

Vingt ans de lobbying : la fin de l'exception française

Imposer la sécurité routière comme une priorité publique, ouvrir des secteurs d'activités à la concurrence, faire évoluer les monopoles, refuser la "marchandisation" des biens culturels sont quelques-uns des grands dossiers de lobbying de ces dernières années.

Pour chacune de ces décisions, des intérêts multiples se seront confrontés jusqu'à l'arbitrage du pouvoir politique lui-même plus ou moins influencé par des ONG, l'opinion publique ou les médias. Cet entrelacs d'intérêts et leur jeu croisé resterait encore insuffisant pour certains. Si l'on en croit Corinne Lepage commentant son expérience de ministre de l'environnement : la France souffrirait non d'un trop plein de lobbies mais de leur insuffisance.

Aujourd'hui donc, tout le monde ou presque fait du lobbying. Toutes les associations, de patients, de salariés ou d'écologistes, en défendant leurs intérêts font du lobbying. Toutes les entreprises, en négociant les meilleures conditions pour exercer leur activité et croître font du lobbying. Toutes les collectivités territoriales en défendant la

spécificité de leur territoire et leurs avantages comparatifs font du lobbying. Cette pratique est si communément exercée que toutes les grandes écoles et universités françaises dispensent maintenant une formation en lobbying.

Ces faits témoignent, mieux que de longs discours ou de vieux clichés, de la réalité de cette profession aujourd'hui en France. Bien sûr le lobbying n'est pas né hier. Défendre ses droits et ses intérêts est consubstantiel à tout homme libre. Mais depuis 20 ans, sous l'influence de facteurs exogènes (I), la France s'est convertie au lobbying. Les entreprises elles-mêmes ont évolué (II) ainsi que les pratiques (III) qui s'inscrivent désormais dans un processus d'autorégulation (IV) qui structure l'image singulière de ce métier (V).

C'est en qualité de pionnier et d'acteur permanent du lobbying depuis 20 ans que Communication & Institutions veut ici décrire son expérience dans l'émergence du métier et du marché du lobbying en France.

LES CLIENTS

En 20 ans, le lobbying a fait des émules. Progressivement tous les secteurs de la société civile et économique y ont eu recours, au fil des évolutions institutionnelles qui ouvraient de nouveaux champs d'intervention.

Lors de la création de Communication & Institutions par Olivier Le Picard, au début des années 1980, les multinationales américaines constituent une première base de clientèle. Pour ces entreprises, le lobbying constitue, en effet, un outil de travail commun. Disposer du conseil et de l'assistance d'un lobbyiste pour gérer leurs relations avec les pouvoirs publics est tout aussi naturel pour elles que de s'appuyer sur un publicitaire pour vendre leurs produits ou sur un avocat pour résoudre leurs litiges. Communication & Institutions démarre ainsi son activité surtout avec de grands clients américains comme Rank Xerox ou Tarmac.

Dans la foulée, de grandes entreprises françaises, publiques ou privées, vont saisir l'intérêt pour elles de faire appel à

des lobbyistes. L'évolution des modes de décision publique (cf. infra) coupe les dirigeants de leurs réseaux d'influence traditionnels et les contraint à s'ouvrir à de nouveaux modes de fonctionnement. Pour Communication & Institutions, cette période correspond à l'arrivée de nouveaux clients comme EDF, la Générale des Eaux, Elf-Atochem...

Puis les syndicats professionnels vont à leur tour faire appel à ce type de service. La défense des intérêts de leur profession constituant leur raison d'être même. Communication & Institutions va ainsi dès la fin des années 1980 travailler pour les pharmaciens d'officine, les producteurs de matières plastiques, les centres de gestion et d'économie rurale, les commissaires priseurs, la coalition des professionnels du commerce hors taxes, et de très nombreux autres secteurs professionnels, structures franco-françaises ou bien associations européennes et internationales.

Enfin, dernière mutation importante, au cours des années 1990, tous les types de structures ont progressivement recours au lobbying ; collectivités locales et territoriales, françaises ou étrangères, institutions, organisations non-gouvernementales, États... Ainsi, de plusieurs institutions et collectivités vont faire appel à Communication & Institutions comme le Land de Rhénanie du Nord – Westphalie ou la République de Colombie soucieux d'être mieux compris par les institutions publiques françaises et de devenir plus attractifs pour les investisseurs privés.

Mais l'ouverture de l'éventail des clients renvoie aussi à la multiplicité des acteurs, qu'ils en soient la cause et/ou la conséquence.

LES ACTEURS DE LA DÉCISION PUBLIQUE

Avant 1981 en France, le monde industriel et commercial connaît bien le monde politique, administratif et ses usages. Et pour cause : les décideurs fréquentent les mêmes grandes écoles (École polytechnique, École nationale d'administration, etc.), s'auto-administrent, s'auto-contrôlent et s'entraident. Un coup de téléphone, une rencontre fortuite ou organisée suffisent bien souvent à débloquer une situation.

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 provoque un séisme dans le réseau des relations politiques et économiques. Les patrons se retrouvent du jour au lendemain en face d'interlocuteurs souvent d'une autre génération et dans la plupart des cas inconnus. L'émergence de cabinets de lobbying à partir du début des années 1980, à l'instar de Communication & Institutions, ne doit donc rien au hasard. La nécessité est apparue pour les entreprises de faire appel à de vrais spécialistes de l'intermédiation, capables de les aider à présenter leurs dossiers à ces nouveaux acteurs.

Autre facteur d'évolution majeur, l'accélération de la construction européenne au milieu des années 1980. La substitution progressive des instances européennes aux instances nationales, l'apparition d'une concurrence entre États membres pour faire pencher la balance communautaire en faveur d'intérêts nationaux, le principe même de co-décision entre Institutions sont autant de facteurs objectifs qui vont favoriser l'essor du lobbying. Et c'est souvent à la demande même des pouvoirs publics français que certaines entreprises vont "lobbyiser Bruxelles". Ainsi Communication & Institutions aidera certaines d'entre elles, notamment publiques, à se faire entendre auprès de la Commission et du Parlement européen.

Facteur d'évolution symétrique, le mouvement de décentralisation, amorcé avec les lois de 1982 et 1983 et poursuivi de manière continue au cours des 20 dernières années qui a lui aussi favorisé la reconnaissance du lobbying. Les collectivités locales et territoriales sont en effet devenues à la fois centres de décision dans un certain nombre de domaines, comme les transports, la culture, l'éducation, ... mais également acteurs du lobbying pour faire entendre leurs spécificités – économiques, démographiques, ... – auprès des administrations nationales et européennes. Pour Communication & Institutions, ces nouveaux acteurs vont devenir de nouveaux clients.

Enfin, l'émergence de la société civile et sa participation progressive au dialogue et à la négociation – effet Seattle – va profondément modifier le mode de décision publique. Nombreux en sont désormais les acteurs incontournables : médias bien sûr, mais aussi syndicats professionnels, associations de consommateurs, de patients ou de protection de la nature, scientifiques et

autres faiseurs d'opinion... sans oublier, plus proches encore des centres de décision, le pouvoir judiciaire, les autorités administratives indépendantes, agence ou instituts d'évaluation ou de veille.

Cette apparition de pouvoirs "un peu spontanée" est généralement perçue comme un "plus" démocratique. Mais cela ne va pas sans poser des problèmes éthiques qui tiennent à leur représentativité. Ces procédures participatives étant appelées à se développer, il faudra sans doute envisager de doter ces organisations de code de déontologie, base de leur légitimité et de leur responsabilité. Car au bout de la chaîne de décision, le pouvoir politique démocratiquement élu, reste seul légitime pour décider en fonction de ce qu'il pense être, à un moment donné, l'intérêt général. Il lui appartient néanmoins de favoriser un débat pluraliste, aux différentes étapes de la décision politique.

LES MÉTHODES

DANS ce nouveau paysage décisionnel, les lobbyistes occupent donc une place à part entière. En France, ils sont plusieurs centaines qui, comme consultants, comme directeur des relations institutionnelles, comme délégué général d'association participent à la décision publique, fruit d'un processus pluraliste et multipolaire. L'époque où l'État était l'acteur central est révolue. Le tête-à-tête entre acteur public et représentant d'un intérêt a cédé la place à une table ronde. C'est pluriel, plus transparent et plus efficace.

Chacun tente – et c'est légitime – de faire valoir ses intérêts en passant sous les fourches caudines de l'intérêt général. Cette méthode éprouvée sur le plan européen, est sans doute plus anglo-saxonne que latine, plus girondine que jacobine. Au cœur du triangle associant pouvoirs publics, société civile et secteur économique, se joue la relation entre intérêts particuliers et bénéfiques collectifs. Et si les réseaux qui étaient traditionnellement à l'œuvre demeurent actifs, ils sont soumis à une salutaire concurrence. Défendre des intérêts dans un environnement législatif surabondant, en évolution constante, soumis à la pression du court terme et à l'expression d'intérêts contradictoires, telle est la fonction des lobbyistes.

Et les méthodes qu'utilisent ces lobbyistes se sont adaptées à cette évolution de l'environnement et du mode de la décision publique. La gestion de l'information, la rapidité de sa diffusion, le choix des canaux qu'elle emprunte, l'éventualité de la voir relayée par d'autres... s'inscrivent désormais au cœur des préoccupations des professionnels. De même, la culture du consensus requiert d'agir en concertation avec d'autres acteurs, de nouer des alliances, voire de bâtir des coalitions. L'isolement n'est plus envisageable et il n'existe plus de dossier sur lequel il soit possible d'échapper cette multipolarité et de se contenter des seules réseaux "à la française".

Pour Communication & Institutions qui a toujours pratiqué une approche ouverte et communicante du lobbying, ces évolutions se sont faites naturellement. Ainsi, par exemple, de l'intégration des médias puis d'internet dans la stratégie de communication d'un dossier, de l'établissement de liens, conjoncturels ou durables, avec des relais ou des faiseurs d'opinions, de l'interpellation de l'opinion publique par l'intermédiaire des sondages,...

Tous ces outils visent à encourager la convergence des points de vue, à susciter la prise de parole et de position, à développer des résonances favorables aux objectifs de nos clients. S'ils font appel à nous aujourd'hui, c'est pour les aider à piloter leur dossier dans cet environnement multipolaire et changeant, à y gérer la diffusion de leurs informations et à bâtir les passerelles qui modifieront leurs rapports à l'environnement et aux autres acteurs.

LE CADRE PROFESSIONNEL

CRÉÉE en 1991, l'AFCL-AP (Association Française des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques) rassemble les conseils en lobbying autour d'une charte déontologique, démarche inédite non seulement en France mais en Europe.

Dans Le Monde du 7 février 1991, Thierry Bréhier résume le problème posé aux professionnels du lobbying à l'époque : "Il est difficile de faire respecter certaines règles éthiques dans un métier où il s'agit, pour l'essentiel, de convaincre les gestionnaires de l'intérêt public de tenir compte d'intérêts particuliers. D'où les tentatives

qui se font jour ici et là, de bâtir un code de déontologie en tenant compte, par exemple, de ce qui s'est fait aux États Unis, mère du lobbying...."

La charte déontologique de l'AFCL-AP fait donc référence. Rares sont aujourd'hui les entreprises qui signent un contrat de lobbying avec un cabinet conseil sans exiger que la charte ne figure dans le contrat. L'auteur du précis Dalloz sur la déontologie des fonctions publiques, Christian Vigouroux, cite le travail accompli par l'AFCL-AP : "En France, en l'absence de réglementation publique, c'est la démarche lancée utilement par l'AFCL-AP, (...) et s'engage à respecter quatre principes déontologiques... Ceci montre que, quand des règles existent, l'activité de lobbying peut s'insérer normalement dans le jeu des institutions."

C'est également l'avis du Service Central de Prévention et de Répression de la Corruption qui, en 1994, s'intéresse à cette question. "... Visibilité, lisibilité du lobbying sont nécessaires pour dissiper la défiance à l'égard d'une démarche qui a prouvé son utilité dans une démocratie moderne. Une fois écartée la suspicion de trafic d'influence, il reste à montrer que l'influence qu'exerce le lobbyiste ne vient pas amoindrir le devoir de responsabilité du décideur." Et les auteurs du rapport de se prononcer pour une transparence du marché de l'influence mais aussi pour laisser le soin aux pouvoirs publics de décider s'il est nécessaire ou non de réglementer cette profession. Tel n'a pas été le cas à ce jour.

L'IMAGE

CERTAINS clichés ont la vie dure. Le lobbying bien entendu n'y échappe pas. Même si c'est moins l'activité que son image qui est en question. Autrement dit, on ne vous questionne plus sur le métier mais sur son image.

Longtemps on voulut faire du lobbying une incarnation du "mal". Il est vrai que c'était un produit d'importation, américain de surcroît. Mais on constate, finalement, à la lecture de la presse consacrée à ce sujet depuis 20 ans, qu'elle est dans son immense majorité positive. Elle souligne en général le caractère technique de ce métier et sa contribution utile à la prise de décision publique.

"Le lobbying fait partie du débat

démocratique" analyse Christian de Boissieu, président délégué du conseil d'analyse économique (in La Tribune 01/12/03). "Il est normal que les lobbies s'expriment dans une démocratie" surenchérit Jean-Hervé Lorenzi, professeur à Paris-Dauphine et président du cercle des économistes. Telle est l'opinion qui tend à se généraliser.

Elle est renforcée par l'arrivée sur le marché du travail de jeunes professionnels formés, par les grandes écoles ou dans le cadre de diplômés de troisième cycle, aux techniques de communication spécifiques à ce secteur et à ces dossiers complexes. Elle est, également, renforcée par l'affirmation de principes déontologiques clairs et de la transparence comme principe et méthode d'action pour les lobbyistes de l'AFCL-AP.

Cette transparence prévaut aujourd'hui chez nos principaux partenaires européens, notamment au Parlement européen. Les lobbyistes y sont enregistrés en échange de la signature d'un code de bonne conduite. La reconnaissance formelle de la place des lobbyistes au Parlement français, comme l'AFCL-AP l'a maintes fois réclamé, effacerait de façon salutaire cette exception française, dernière ombre au tableau de la transparence.

On prête parfois beaucoup aux lobbies. Et il ne faut négliger ni leur poids, ni leur capacité de blocage, ni leur apport positif.

En 20 ans, ils se sont considérablement développés en nombre, en professionnalisme et en exigence éthique. Ces trois aspects agissant d'ailleurs entre eux. C'est parce qu'ils sont plus nombreux qu'ils sont plus professionnels, que la décision est plurielle, plus transparente. C'est parce qu'un marché existe désormais qu'ils ont décidé de le renforcer par une exigence déontologique forte, seule à même de pérenniser cette activité.

Le mode de décision a donc évolué. Mais c'est bien en dernière instance aux politiques que la décision revient. En s'orientant vers la concertation, en recherchant la convergence de positions, le pouvoir prend des décisions publiques à la fois mieux conçues et mieux appliquées.

Olivier LE PICARD
Jean-Christophe ADLER
Nicolas BOUVIER