

Publictionnaire

Dictionnaire encyclopédique et critique des Publics

Lobbying

Yves Poirmeur

Référence électronique

Yves Poirmeur, Lobbying. *Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics*. Mis en ligne le 07 novembre 2016. Accès : <http://publictionnaire.huma-num.fr/notice/lobbying/>.

Le *Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics* est un dictionnaire collaboratif en ligne sous la responsabilité du Centre de recherche sur les médiations (Crem, Université de Lorraine) ayant pour ambition de clarifier la terminologie et le profit heuristique des concepts relatifs à la notion de public et aux méthodes d'analyse des publics pour en proposer une cartographie critique et encyclopédique.

Accès : <http://publictionnaire.huma-num.fr/>

Cette notice est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification 3.0 France.

Pour voir une copie de cette licence, visitez <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/> ou écrivez à Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



Lobbying

Le terme lobbying – de l'anglais *lobby*, couloir ou hall – désigne les activités des groupes de pression destinées à influencer les pouvoirs publics afin d'obtenir des décisions qui leur sont favorables et d'infléchir des politiques publiques conformément à leurs intérêts. En Angleterre, il a ainsi servi, à partir des années 1830, à qualifier les pratiques des groupes de personnes présentes dans les couloirs des assemblées – dénommés de ce fait *lobbies* – afin de défendre leurs intérêts et d'influer sur les votes des membres du Parlement. Alors que le lobbying a longtemps consisté à entrer en relation directe avec les décideurs pour les influencer, la démocratisation des systèmes politiques a offert aux lobbies de nouvelles possibilités d'agir sur eux par l'intermédiaire de l'opinion publique qui se manifeste sous des formes différenciées – électorale, journalistique, manifestante, sondagière... Recourant de plus en plus souvent en dehors des techniques de relations publiques utilisées pour peser sur le traitement des affaires – *affaires publiques* –, à des techniques de communication pour faire bouger l'opinion sous ses différentes manifestations et orienter dans le sens voulu les préférences des publics dont elle est l'expression, le lobbying a diversifié *ses répertoires d'action* (Tilly, 1984 ; Offerlé, 1994). Initialement pratiqué par des amateurs, il s'est aussi peu à peu professionnalisé à mesure que les groupes de pression s'efforçaient de rationaliser leurs relations avec les publics qu'ils ciblent afin de les influencer plus efficacement.

L'adaptation du lobbying aux transformations des systèmes institutionnels

Les lobbies ont dû s'adapter aux transformations de l'univers institutionnel dans lequel ils évoluent et y ajuster leurs stratégies d'influence. L'extension des domaines d'intervention des États et la diversification des intérêts aspirant à se faire entendre, se sont non seulement accompagnées d'un accroissement des pressions exercées sur eux par les groupes d'intérêts, mais aussi d'une diversification des institutions étatiques auxquelles elles s'appliquent. À la faveur de leur démocratisation, du renforcement de leur décentralisation et d'une juridicisation de la société qui renforce le pouvoir normatif de l'autorité judiciaire, ce ne sont plus seulement le parlement et le gouvernement qui sont les cibles du lobbying : les collectivités locales, les établissements publics et les autorités administratives indépendantes sont visés. Quant aux procès, ils sont de plus en plus *orchestrés* par des lobbies désireux d'obtenir des tribunaux des solutions jurisprudentielles favorables (Beaufort, Masson, 2011). Les processus d'intégration régionale et les transferts de compétences des États au profit d'organisations supranationales ont entraîné une réorientation des stratégies d'influence des groupes d'intérêt en direction de ces institutions. Pour ce faire, ils se sont réorganisés. Certains se sont dotés, en interne, de bureaux ou d'antennes spécialisées de représentation auprès de ces institutions, tandis que d'autres ont externalisé cette mission, en recourant aux services de cabinets de lobbyistes. En Europe, il s'en suit une européanisation des lobbies et

des pratiques du lobbying qui s'ajustent au fonctionnement de l'Union Européenne (Michel, 2005). L'intensification de la mondialisation économique et la globalisation des marchés après l'effondrement de l'Union soviétique ont eu des effets similaires. Favorisant le développement d'une « économie *offshore* » (Palan, 2003) et affaiblissant la souveraineté économique-financière des États, elles ont entraîné la recherche d'arrangements interétatiques afin d'assurer un certain ordre international. La multiplication de ces coopérations aboutit à une transnationalisation des régulations qui sont de plus en plus souvent prises en charge par des organisations internationales. Ce déplacement des centres d'exercice du pouvoir induit celui des groupes d'intérêt qui souhaitent continuer à peser sur les décisions et provoque une mondialisation du lobbying, dans un système de gouvernance à niveaux multiples auquel les lobbies s'ajustent en pratiquant un *lobbying multi-niveaux*.

Avec la démocratisation des systèmes politiques, les répertoires d'action du lobbying se sont transformés. Dans les démocraties représentatives qui se réfèrent à la conception rousseauiste de la volonté générale et où les intérêts corporatifs sont considérés comme illégitimes, les groupes d'intérêts ont été longtemps combattus. En France, il faudra attendre les lois de 1884 sur les syndicats et de 1901 sur la liberté d'association pour que leur droit à s'organiser soit admis. Dans ce contexte de méfiance à l'égard des intérêts privés, les entreprises et les professions ont développé des stratégies d'interventions discrètes, consistant soit à activer des réseaux de relations professionnelles et familiales donnant accès à des responsables politiques et à des hauts-fonctionnaires, soit à recourir à des bureaux et des officines occultes de relations publiques. Passant par des contacts informels, des transactions collusives et des échanges de services ambigus, ces stratégies d'influence peu légitimes qui confinent au trafic d'influence et à la corruption, ne peuvent prospérer que dans l'opacité de la sphère politico-administrative. Avec l'affirmation de l'impératif de transparence politique et administrative depuis la fin des années 1970 (Drouin, Forey, 2013), c'est une large partie du répertoire d'action du lobbying informel et clandestin qui a été rejetée dans l'illégalité par le durcissement de la législation pénale et stigmatisée comme mauvaises pratiques par la déontologie professionnelle des lobbyistes (Bardon, Libaert, 2012). Dans les démocraties où prévaut une vision pluraliste de la société divisée en groupes, où la légitimité des intérêts est parfaitement admise et où l'État est conçu comme subordonné à leur concurrence, le répertoire d'action du lobbying a été encadré pour les modérer et permettre au système politique d'assurer leur équilibre. Ainsi aux États-Unis, la constitution s'est attachée dès le départ à « diviser et à combiner les différentes fonctions, de manière que chacune soit un frein pour l'autre, et que les intérêts privés de chaque individu soient une sentinelle pour les droits publics » (Hamilton ou Madison, 1788). Ce mécanisme de « *checks and balances* » a été ensuite complété par des dispositifs qui imposent une certaine transparence des interventions (*Lobbying Disclosure Act*, 1985 ; *Honest Leadership and Open Government Act*, 2002). Pour utiles qu'elles soient, ces régulations ne compensent pas les inégalités d'influence entre les groupes disposant de ressources importantes et ceux qui en ont peu. Elles ne permettent pas à tous de participer aux processus politiques avec la même intensité, ni n'assurent leur représentation pluraliste et équilibrée dans les instances de consultation publiques. Pour l'heure, elles n'ont donc pas empêché que des lobbies puissants fassent prévaloir des intérêts

des plus nuisibles pour la santé ou pour la sécurité des populations, comme le cortège des scandales sanitaires le démontre.

La diversification des répertoires d'action du lobbying

Si l'on écarte les pratiques persistantes de lobbying illégal, les répertoires d'action du lobbying relèvent de deux registres stratégiques (Grossman, Saurugger, 2006 ; Koutroubas, Lits, 2011). S'inscrivant dans le prolongement des pratiques occultes des lobbies, le *lobbying interne* consiste dans la mise en place de stratégies coopératives et l'établissement de relations étroites, si possible privilégiées, avec les décideurs publics des niveaux d'administration pertinents pour faire valoir ses intérêts : rencontres régulières et établissement de rapports de confiance avec des ministres, des parlementaires, des membres des exécutifs locaux, des élus et des hauts-fonctionnaires, ainsi qu'avec les dirigeants des partis qui assurent une « fonction de linkage » (Lawson, 1996), fourniture à ces interlocuteurs de dossiers d'expertises, d'argumentaires, voire de propositions de lois ou de réglementation préparées par des cabinets d'avocats ; participation à des auditions, à des structures de concertations et à des comités d'experts institués par les pouvoirs publics ; création d'organismes d'expertise autour des intérêts à défendre pour capturer les décideurs, enrôler les experts concernés et canaliser les oppositions (Henry, 2005) ; organisation de colloques, de journées d'étude et de voyages scientifiques destinés à favoriser l'immersion des acteurs impliqués dans l'univers symbolique du groupe d'intérêt, à les imprégner de ses valeurs et à leur faire partager sa problématisation du traitement des enjeux ou à les associer à sa co-construction, en prenant soin de rester le principal « propriétaire du problème » (Gusfield, 1981). Mobilisant des ressources d'expertise, ce répertoire est bien adapté au traitement d'enjeux techniques et à la défense d'intérêts qui seraient contestés s'ils s'affichaient dans l'espace public mais prospèrent aisément dans des arènes closes. Il est donc surtout utilisé par les groupes de pression économiques et industriels dont les intérêts sont contestés par d'autres groupes – syndicats, associations d'écologistes ou de consommateurs, organisations humanitaires, partis.

Privilegié par les mouvements sociaux, le *lobbying externe* est au contraire non coopératif. Son répertoire d'action est centré sur la publicité et l'appel à l'opinion publique pour peser par son intermédiaire sur les décideurs. En recourant aux techniques de communication, aux enquêtes sur les attentes des publics et aux savoirs sur les façons d'utiliser leurs sensibilités ou de les façonner par les techniques de propagande et de publicité, il consiste dans la réalisation d'interventions médiatiques – conférences de presse, présence experte dans des émissions, publication de lettres et de pétitions interpellant les pouvoirs publics, ou de sondages montrant le soutien de l'opinion – ; dans l'organisation d'événements – manifestations, mobilisations de réseaux sociaux... – démontrant par la force du nombre la popularité de la cause; ou encore dans l'exercice de pressions à la base – *grass root lobbying* – sur les élus et sur les candidats à l'approche des élections – envoi de courriers, de mails et d'appels téléphoniques, manifestations lors des réunions électorales...

La professionnalisation du lobbying

Dans un univers pluraliste où les intérêts se concurrencent, les groupes de pression sont à la recherche des techniques d'influence les plus efficaces et sont intéressés par l'amélioration de la qualité des services de lobbying (Kolleman, 1998). Cette quête de l'efficacité est au principe de la spécialisation d'un métier. Elle favorise la rationalisation de ses méthodes – définition des objectifs, identification des cibles, cartographie et caractérisation des parties prenantes, état de la question, programmation des actions, évaluation des résultats... –, de ses outils – intelligence économique, veille juridique, technologique, médiatique, surveillance des agendas institutionnels... – et de ses stratégies – réactives ou proactives (Bardon, Libaert, 2012). Elle contribue ainsi à la différenciation de la profession de lobbyiste qui s'organise et monopolise cette expertise empruntant ses savoirs et ses savoir-faire aux sciences de l'information et de la communication, à la sociologie et aux sciences politique et juridique. La construction de cette profession n'en unifie pas pour autant les conditions d'exercice. Alors que certains groupes d'intérêt assurent en interne tout ou partie de ces activités, d'autres les externalisent en les confiant à des entreprises de lobbying qui offrent des services plus ou moins intégrés sur le marché de l'influence.

Bibliographie

Bardon P., Libaert Th., 2012, *Le Lobbying*, Paris, Dunod.

Beaufort V. de, Masson A., dirs, 2011, *Lobbying et procès orchestrés*, Bruxelles, Larcier.

Drouin N., Forey E., dirs, 2013, *La Transparence en politique*, Bayonne, Institut universitaire Varenne.

Grossman E., Saurugger S., 2006, *Les Groupes d'intérêt*, Paris, A. Colin.

Gusfield J. R., 1981, *The Culture of Public Problems. Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press.

Kolleman K., 1998, *Outside Lobbying. Public Opinion & Interest Group Strategies*, Princeton, Princeton University Press.

Koutroubas T., Lits M., 2011, *Communication politique et lobbying*, Bruxelles, De Boeck.

Lawson K., 1996, « Partis politiques et groupes d'intérêt », *Pouvoirs*, 79, pp. 35-50.

Hamilton A., ou Madison J., 1788, « Le Fédéraliste n° 51 », in : Hamilton A., Jay J., Madison J., *Le Fédéraliste*, Paris, Economica, 1988.

Henry E., 2005, « Militer pour le *statu quo*. Le Comité permanent amiante ou l'imposition réussie d'un consensus », *Politix*, 70, pp. 29-50.

Michel H., dir., 2005, *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.

Offerlé M., 1994, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

Palan R., 2003, *The Offshore World. Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*, Ithaca, (N. Y.), Cornell University Press.

Tilly C., 1984, « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 4, pp. 89-105.