbying en vigueur à Bruxelles.

En résumé, les règles du jeu démocratique en vigueur à Bruxelles couplées à la compétition entre groupes d'intérêt étrangers ont poussé les acteurs français à importer la pratique anglo-saxonne du lobbying, faisant de l'intégration européenne l'un des principaux moteurs de son développement à l'intérieur de nos frontières. Plus qu'ouvrir une brèche, la construction européenne a jeté une lumière nouvelle sur la manière de concevoir la décision publique dans l'Hexagone et, ce faisant, a profondément ébranlé les fondations d'une approche française jusqu'alors rigoureusement hermétique aux groupes d'intérêt.

La mutation de l'État

La seconde dynamique à l'œuvre est quant à elle endogène. Face à l'essor de la mondialisation, pris dans l'étau de la montée en puissance d'acteurs politiques supranationaux (Union européenne) et infranationaux (collectivités locales), l'État fait depuis plusieurs années l'objet d'une vaste transformation. Corollaire de l'émiettement des centres de prise de décision, cette mutation se traduit dans les faits par un rétrécissement progressif du champ de compétences de la puissance étatique symbolisé entre autres par un net retrait de la sphère économique⁴⁴.

En effet, au cours des dernières décennies, l'État a abandonné bon nombre de ses prérogatives au profit notamment de l'Union européenne (politique monétaire, réglementation commerciale...), et des collectivités locales (transports, formation professionnelle, développement économique...). À ce partage vertical des compétences s'ajoute, de manière horizontale, l'émergence des autorités administratives indépendantes qui interviennent dans des domaines aussi variés que l'audiovisuel (Conseil supérieur de l'audiovisuel), la concurrence (Autorité de la concurrence), les marchés financiers (Autorité des marchés financiers) ou le nucléaire (Autorité de sûreté nucléaire).

Sur le plan économique, depuis plus de trente ans et au nom de la « "réforme de l'État", terme vaste et assez flou⁴⁵ » employé par les gouvernements de gauche comme de droite, le modèle dirigiste français a été pas à pas détricoté, sonnait le glas de l'hyper-interventionnisme qui le caractérisait jusqu'alors. Ainsi, des privatisations du tournant de 1983 puis de la période Jospin en passant par les politiques de déréglementations amorcées durant les années 1990 jusqu'à l'essor des partenariats public-privé et l'instauration des délégations de service public au début des années 2000, la mainmise de l'État sur l'économie s'est peu à peu effritée. Une érosion qui, en décloisonnant les

44. Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 4, octobre 2004, p. 507-529.

45. *Ibid.*, p. 514.

frontières entre secteurs public et privé, a favorisé l'immixtion des groupes d'intérêt dans les processus décisionnels⁴⁶. En conséquence, sur le modèle anglo-saxon et au fil du désengagement de l'État, il apparaît aujourd'hui de plus en plus admis que les acteurs privés participent aux services publics et, *nolens volens*, à la conception de l'intérêt général.

En parallèle, comme le démontrent Sabine Saurugger et Emiliano Grossman, la décentralisation a, elle aussi, constitué un puissant catalyseur de cette mutation. En octroyant davantage d'autonomie aux collectivités territoriales, les lois successives de décentralisation ont délesté l'État d'une partie de ses compétences, le confinant à un « noyau dur » de domaines politiques⁴⁷. Plus largement, le mouvement de redistribution des pouvoirs initié par la décentralisation a revisité en profondeur la manière de gouverner en adoptant – notamment au niveau local – une démarche plus inclusive, perméable aux groupes d'intérêt. Un diagnostic décrit par Patrick Le Galès à l'échelon communal où associations et chefs d'entreprise participent désormais pleinement, aux côtés des élus, à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques territoriales⁴⁸.

Dit autrement, l'État ne détient plus aujourd'hui le monopole de l'action publique. La dispersion de son autorité, résultat de l'émergence d'une « gouvernance à niveaux multiples⁴⁹ », a diminué sa marge de manœuvre et, par ricochet, multiplié les points d'accès des groupes d'intérêt aux centres de pouvoir politique, passant ainsi d'une logique de gouvernance verticale à une culture plus contractuelle. Désormais fragmentées en une mosaïque d'acteurs parties prenantes, les politiques publiques ne se définissent donc plus en vase clos.

Sans conclure à une complète « anglo-saxonisation » de l'approche française, on peut néanmoins observer – à gros traits – que les effets combinés de l'intégration européenne et de la mutation de l'État, en contribuant notamment à brouiller les repères traditionnels entre espace public et sphère privée, ont progressivement favorisé l'accès des groupes d'intérêt aux processus décisionnels. Plus symboliquement, c'est la sacro-sainte fiction française d'une décision publique indemne du lobbying qui s'est brisée sur la réalité, vidant d'une partie de sa substance la grammaire rousseauiste sur laquelle elle était jusqu'alors indexée.

46. OCDE, « Les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public », *Synthèses*, octobre 2005 (www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/2.%20Synthèse%20lignes%20directrices%20ocde%20conflits%20d'intérêts%20OCDE_FR.pdf).

47. Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, art. cit., p. 515.

48. Patrick Le Galès, *Le Retour des villes européennes*, Les Presses de Sciences Po, 2003.

49. Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2, avril 2006, p. 299.

En somme, sans tambour ni trompette, la France s'est bel et bien convertie au lobbying. Reste désormais à en encadrer la pratique afin de se prémunir contre ses excès potentiels.

L'ENCADREMENT DU LOBBYING

Le développement du lobbying dans l'Hexagone a initié, au début des années 2000, les premiers débats parlementaires sur son encadrement. Or, un rapide coup d'œil sur les législations étrangères en la matière amène à contredire une idée assez largement répandue dans l'inconscient collectif : les pays où la présence des lobbyistes est la plus importante sont généralement ceux disposant des cadres juridiques à la fois les plus anciens et les plus contraignants. La France, quant à elle, handicapée par sa traditionnelle hostilité à l'égard des corps intermédiaires, s'est dotée tardivement d'une première forme de réglementation, encore largement perfectible à la lumière des standards fixés par les pays anglo-saxons et l'Union européenne notamment.

Zoom sur les réglementations américaine, québécoise et européenne

États-Unis

Comme le souligne l'OCDE, en Amérique du Nord « les lois sur le lobbying sont la règle plutôt que l'exception⁵⁰ ». Les États-Unis, premier pays au monde à avoir réglementé les activités d'influence, font ainsi figure de pionnier et, aujourd'hui encore, de référence en la matière. En effet, dès 1946, le Congrès américain impose, par le biais du *Federal Regulation of Lobbying Act*, la création d'un registre des lobbyistes. Au lendemain d'une vague de scandales révélant les faiblesses de ce registre, le dispositif est renforcé en 1995 à travers le *Lobbying Disclosure Act* qui étend la réglementation au personnel des deux chambres parlementaires ainsi qu'à celui de l'exécutif. Cette nouvelle loi s'intéresse également aux aspects financiers du lobbying en exigeant des entreprises et des cabinets spécialisés « des estimations de bonne foi des recettes et des dépenses⁵¹ » liées à ces activités. Plus récemment, dans le

50. OCDE, *Lobbying, pouvoirs...*, op. cit., p. 143.

51. *Ibid.*, p. 69.

sillage du texte de 1995, le *Legislative Transparency and Accountability Act*, adopté en 2007, instaure la publication de rapports trimestriels présentant les recettes générées et les dépenses engagées en matière de lobbying ainsi que la divulgation des contributions financières versées par les groupes d'intérêt aux partis et responsables politiques⁵². Enfin, alors que les reconversions des anciens membres du Congrès vers le monde du lobbying sont légion outre-Atlantique, Barack Obama a interdit – à l'orée de son premier mandat – la pratique du « pantouflage » par les membres de l'exécutif⁵³.

Québec

Bien que le gouvernement canadien ait encadré le lobbying dès les années 1980, la province du Québec a décidé de resserrer l'arsenal législatif fédéral en 2002 *via* la « loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ». Celle-ci institue ainsi l'obligation pour les groupes d'intérêt de s'inscrire à un registre public dès lors qu'ils engagent une action d'influence. Allant bien au-delà d'une simple accréditation, cette obligation impose au nom du principe de transparence la déclaration des différentes rencontres et communications écrites ou orales entre le groupe d'intérêt concerné et les différents titulaires de la charge publique visés, qu'il s'agisse de responsables politiques ou de hauts fonctionnaires. Enfin, le texte québécois exige la divulgation des honoraires perçus par les cabinets de conseil en lobbying⁵⁴. À ce dispositif réglementaire élargi est assortie la création d'un poste de « commissaire au lobbyisme » dédié à la surveillance et au contrôle des activités d'influence.

Union européenne

Face au vent de critiques dont la culture « pro-lobbying » des institutions communautaires a été la cible au début des années 1990, le Parlement européen a créé en 1995 un registre des représentants d'intérêt accompagné d'un code de bonne conduite⁵⁵. En parallèle, à la suite des préconisations émises par le rapport Nordmann, les eurodéputés se sont vu contraints de déclarer leurs sources de revenus ainsi que leurs différentes affiliations professionnelles⁵⁶.

52. *Ibid.*, p. 70.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*, p. 149.

55. Service de recherche du Parlement européen, *Registre de transparence de l'UE*, Briefing, décembre 2014 ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS_BRI\(2014\)542170_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS_BRI(2014)542170_FR.pdf)).

56. Cornelia Woll, *L'initiative européenne pour la transparence : quelle réglementation pour le lobbying à Bruxelles ?*, Centre de recherches internationales [Ceri], Sciences Po/CNRS, mai 2007 (www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/art_cw.pdf).

Compte tenu des nombreux procès en probité intentés à la Commission ainsi qu'à l'essor du lobbying au sein de l'ensemble des institutions européennes, il s'est ensuivi au cours de la première décennie des années 2000 une série de nouvelles initiatives visant à encadrer les activités d'influence. Impulsée par la commission Barroso, elle débouche sur la publication en 2006 du livre vert en matière de transparence. Celui-ci aboutit à la mise en place, en juin 2008, d'un registre – facultatif – des représentants d'intérêt accrédités auprès de la Commission (qui en était jusqu'alors dépourvue) puis, trois ans, plus tard à la signature d'un accord interinstitutionnel entre la Commission et le Parlement. Cet engagement bipartite inédit, renforcé en 2013, impose notamment aux lobbyistes, au-delà de l'inscription au registre commun, de fournir des informations plus détaillées aux autorités bruxelloises : dépenses annuelles engagées en matière d'influence, nombre de personnes impliquées dans ces activités, financements reçus des institutions européennes, etc.⁵⁷ Bien que le registre commun demeure facultatif, le Parlement européen considère qu'il couvre aujourd'hui « environ 75 % des organisations actives du secteur privé et 60 % des ONG actives⁵⁸ » à Bruxelles. Une nouvelle version de l'accord interinstitutionnel, allant vers encore plus de transparence *via* notamment une accréditation obligatoire, est actuellement à l'étude par la nouvelle commission Juncker.

Le cadre réglementaire français et ses limites

Le terme « lobbying » a fait pour la première fois officiellement son apparition à l'Assemblée nationale en 2004 lors de la parution d'un rapport parlementaire sur l'influence de la France au sein des institutions européennes. Tirant de l'obscurité une pratique qu'il considère comme largement répandue, Jacques Floch, son auteur, y dresse le constat d'une France emprisonnée dans sa suspicion envers les groupes d'intérêt, alors que ces derniers constituent pourtant une réalité face à laquelle députés et sénateurs se retrouvent aux premières loges. Appelant à cesser cette « hypocrisie ridicule⁵⁹ » ainsi qu'à désépaisser l'opaque brouillard qui flotte au-dessus du jeu législatif hexagonal, le rapport plaide pour une institutionnalisation du lobbying et la mise en place d'un cadre réglementaire et déontologique *ad hoc*⁶⁰.

57. Service de recherche du Parlement européen, *op. cit.*, p. 4.

58. *Ibid.*, p. 7.

59. Jacques Floch, *op. cit.*, p. 71.

60. *Ibid.*, p. 67.

Dans les pas de ce premier rapport, deux propositions de résolution sont déposées à l'Assemblée nationale en 2006⁶¹ et 2007⁶² afin d'établir « des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt ». Signée chacune par une quinzaine de députés, elles postulent – à contre-pied de la tradition française – que « le *lobbying* est une activité qu'il serait vain de chercher à interdire. Elle constitue d'ailleurs une forme d'expression de la société civile [...]. À ce titre, le *lobbying* peut aider l'Assemblée nationale à accompagner avec constance les évolutions économiques, sociales, scientifiques et culturelles⁶³ ». Dans ce contexte, tout en militant pour une reconnaissance des activités d'influence, les deux résolutions proposent de les encadrer en créant un registre des lobbyistes, en restreignant l'accès au palais Bourbon et en y instaurant des règles de bonne conduite. Bien que novatrices, ces deux tentatives parlementaires n'ont finalement pas abouti.

En 2008, la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale a publié, quant à elle, un « livre bleu du lobbying en France⁶⁴ », nouveau plaidoyer pour la reconnaissance et l'encadrement des groupes d'intérêt. Invitant à « favoriser le lobbying au lieu de le craindre⁶⁵ », le rapport loue, dans son préambule, les vertus des groupes d'intérêt et la valeur ajoutée qu'ils apportent – notamment en termes d'expertise – aux débats législatifs. Prenant à témoin les modèles américain, britannique et allemand, il atteste que « les pays performants et modernes développent, eux, le lobbying⁶⁶ ». À cette aune, Jean-Paul Charié, son rapporteur, propose, entre autres, de créer un registre national des lobbyistes pour faciliter leur identification et leurs échanges avec les parlementaires, de mettre en place un code éthique et, plus symboliquement, d'ouvrir une salle réservée au lobbying au sein même du palais Bourbon⁶⁷.

Bien que ses propositions soient finalement restées lettre morte, les nombreux échos suscités par ce livre bleu ont incité les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat à se saisir de la question quelques mois après sa publication ; le premier en confiant au député Marc Le Fur la présidence

61. Proposition de résolution parlementaire n° 3399 du 30 octobre 2006 tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt (www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion3399.asp).

62. Proposition de résolution parlementaire n° 156 du 11 septembre 2007 tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt (www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0156.asp).

63. *Ibid.*, exposé des motifs.

64. *Rapport d'information sur le lobbying présenté par M. Jean-Paul Charié*, Assemblée nationale, commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, rapport n° 613, 16 janvier 2008 (www.assembleenationale.fr/13/pdf/rap-info/i0613.pdf).

65. *Ibid.*, p. 5.

66. *Ibid.*, p. 6.

67. *Ibid.*, p. 54.

d'une délégation spéciale sur le lobbying, le second en chargeant cinq sénateurs⁶⁸ de mener des réflexions visant à encadrer les activités d'influence au palais du Luxembourg.

Résultat de ce « lobbying pro-lobbying », en 2009, les deux assemblées ont modifié à quelques mois d'intervalle leur règlement intérieur. De concert, elles ont instauré, entre autres, la création d'un registre des lobbyistes⁶⁹ leur facilitant l'accès aux couloirs du Parlement ainsi que la mise en place d'un code éthique. Derrière ce corset réglementaire finalement peu contraignant, cette reconnaissance inédite du lobbying par le législateur constitue une véritable révolution au pays de Rousseau.

Dans ce sillage, en 2013, face aux insuffisances manifestes du registre de l'Assemblée nationale où seuls 173 représentants d'intérêt étaient accrédités⁷⁰ lors de la précédente législature, le député Christophe Sirugue, successeur de Marc Le Fur à la présidence de la délégation chargée des représentants d'intérêt, publie un nouveau rapport destiné au président de l'Assemblée nationale assorti de quinze propositions visant à encadrer plus en profondeur les relations entre députés et lobbyistes⁷¹. Mis en place le 1^{er} octobre 2013, le nouveau dispositif vient notamment renforcer les obligations déclaratives imposées à ces derniers et instaure l'obligation pour les députés de mentionner dans leurs rapports d'information les noms de l'ensemble des groupes d'intérêt auditionnés au cours de leurs travaux. Cette « empreinte législative », promue par des associations telle que Transparency International⁷², renverse dès lors la responsabilité en déplaçant le curseur réglementaire des lobbyistes vers les parlementaires, invités à leur tour à plus de transparence.

Malgré les avancées notables que porte en lui cet *aggiornamento*⁷³, ce cadre normatif n'en demeure pas moins insuffisamment adapté à l'architecture institutionnelle hexagonale. En effet, en encadrant uniquement le jeu parlementaire, ces règles nouvelles font abstraction des autres lieux de pouvoir autour desquels gravitent les groupes d'intérêt : cabinets ministériels,

68. Composée de Jean-Léonce Dupont, alors vice-président du Sénat, Michelle Demessine, Christiane Demontès, René Garrec et Jean-Paul Virapoullé.

69. Alors que cette inscription est facultative à l'Assemblée nationale, le Sénat l'a quant à lui rendue obligatoire.

70. Contre 115 au Sénat fin 2012. Voir Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique. Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, La Documentation française, janvier 2015, p. 68 (www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000023.pdf).

71. *Rapport présenté par M. Christophe Sirugue, président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, 27 février 2013 (www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf).

72. Transparency International France, *Encadrement du lobbying à l'Assemblée nationale. Le deuxième bilan de TI France*, 2011 (www.transparency-france.org/e_upload/pdf/deuxieme_bilan_de_ti_france.pdf).

73. Notons, par ailleurs, la publication des rapports Sauvé [2011], Jospin [2012] et Nadal [2015] sur la transparence et la déontologie de la vie publique, qui traitent notamment de la question des conflits d'intérêts frappant les principaux titulaires de la charge publique.

administrations centrales et autorités administratives indépendantes au niveau national, ainsi que, sur le plan local, services déconcentrés de l'État et collectivités territoriales, entre autres. Les enjeux ne sont pourtant pas minces, puisque – certes à des degrés variables – le lobbying y est omniprésent. La preuve en est donnée par Mourad Attarça selon qui les lobbyistes français ne passeraient pas plus de 30 % de leur temps au Parlement⁷⁴. La réglementation des arènes politiques auxquels les représentants d'intérêt consacrent les 70 % restants – soit la majorité de leur activité – reste donc encore à écrire.

POUR UNE RÉFORME DU LOBBYING EN FRANCE

La France doit regarder la réalité en face : les lobbies sont désormais omniprésents dans l'espace public. Dans un contexte national où la défiance à l'égard des responsables politiques est inversement proportionnelle à la vitalité électorale – en témoigne la progression constante de l'abstention observée depuis maintenant plusieurs décennies –, les groupes d'intérêt bousculent notre conception de l'intérêt général et la notion même de démocratie. Sous les coups de butoir de la mondialisation et de l'intégration européenne, force est de reconnaître que le modèle de gouvernance jacobin tout comme le concept de « volonté générale » tel que théorisé par Rousseau ont vieilli et font figure aujourd'hui de cartes postales un peu jaunies.

Canal d'expression désormais privilégié par une partie de la société civile, le lobbying constitue dès lors – dans une vision pluraliste du fonctionnement politique – un outil d'aide à la prise de décision, susceptible de rapprocher les citoyens de la chose publique et, chemin faisant, de contribuer à raviver une démocratie aujourd'hui moribonde. Parce qu'ils sont à la fois les porteurs légitimes de revendications catégorielles mais qu'ils suscitent en même temps des préoccupations dans l'opinion publique, les lobbies ne peuvent demeurer à la périphérie des processus décisionnels ni à l'ombre du régulateur. Bien que l'Assemblée nationale et le Sénat aient tenté ces dernières années de répondre à ce double enjeu, ces initiatives parlementaires demeurent encore trop lacunaires pour clore les débats.

74. Mourad Attarça, « L'utilisation de la communication et de l'information dans les démarches de lobbying des entreprises : enjeux managériaux et sociétaux », *Revue française du marketing*, n° 211, février 2007, p. 65-92.

Or, dans ses vœux aux Corps constitués, le président de la République a déclaré le 20 janvier 2015 que « pour rendre encore plus claire la confection des lois et des règlements, il faudra un meilleur encadrement des groupes de pression ». Le prenant aux mots, nous formulons ci-dessous quelques pistes de réformes se proposant de mieux encadrer le lobbying sans pour autant l'entraver. L'émergence d'un lobbying institutionnalisé, plus transparent et éthique, contribuera dès lors, à sa mesure, à renouer progressivement la confiance à la fois avec les corps intermédiaires et, plus largement, avec la vie publique.

Proposition n° 1

Charger la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) – en lien avec les différentes institutions publiques concernées – d'une mission de surveillance et de contrôle des activités de lobbying et nommer, au sein de son collège, un vice-président dédié sur le modèle du commissaire au lobbying québécois. Dans cette optique, renforcer les missions assignées à la Haute Autorité en matière de relations entre titulaires de la charge publique et représentants d'intérêt, et faire de celle-ci l'organe référent pour l'ensemble des acteurs parties prenantes.

Proposition n° 2

Compte tenu du renforcement du rôle des commissions parlementaires, rendre obligatoire la publication par chacune des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat d'un rapport annuel sur le lobbying, faisant notamment état de l'ensemble des organisations ou personnalités auditionnées lors de l'examen des textes législatifs.

Proposition n° 3

La grande majorité des textes de loi examinés par le Parlement étant de l'initiative du pouvoir exécutif, étendre l'« empreinte normative » récemment mise en place par l'Assemblée nationale au gouvernement en rendant obligatoire la publication par celui-ci des organisations ou personnalités consultées lors de la préparation des projets de loi⁷⁵.

⁷⁵. Inciter également le Sénat – qui en est aujourd'hui dépourvu – à se doter de l'« empreinte normative » mise en place par l'Assemblée nationale.

Proposition n° 4

Dans le sillage de l'extension de l'« empreinte normative » au gouvernement, créer un registre des représentants d'intérêt et établir un règlement intérieur en matière de lobbying au sein des cabinets ministériels, des autorités administratives indépendantes et d'une partie des directions des administrations centrales des ministères. Rendre obligatoire la publication annuelle d'un rapport mentionnant les organisations ou personnalités consultées par ces différents organes publics.

Proposition n° 5

Inciter les collectivités territoriales⁷⁶ et obliger les principaux services déconcentrés de l'État⁷⁷ à se doter d'un registre des représentants d'intérêt, d'un règlement intérieur encadrant les activités de lobbying ainsi qu'à publier chaque année un rapport mentionnant les organisations ou personnalités consultées par les autorités délibératives locales ainsi que par les hauts fonctionnaires d'État et territoriaux lors de la production d'une série de textes définis (contrat de plan État-Région, schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, plan local d'urbanisme intercommunal...).

Proposition n° 6

Sur le modèle du dispositif mis en place par la Commission européenne et les États-Unis, imposer aux représentants d'intérêt accrédités auprès des différentes institutions publiques (Parlement, autorités administratives indépendantes, collectivités locales...) de déclarer de bonne foi les dépenses engagées pour leurs activités d'influence, tous types de financements publics perçus ainsi que, dans le cadre de cabinets spécialisés, la liste des clients pour lesquels ils opèrent.

76. Conseils régionaux, conseils départementaux, intercommunalités, métropoles, grandes villes.

77. Cabinet du préfet de région et/ou de département, Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), Secrétariat général aux affaires départementales (SGAD), Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dreecte), Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf), Agence régionale de santé (ARS), etc.

Juin 2009

L'ÉTAT ADMINISTRATIF ET LE LIBÉRALISME

fondapol
FONDATION POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE

Lucien JAUME

L'État administratif et le libéralisme : une histoire française

Lucien Jaume, juin 2009, 16 pages

NOS DERNIÈRES PUBLICATIONS

Valeurs d'islam

Dominique Reynié (dir.), préface par le cheikh Khaled Bentounès, PUF, janvier 2016, 432 pages

Chiïtes et sunnites : paix impossible ?

Mathieu Terrier, janvier 2016, 44 pages

Projet d'entreprise : renouveler le capitalisme

Daniel Hurstel, décembre 2015, 44 pages

Le mutualisme : répondre aux défis assurantiels

Arnaud Chneiweiss et Stéphane Tisserand, novembre 2015, 44 pages

L'Opinion européenne en 2015

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, novembre 2015, 140 pages

La noopolitique : le pouvoir de la connaissance

Idriss J. Aberkane, novembre 2015, 52 pages

Innovation politique 2015

Fondation pour l'innovation politique, PUF, octobre 2015, 576 pages

Good COP21, Bad COP21 [2] : une réflexion à contre-courant

Albert Bressand, octobre 2015, 48 pages

Good COP21, Bad COP21 [1] : le Kant européen et le Machiavel chinois

Albert Bressand, octobre 2015, 48 pages

PME : nouveaux modes de financement

Mohamed Abdesslam et Benjamin Le Pendeven, octobre 2015, 44 pages

Vive l'automobilisme ! [2] Pourquoi il faut défendre la route

Mathieu Flonneau et Jean-Pierre Orfeuill, octobre 2015, 40 pages

Vive l'automobilisme ! [1] Les conditions d'une mobilité conviviale

Mathieu Flonneau et Jean-Pierre Orfeuill, octobre 2015, 44 pages

Crise de la conscience arabo-musulmane

Malik Bezouh, septembre 2015, 40 pages

Départementales de mars 2015 [3] : le second tour

Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, août 2015, 56 pages

Départementales de mars 2015 [2] : le premier tour

Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, août 2015, 56 pages

Départementales de mars 2015 [1] : le contexte

Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, août 2015, 44 pages

Enseignement supérieur : les limites de la « mastérisation »

Julien Gonzalez, juillet 2015, 44 pages

Politique économique : l'enjeu franco-allemand

Wolfgang Glomb et Henry d'Arcole, juin 2015, 36 pages

Les lois de la primaire. Celles d'hier, celles de demain.

François Bazin, juin 2015, 48 pages

Économie de la connaissance

Idriss J. Aberkane, mai 2015, 48 pages

Lutter contre les vols et cambriolages : une approche économique

Emmanuel Combe et Sébastien Daziano, mai 2015, 56 pages

Unir pour agir : un programme pour la croissance

Alain Madelin, mai 2015, 52 pages

Nouvelle entreprise et valeur humaine

Francis Mer, avril 2015, 32 pages

Les transports et le financement de la mobilité

Yves Crozet, avril 2015, 32 pages

Numérique et mobilité : impacts et synergies

Jean Coldefy, avril 2015, 36 pages

Islam et démocratie : face à la modernité

Mohamed Beddy Ebnou, mars 2015, 40 pages

Islam et démocratie : les fondements

Ahmad Al-Raysuni, mars 2015, 40 pages

Les femmes et l'islam : une vision réformiste

Asma Lamrabet, mars 2015, 48 pages

Éducation et islam

Mustapha Cherif, mars 2015, 44 pages

Que nous disent les élections législatives partielles depuis 2012 ?

Dominique Reynié, février 2015, 4 pages

L'islam et les valeurs de la République

Saad Khiari, février 2015, 44 pages

Islam et contrat social

Philippe Moulinet, février 2015, 40 pages

Le soufisme : spiritualité et citoyenneté

Bariza Khiari, février 2015, 56 pages

L'humanisme et l'humanité en islam

Ahmed Bouyerdene, février 2015, 56 pages

Éradiquer l'hépatite C en France : quelles stratégies publiques ?

Nicolas Bouzou et Christophe Marques, janvier 2015, 40 pages

Coran, clés de lecture

Tareq Oubrou, janvier 2015, 44 pages

Le pluralisme religieux en islam, ou la conscience de l'altérité

Éric Geoffroy, janvier 2015, 40 pages

Mémoires à venir

Dominique Reynié, janvier 2015, enquête réalisée en partenariat avec la Fondation pour la Mémoire de la Shoah, 156 pages

La classe moyenne américaine en voie d'effritement

Julien Damon, décembre 2014, 40 pages

Pour une complémentaire éducation : l'école des classes moyennes

Erwan Le Noan et Dominique Reynié, novembre 2014, 56 pages

L'antisémitisme dans l'opinion publique française. Nouveaux éclairages

Dominique Reynié, novembre 2014, 48 pages

La politique de concurrence : un atout pour notre industrie

Emmanuel Combe, novembre 2014, 48 pages

Européennes 2014 (2) : poussée du FN, recul de l'UMP et vote breton

Jérôme Fourquet, octobre 2014, 52 pages

Européennes 2014 (1) : la gauche en miettes

Jérôme Fourquet, octobre 2014, 40 pages

Innovation politique 2014

Fondation pour l'innovation politique, PUF, octobre 2014, 554 pages

Énergie-climat : pour une politique efficace

Albert Bressand, septembre 2014, 56 pages

L'urbanisation du monde. Une chance pour la France

Laurence Daziano, juillet 2014, 44 pages

Que peut-on demander à la politique monétaire ?

Pascal Salin, mai 2014, 48 pages

Le changement, c'est tout le temps ! 1514 - 2014

Suzanne Baverez et Jean Sinié, mai 2014, 34 pages

Trop d'émigrés ? Regards sur ceux qui partent de France

Julien Gonzalez, mai 2014, 48 pages

L'Opinion européenne en 2014

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, avril 2014, 284 pages

Taxer mieux, gagner plus

Robin Rivaton, avril 2014, 38 pages

L'État innovant (2) : Diversifier la haute administration

Kevin Brookes et Benjamin Le Pendeven, mars 2014, 52 pages

L'État innovant (1) : Renforcer les think tanks

Kevin Brookes et Benjamin Le Pendeven, mars 2014, 52 pages

Pour un new deal fiscal

Gianmarco Monsellato, mars 2014, 8 pages

Faire cesser la mendicité avec enfants

Julien Damon, mars 2014, 48 pages

Le low cost, une révolution économique et démocratique

Emmanuel Combe, février 2014, 48 pages

Un accès équitable aux thérapies contre le cancer

Nicolas Bouzou, février 2014, 48 pages

Réformer le statut des enseignants

Luc Chatel, janvier 2014, 8 pages

Un outil de finance sociale : les social impact bonds

Yan de Kerouguen, décembre 2013, 36 pages

Pour la croissance, la débureaucratiation par la confiance

Pierre Pezziardi, Serge Soudoplatoff et Xavier Quérat-Hément, novembre 2013, 48 pages

Les valeurs des Franciliens

Guénaëlle Gault, octobre 2013, 36 pages

Sortir d'une grève étudiante : le cas du Québec

Jean-Patrick Brady et Stéphane Paquin, octobre 2013, 40 pages

Un contrat de travail unique avec indemnités de départ intégrées

Charles Beigbeder, juillet 2013, 8 pages

L'Opinion européenne en 2013

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, juillet 2013, 268 pages

La nouvelle vague des émergents : Bangladesh, Éthiopie, Nigeria, Indonésie, Vietnam, Mexique

Laurence Daziano, juillet 2013, 40 pages

Transition énergétique européenne : bonnes intentions et mauvais calculs

Albert Bressand, juillet 2013, 44 pages

La démobilité : travailler, vivre autrement

Julien Damon, juin 2013, 44 pages

LE KAPITAL. Pour rebâtir l'industrie

Christian Saint-Étienne et Robin Rivaton, avril 2013, 42 pages

Code éthique de la vie politique et des responsables publics en France

Les Arvernes, Fondation pour l'innovation politique, avril 2013, 12 pages

Les classes moyennes dans les pays émergents

Julien Damon, avril 2013, 38 pages

Innovation politique 2013

Fondation pour l'innovation politique, PUF, janvier 2013, 652 pages

Relancer notre industrie par les robots (2) : les stratégies

Robin Rivaton, décembre 2012, 32 pages

Relancer notre industrie par les robots [1] : les enjeux

Robin Rivaton, décembre 2012, 40 pages

La compétitivité passe aussi par la fiscalité

Aldo Cardoso, Michel Didier, Bertrand Jacquillat, Dominique Reynié et Grégoire Sentilhes, décembre 2012, 20 pages

Une autre politique monétaire pour résoudre la crise

Nicolas Goetzmann, décembre 2012, 40 pages

La nouvelle politique fiscale rend-elle l'ISF inconstitutionnel ?

Aldo Cardoso, novembre 2012, 12 pages

Fiscalité : pourquoi et comment un pays sans riches est un pays pauvre ...

Bertrand Jacquillat, octobre 2012, 32 pages

Youth and Sustainable Development

Fondapol/Nomadéis/United Nations, juin 2012, 80 pages

La philanthropie. Des entrepreneurs de solidarité

Francis Charhon, mai / juin 2012, 44 pages

Les chiffres de la pauvreté : le sens de la mesure

Julien Damon, mai 2012, 40 pages

Libérer le financement de l'économie

Robin Rivaton, avril 2012, 40 pages

L'épargne au service du logement social

Julie Merle, avril 2012, 40 pages

L'Opinion européenne en 2012

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, mars 2012, 210 pages

Valeurs partagées

Dominique Reynié (dir.), PUF, mars 2012, 362 pages

Les droites en Europe

Dominique Reynié (dir.), PUF, février 2012, 552 pages

Innovation politique 2012

Fondation pour l'innovation politique, PUF, janvier 2012, 648 pages

L'école de la liberté : initiative, autonomie et responsabilité

Charles Feuillerade, janvier 2012, 36 pages

Politique énergétique française [2] : les stratégies

Rémy Prud'homme, janvier 2012, 44 pages

Politique énergétique française [1] : les enjeux

Rémy Prud'homme, janvier 2012, 48 pages

Révolution des valeurs et mondialisation

Luc Ferry, janvier 2012, 40 pages

Quel avenir pour la social-démocratie en Europe ?

Sir Stuart Bell, décembre 2011, 36 pages

La régulation professionnelle : des règles non étatiques pour mieux responsabiliser

Jean-Pierre Teyssier, décembre 2011, 36 pages

L'hospitalité : une éthique du soin

Emmanuel Hirsch, décembre 2011, 32 pages

12 idées pour 2012

Fondation pour l'innovation politique, décembre 2011, 110 pages

Les classes moyennes et le logement

Julien Damon, décembre 2011, 40 pages

Réformer la santé : trois propositions

Nicolas Bouzou, novembre 2011, 32 pages

Le nouveau Parlement : la révision du 23 juillet 2008

Jean-Félix de Bujadoux, novembre 2011, 40 pages

La responsabilité

Alain-Gérard Slama, novembre 2011, 32 pages

Le vote des classes moyennes

Élisabeth Dupoirier, novembre 2011, 40 pages

La compétitivité par la qualité

Emmanuel Combe et Jean-Louis Mucchielli, octobre 2011, 32 pages

Les classes moyennes et le crédit

Nicolas Pécourt, octobre 2011, 32 pages

Portrait des classes moyennes

Laure Bonneval, Jérôme Fourquet et Fabienne Gomant, octobre 2011, 36 pages

Morale, éthique, déontologie

Michel Maffesoli, octobre 2011, 40 pages

Sortir du communisme, changer d'époque

Stéphane Courtois (dir.), PUF, octobre 2011, 672 pages

La jeunesse du monde

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, septembre 2011, 132 pages

Pouvoir d'achat : une politique

Emmanuel Combe, septembre 2011, 52 pages

La liberté religieuse

Henri Madelin, septembre 2011, 36 pages

Réduire notre dette publique

Jean-Marc Daniel, septembre 2011, 40 pages

Écologie et libéralisme

Corine Pelluchon, août 2011, 40 pages

Valoriser les monuments historiques : de nouvelles stratégies

Wladimir Mitrofanoff et Christiane Schmuckle-Mollard, juillet 2011, 28 pages

Contester les technosciences : leurs raisons

Eddy Fougier, juillet 2011, 40 pages

Contester les technosciences : leurs réseaux

Sylvain Boulouque, juillet 2011, 36 pages

La fraternité

Paul Thibaud, juin 2011, 36 pages

La transformation numérique au service de la croissance

Jean-Pierre Corniou, juin 2011, 52 pages

L'engagement

Dominique Schnapper, juin 2011, 32 pages

Liberté, Égalité, Fraternité

André Glucksmann, mai 2011, 36 pages

Quelle industrie pour la défense française ?

Guillaume Lagane, mai 2011, 26 pages

La religion dans les affaires : la responsabilité sociale de l'entreprise

Aurélien Acquier, Jean-Pascal Gond et Jacques Igalens, mai 2011, 44 pages

La religion dans les affaires : la finance islamique

Lila Guermas-Sayegh, mai 2011, 36 pages

Où en est la droite ? L'Allemagne

Patrick Moreau, avril 2011, 56 pages

Où en est la droite ? La Slovaquie

Étienne Boisserie, avril 2011, 40 pages

Qui détient la dette publique ?

Guillaume Leroy, avril 2011, 36 pages

Le principe de précaution dans le monde

Nicolas de Sadeleer, mars 2011, 36 pages

Comprendre le Tea Party

Henri Hude, mars 2011, 40 pages

Où en est la droite ? Les Pays-Bas

Niek Pas, mars 2011, 36 pages

Productivité agricole et qualité des eaux

Gérard Morice, mars 2011, 44 pages

L'Eau : du volume à la valeur

Jean-Louis Chaussade, mars 2011, 32 pages

Eau : comment traiter les micropolluants ?

Philippe Hartemann, mars 2011, 38 pages

Eau : défis mondiaux, perspectives françaises

Gérard Payen, mars 2011, 62 pages

L'irrigation pour une agriculture durable

Jean-Paul Renoux, mars 2011, 42 pages

Gestion de l'eau : vers de nouveaux modèles

Antoine Frérot, mars 2011, 32 pages

Où en est la droite ? L'Autriche

Patrick Moreau, février 2011, 42 pages

La participation au service de l'emploi et du pouvoir d'achat

Jacques Perche et Antoine Pertinax, février 2011, 32 pages

Le tandem franco-allemand face à la crise de l'euro

Wolfgang Glomb, février 2011, 38 pages

2011, la jeunesse du monde

Dominique Reynié (dir.), janvier 2011, 88 pages

L'Opinion européenne en 2011

Dominique Reynié (dir.), Édition Lignes de Repères, janvier 2011, 254 pages

Administration 2.0

Thierry Weibel, janvier 2011, 48 pages

Où en est la droite ? La Bulgarie

Antony Todorov, décembre 2010, 32 pages

Le retour du tirage au sort en politique

Gil Delannoi, décembre 2010, 38 pages

La compétence morale du peuple

Raymond Boudon, novembre 2010, 30 pages

L'Académie au pays du capital

Bernard Belloc et Pierre-François Mourier, PUF, novembre 2010, 222 pages

Pour une nouvelle politique agricole commune

Bernard Bachelier, novembre 2010, 30 pages

Sécurité alimentaire : un enjeu global

Bernard Bachelier, novembre 2010, 30 pages

Les vertus cachées du low cost aérien

Emmanuel Combe, novembre 2010, 40 pages

Innovation politique 2011

Fondation pour l'innovation politique, PUF, novembre 2010, 676 pages

Défense : surmonter l'impasse budgétaire

Guillaume Lagane, octobre 2010, 34 pages

Où en est la droite ? L'Espagne

Joan Marcet, octobre 2010, 34 pages

Les vertus de la concurrence

David Sraer, septembre 2010, 44 pages

Internet, politique et coproduction citoyenne

Robin Berjon, septembre 2010, 32 pages

Où en est la droite ? La Pologne

Dominika Tomaszewska-Mortimer, août 2010, 42 pages

Où en est la droite ? La Suède et le Danemark

Jacob Christensen, juillet 2010, 44 pages

Quel policier dans notre société ?

Mathieu Zagrodzki, juillet 2010, 28 pages

Où en est la droite ? L'Italie

Sofia Ventura, juillet 2010, 36 pages

Crise bancaire, dette publique : une vue allemande

Wolfgang Glomb, juillet 2010, 28 pages

Dette publique, inquiétude publique

Jérôme Fourquet, juin 2010, 32 pages

Une régulation bancaire pour une croissance durable

Nathalie Janson, juin 2010, 36 pages

Quatre propositions pour rénover notre modèle agricole

Pascal Perri, mai 2010, 32 pages

Régionales 2010 : que sont les électeurs devenus ?

Pascal Perrineau, mai 2010, 56 pages

L'Opinion européenne en 2010

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, mai 2010, 245 pages

Pays-Bas : la tentation populiste

Christophe de Voogd, mai 2010, 43 pages

Quatre idées pour renforcer le pouvoir d'achat

Pascal Perri, avril 2010, 30 pages

Où en est la droite ? La Grande-Bretagne

David Hanley, avril 2010, 34 pages

Renforcer le rôle économique des régions

Nicolas Bouzou, mars 2010, 30 pages

Réduire la dette grâce à la Constitution

Jacques Delpla, février 2010, 54 pages

Stratégie pour une réduction de la dette publique française

Nicolas Bouzou, février 2010, 30 pages

Iran : une révolution civile ?

Nader Vahabi, novembre 2009, 19 pages

Où va l'Église catholique ? D'une querelle du libéralisme à l'autre

Émile Perreau-Saussine, octobre 2009, 26 pages

Agir pour la croissance verte

Valéry Morron et Déborah Sanchez, octobre 2009, 11 pages

L'économie allemande à la veille des législatives de 2009

Nicolas Bouzou et Jérôme Duval-Hamel, septembre 2009, 10 pages

Élections européennes 2009 : analyse des résultats en Europe et en France

Corinne Deloy, Dominique Reynié et Pascal Perrineau, septembre 2009, 32 pages

Retour sur l'alliance soviéto-nazie, 70 ans après

Stéphane Courtois, juillet 2009, 16 pages

L'État administratif et le libéralisme. Une histoire française

Lucien Jaume, juin 2009, 12 pages

La politique européenne de développement : Une réponse à la crise de la mondialisation ?

Jean-Michel Debrat, juin 2009, 12 pages

La protestation contre la réforme du statut des enseignants-chercheurs : défense du statut, illustration du statu quo.

Suivi d'une discussion entre l'auteur et Bruno Bensasson

David Bonneau, mai 2009, 20 pages

La lutte contre les discriminations liées à l'âge en matière d'emploi

Élise Muir (dir.), mai 2009, 64 pages

Quatre propositions pour que l'Europe ne tombe pas dans le protectionnisme

Nicolas Bouzou, mars 2009, 12 pages

Après le 29 janvier : la fonction publique contre la société civile ?

Une question de justice sociale et un problème démocratique

Dominique Reynié, mars 2009, 22 pages

La réforme de l'enseignement supérieur en Australie

Zoe McKenzie, mars 2009, 74 pages

Les réformes face au conflit social

Dominique Reynié, janvier 2009, 14 pages

L'Opinion européenne en 2009

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, mars 2009, 237 pages

Travailler le dimanche: qu'en pensent ceux qui travaillent le dimanche ?

Sondage, analyse, éléments pour le débat

Dominique Reynié, janvier 2009, 18 pages

Stratégie européenne pour la croissance verte

Elvire Fabry et Damien Tresallet (dir.), novembre 2008, 124 pages

Défense, immigration, énergie : regards croisés franco-allemands sur trois priorités de la présidence française de l'UE

Elvire Fabry, octobre 2008, 35 pages

Retrouvez notre actualité et nos publications sur www.fondapol.org

SOUTENEZ LA FONDAPOL

Pour renforcer son indépendance et conduire sa mission d'utilité publique, la Fondation pour l'innovation politique, institution de la société civile, a besoin du soutien des entreprises et des particuliers. Ils sont invités à participer chaque année à la convention générale qui définit ses orientations. La Fondapol les convie régulièrement à rencontrer ses équipes et ses conseillers, à discuter en avant-première de ses travaux, à participer à ses manifestations.

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 14 avril 2004, la Fondapol peut recevoir des dons et des legs des particuliers et des entreprises.

Vous êtes une entreprise, un organisme, une association

Avantage fiscal : votre entreprise bénéficie d'une réduction d'impôt de 60 % à imputer directement sur l'IS (ou le cas échéant sur l'IR), dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires HT (report possible durant 5 ans).

Dans le cas d'un don de 20 000 €, vous pourrez déduire 12 000 € d'impôt, votre contribution aura réellement coûté 8 000 € à votre entreprise.

Vous êtes un particulier

Avantages fiscaux : au titre de l'IR, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt de 66 % de vos versements, dans la limite de 20 % du revenu imposable (report possible durant 5 ans); au titre de l'ISF, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt, dans la limite de 50 000 €, de 75 % de vos dons versés.

Dans le cas d'un don de 1 000 €, vous pourrez déduire 660 € de votre IR ou 750 € de votre ISF. Pour un don de 5 000 €, vous pourrez déduire 3 300 € de votre IR ou 3 750 € de votre ISF.

Contact : Anne Flambert +33 (0)1 47 53 67 09 anne.flambert@fondapol.org

LE LOBBYING : OUTIL DÉMOCRATIQUE

Par Anthony Escurat

En France, la seule évocation du terme « lobbying » conduit généralement à susciter la suspicion. Dans l'inconscient collectif, sa pratique nuirait gravement à la santé démocratique. Elle est pourtant monnaie courante et pleinement assumée dans une grande partie des pays occidentaux. Loin de se cantonner à la simple caricature d'une activité occulte agissant aux frontières de la légalité, le lobbying – souvent mal compris et mal défini – constitue au contraire une démarche susceptible d'être bénéfique à la prise de décision politique, à condition qu'il soit régulé.

Malgré le rejet dont il fait l'objet dans l'Hexagone, le lobbying n'y est pourtant ni un phénomène récent, ni un phénomène exceptionnel. Désormais omniprésent dans l'espace public, il est aujourd'hui en pleine expansion. Dès lors, l'exception française en la matière réside en fin de compte davantage dans un rejet d'ordre moral que dans la critique d'une pratique qui, dans les faits, s'avère être une réalité à laquelle la France s'est manifestement bien accommodée. Sans dresser une apologie naïve du lobbying ni, à l'inverse, l'observer avec les seules lunettes de la défiance, cette note se fixe pour objectif de lever le voile sur une activité inhérente au jeu politique. Dit autrement, au-delà d'un travail de « dédramatisation » qu'elle entend également mener, c'est une rupture avec l'« hypocrisie française » en la matière dont il est ici question.

La Fondation pour l'innovation politique

Les données en open data



Le site internet

www.fondapol.org

Les médias



11, rue de Grenelle
75007 Paris – France
Tél. : 33 (0)1 47 53 67 00
contact@fondapol.org



ISBN : 978 2 36408 0966

3 €