

L'ère du soupçon :
peut-on réconcilier éthique et lobbying en
France ?

Démarche

Qui aspire à travailler pour l'intérêt général fera ce constat : depuis quelques années disparaissent des maquettes de formation des IEP les sections « service public » au profit de noms plus généraux d'« affaires publiques » ou de « politiques publiques », englobant sémantiquement la frontière de plus en plus ténue entre le public et le privé. Nombreux sont les intervenants issus de grands groupes et même de l'ENA à plaider pour des carrières bilatérales. La vocation du service public doit ainsi faire acte de la réalité des modes de gouvernance actuels où privé comme public semblent autant peser dans le dessin des politiques publiques, amenant avec elle les questions de déontologie et de conflit d'intérêt.

Ayant eu l'occasion d'effectuer un an et demi d'activités à la direction des affaires publiques¹ d'un grand groupe, la question liminaire était pourtant ardue : puis-je consciemment choisir de représenter les intérêts d'une multinationale sans compromettre mon éthique professionnelle et personnelle et en ayant pour objectif de collaborer au bien commun ? Question, au moment où les étudiants choisissant le privé privilégient davantage les valeurs de l'entreprise à l'importance du salaire, se posant d'autant plus légitimement et reflétant le rapport de plus en plus demandé au respect de l'éthique dans l'exercice de ses futures fonctions. Qu'en est-il donc pour celle du représentant d'intérêts, souvent parmi les plus décriées et qui revêt pourtant une importance stratégique d'avenir dans l'élaboration des futurs textes destinés au plus grand nombre ?

Dans une société de la méfiance, du soupçon porté sur la véracité des discours dont le bien fondé et souvent contrecarré par des scandales, cet essai tente de faire l'état des lieux d'une profession vilipendée mais en devenir en France, celle du lobbyiste. À la fin d'une étanchéité bien française entre intérêt général et intérêt privé, peut-on aujourd'hui légitimement croire en un lobbying éthique ? En définitive, peut-on envisager face à la montée des partenariats public-privé et la réglementation de plus en plus forte du métier (loi Sapin II, HATVP²) un lobbying qui serait une voix de dialogue plus que de confrontation ? Nous prenons ainsi le parti-pris de démontrer en quoi le lobbying de demain, porte-parole des nouvelles raisons d'être du privé, sera éthique ou ne sera pas. Plus que cela, en quoi sera-t-il même l'acteur principal de politiques publiques et maillon essentiel dans la bonne marche de notre société.

Résumé

De façon microscopique, un état des lieux de la profession, de son rôle de pivot économique et sociétale semble au regard de sa réglementation actuelle et de la perception des pratiques qui la régissent, souvent qualifiées de peu éthiques, s'imposer comme un premier constat indispensable à l'étude. On se proposera d'examiner des pistes de constitution d'une nouvelle représentation d'intérêts *à la française*. De façon macroscopique, nous nous attacherons ensuite à définir en quoi, par l'illustration de cas concrets, la pratique du lobbying est aujourd'hui le reflet barométrique des profonds changements des actions du privé dans la société, faisant du lobbying des professions les plus décriées à un exemple d'intégrité obligatoire pour la survie des modèles d'influence et de production des grands groupes.

¹ Service ayant par essence vocation à dialoguer et collaborer avec les pouvoirs publics et les élus

² Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique

Bibliographie indicative

ATTARÇA M., Quelles règles pour la pratique du lobbying des entreprises ?, Cahier de recherche n° 2001-03 du GREFIGE, Université Nancy 2, 2001.

CARAYON B., Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale, Rapport au Premier Ministre, juin 2003.

DELACROIX X., Influencer la démocratie-démocratiser l'influence, enjeux et perspectives d'un lobbying démythifié, éd AFCAP, 2004.

FARNEL F.J., « Le lobbying, stratégies et techniques d'intervention », Humanisme et entreprise, avril 1993, pp. 21-37.

Intelligence économique et lobbying, Dossier spécial du Nouveau Courrier de la Chambre de Commerce et d'industrie de Paris, avril 2005.

LE PICARD O., ADLER J.C. et BOUVIER N., Lobbying, les règles du jeu, Editions de l'Organisation, Paris, 2000.

RIVAL M., Vers un lobbying éthique ? ou comment pratiquer l'influence sans corruption. Entreprise Ethique, Association Francophone de Comptabilité, 2006, 24, pp.20-27.

RIVAL M., l'action politique des entreprises : pluralité des stratégies et contribution à la création de valeur pour l'actionnaire, comparaison France/Grande Bretagne, Thèse de doctorat, Université Paris I, 18 décembre 2002.

ROUSSEAU J.J., Du Contrat Social, in Œuvres complètes, t. III, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1964

The Ethics of lobbying : organized interests, political power, and the common good, Washington, Georgetown University Press, 2002

Introduction

Rousseau l'aura étiqueté dans une célèbre formule du *Contrat social* : « 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 lui³ ». Le fondement républicain français moderne, s'appuie depuis son héritage révolutionnaire jusqu'à aujourd'hui dans la méfiance des groupements d'intérêts vus comme un danger dans la permanence de la démocratie. Pourtant, impossible de faire fi des différentes corporations et des entreprises qui, au moment d'une inscription de leur participation au bien commun dans la récente loi PACTE⁴, sont plus que jamais légitimement demandeuses de participer au débat public.

Longtemps cantonnées dans l'ombre, faute d'avoir été reconnues et de ce fait encadrées, les pratiques de ces corporations ont été sources de dérives mais aussi de nombreux fantasmes, créant un voile d'obscurantisme sur un rouage pourtant essentiel à la marche d'un État, posant naturellement la question de l'intégrité des représentants d'intérêts, de la nature de leur relation et de la déontologie de leur profession. Opérant là la distinction fondamentale entre morale et éthique. Car s'il va désormais de soi que les grands rassemblements d'individus ont beaucoup à apporter à être écoutés et ne transgressent plus la morale républicaine rousseauiste⁵, la pratique, elle, dérange toujours, car souvent mal comprise dans une société où elle passe de l'ombre à la lumière.

Dans un nouveau discours général d'« entreprise à mission » comme s'en déclare par exemple Danone, de mutation du secteur privé vers une activité réelle de bien commun, bannissant le « green washing » au profit d'actions tangibles, l'éthique irréprochable des intérêts privés et de leur représentation envers les pouvoirs publics n'est-elle pas une condition *sine qua non* de leur survie auprès de consommateurs en crise de confiance ? Peut-on aujourd'hui, sans soucis de remise en cause de son éthique professionnelle et personnelle, choisir de devenir lobbyiste, choisir d'œuvrer à la frontière de deux sphères qui à défaut de s'être comprises doivent désormais s'écouter en toute transparence et dans un dialogue plus dense que jamais ?

³ 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. La loi Le Chapelier interdisait d'ailleurs dès 1792 la constitution de corporations « 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 corporation »

⁴ *Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises*

⁵ En 1999, le Conseil d'État avançait : « nos sociétés sont devenues trop complexes et les contributions à leur fonctionnement trop fragmentées pour que la définition de normes communes puisse s'opérer selon des procédures aussi simples que par le passé. La conception de l'État ordonnant de l'extérieur la société civile laisse place à une représentation nouvelle d'un État qui arbitre entre les intérêts ». « Réflexions sur l'intérêt général », in *Rapport public du Conseil d'État*, 1999.

I – Le lobbying, instrument de démocratie ?

« Ce que vous faites pour moi, sans moi, vous le faites contre moi » Gandhi

1. Qu'un lobbying éthique est un garant de la bonne santé du dialogue démocratique

L'éthique professionnelle est avant toute chose un ensemble de règles unanimement considérées comme bonnes dans le cadre de la pratique d'une activité et tient donc de la déontologie professionnelle et du respect de pratiques réglées.

De fait, un bon représentant d'intérêts, contrairement aux idées reçues, ne joue pas sur la pression ou l'influence par la contrainte pour obtenir de faire entendre sa voix dans le débat mais sur le crédit, l'intégrité de sa parole et de son expertise. Plus que pour la plupart des professions c'est son éthique et sa déontologie qui lui permettent d'être rendu crédible par les acteurs institutionnels dont il suscite par essence la méfiance. Ses pratiques et son discours devant faire foi comme un apport concret pouvant influencer, mais de façon étayée, le cours du débat. C'est de surcroît la pluralité des représentants considérés comme fiables qui permettent d'enrichir des positions contraires au sein d'une discussion dont l'État où les parlementaires ne sont pas les premiers experts et alimentent ainsi la construction démocratique en apportant de nouvelles hypothèses et en favorisant la discussion plurilogale.

Cependant, la spécificité du processus de décision, engendrant des textes pour le plus grand nombre et surtout régulant des domaines d'activités où d'importantes sommes d'argent, des investissements, des jeux de pouvoirs ont cours suppose un encadrement strict des pratiques et une exigence de transparence bien plus forte que pour la plupart des autres domaines. Régulé et encadré, le lobbying témoigne ainsi avant tout d'une capacité accrue pour les citoyens regroupés autour de causes communes de faire entendre leur voix. Comme le suggère Madina Rival au sujet du lobbying dans le monde anglo-saxon, lui aussi très règlementé : « La philosophie britannique en matière de lobbying est davantage dominée par l'idée de Bentham. L'Etat, pour définir l'intérêt public, doit prendre en compte au maximum les demandes de chaque groupe dans la société et cherche à les satisfaire équitablement après les avoir écoutées ».

Parallèlement, le secteur privé, souvent accusé, parfois à dessein, de mobiliser des moyens humains, financiers et politiques colossaux pour influencer par la pression le cours des politiques publiques ne peut plus guère désormais opérer ces pratiques qui jettent le discrédit sur leur image et engage le désintérêt du consommateur actuel vis-à-vis de son entreprise. Subissant les assauts répétés des activistes et de l'intérêt grandissant du consommateur pour le lien entre le produit et l'éthique d'une entreprise, le secteur privé engage par obligation ou par volontarisme depuis plusieurs années l'intégration du lobbying comme part inhérente à la RSE⁶ et contribuer de façon éthique et transparente au bien commun. Se dessine ainsi la voie d'une réconciliation entre intérêt général et intérêts particuliers.

Or, si ce cercle vertueux est visible au sein de l'UE par exemple, la France demeure pour le moment une exception curieuse où le lobbying semble toujours antinomique au concept d'éthique dont il tire pourtant aujourd'hui sa légitimité.

⁶ Responsabilité Sociétale des Entreprises

2. Une volonté d'intégrité contrastée par un malaise français

Il s'agira d'emblée de différencier le manque d'éthique, qui viserait ici à juger de la recevabilité d'un certain nombre de pratiques, de la corruption qui constitue un acte juridiquement défini et tout simplement illégal. Cependant, c'est le jeu autour de la légalité des actions entreprises qui semble mettre le lobbying du côté de la perte d'intégrité, à savoir des mécanismes de rétribution à la limite de la légalité en échange d'une position portée lors d'une décision publique. Si ces pratiques ont largement eu cours en France et que l'écho s'en est fait plus fort c'est qu'il s'agit avant tout d'une réticence française quant à leur encadrement.

Comparativement, l'Allemagne ou les pays d'Europe du Nord ont fait le choix d'astreindre depuis plusieurs dizaines d'années un registre ouvert des représentants d'intérêts et les gouvernements de prévoir des créneaux dédiés chaque année au dialogue avec les représentants de la société civile non élus sur l'agenda politique. De même, l'Union européenne aura également dès 2015 particulièrement règlementé la profession par la tenue d'un registre de transparence complet des noms, régulation du nombre de visites et cadeaux déclarés dans les instances représentatives de Bruxelles.

Le crédit du représentant d'intérêt s'axe donc de nouveau sur le cœur de son métier : apporter des idées, suggestions, alertes sur l'élaboration des politiques publiques qui le concerne et éclaire ainsi le débat public en lieu et place de l'obscurcir. En Allemagne, le lobbyiste, dont la marge de manœuvre est scrupuleusement suivie et affichée au grand jour, se veut au contraire un modèle d'intégrité et une source d'expertise non négligeable.

La France avec l'avènement de la loi Sapin II, la naissance de la HATVP en 2017 et la tenue d'un registre des représentants d'intérêts au Parlement en 2013, tente d'assimiler ces méthodes⁷. Or, là où un politicien allemand a également le devoir de déclarer la visite de représentants, seuls quelques parlementaires français se plient à l'exercice, laissant planer encore davantage de doute. De même, l'encadrement stricte de la profession par l'UE ou l'Allemagne empêche toute assimilation de la profession à une démarche obscure, là où en France un lobbyiste se déclarera sous divers noms soupçonneux⁸ alors que l'éthique professionnelle commande avant tout de pouvoir présenter ses intentions sans voile et avec transparence.

Il y a donc, malgré un effort de volonté, une réticence commune d'ouvrir la profession aux regards extérieurs. Le besoin français du secret est en fait le symptôme d'une peur du dialogue ouvert, souvent encore vécu, vestige jacobin, comme un abandon de la puissance publique à la corruption. Mouvement de panique autour d'une profession qu'on semble découvrir comme partie intégrante de loi et de la réglementation, dû également à l'omniprésence « d'affaires » ayant éclaté à des moments discursifs forts de sens comme ce fut le cas lors des élections présidentielles.

Ce n'est donc pas l'éthique du lobbyiste qui semble suspecte en France mais la possibilité même qu'il en fasse preuve. Ainsi, comme l'écrit Nathalie Sarraute à propos des personnages du Nouveau Roman, souvent flous, aux intentions peu cernées et au passé inconnu, la France fait planer sur la représentation d'intérêts et sur le discours d'entreprise une véritable ère du soupçon.

⁷ « Le lobbying en France : une pratique en voie de reconnaissance » <https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rub1844/lobbying-france-pratique-voie-reconnaissance.html>

⁸ e.g Responsable des relations institutionnelles, Responsable des affaires publiques, Responsable des relations extérieures, Responsable de la communication politique et institutionnelles etc.

3. Pour la promotion d'une nouvelle éthique de la représentation d'intérêts

Face à l'exigence de transparence des citoyens dans les mécanismes qui régissent leur quotidien, il devient ainsi pour un métier « de l'ombre », indispensable de faire la lumière sur l'éthique de sa profession, inhérente à la reconnaissance de son bénéfice social et non à sa considération comme élément perturbant l'élaboration de textes et d'actions en faveur de l'intérêt général⁹.

Si une réglementation accrue est souhaitable en France elle souffrira toutefois, à l'image des chartes et autres codes de déontologie d'un accès de méfiance similaire aux effets de communication souvent déceptifs. Légiférer ? Le droit ne saurait répondre de toutes les pratiques sur lesquelles il sera constamment en retard. L'éthique est avant tout matière de bon sens et le travail du représentant d'intérêts doit faire montre d'honnêteté intellectuelle ; tout crédit porté par la contrainte ne permettra pas l'amélioration d'une éthique qui entend se baser par nature sur la bonne foi de l'intention. Quelles solutions proposer ?

1°) **La relation de contrepartie.** Quand les registres de transparence sont choses obligatoires pour les institutions européennes, celui du Parlement français était jusqu'à l'avènement de la HATVP, facultatif. Il proposait cependant des modalités d'accueil facilitées par les Chambres en cas d'inscription et la possibilité d'être averti plus en amont des travaux du Parlement ainsi que de possibilités de contributions prioritaires. Le système gagnant-gagnant, peu usité, avait cependant été dénoncé par Transparency International comme trop laxiste.

2°) **L'échange de bonnes pratiques.** S'affranchissant de toute réglementation, même incitative, certains députés, comme en témoigne le site internet du député Mathieu Orphelin, propose de ne recevoir des représentants que s'ils acceptent de figurer sur un agenda ouvert consultable par tous et faisant figurer le motif du rendez-vous. Il semblerait que cette contrainte en demi-teinte réhabilite le geste de la poignée de main, ayant vocation à savoir si la personne ne cachait pas de poignard dans sa manche lors d'un échange commercial. La réaffirmation d'un dialogue sain, basé sur le partage d'une éthique simple, fondée sur l'honnêteté de l'intention, paraît se dessiner comme une solution fiable et autogénérée si suivie à grande échelle sans mécanisme de contrainte.

3°) **L'appel d'offre.** Cette solution, que nous nous proposons d'émettre, pourrait consister de la part du Gouvernement comme des Assemblées en l'émission de demandes d'expertise (audition, rapport, groupe de travail etc.) vis à vis des entreprises concernées par l'application d'une nouvelle réglementation les concernant afin d'éclairer par leur voix les points litigieux. Certes, de tels dispositifs existent déjà mais la sélection des participants est souvent fruit de peu de contrôle quand une universalisation et une rationalisation de ce processus pourrait replacer l'éthique du représentant à la place d'expert qui lui assure déontologie, écoute et intégrité.

⁹ « Lobbying : pourquoi il est temps de rompre avec l'hypocrisie française », <https://www.lopinion.fr/edition/politique/lobbying-pourquoi-il-est-temps-rompre-l-hypocrisie-francaise-97192>

II- Influence et éthique : la fin d'un paradoxe ?

1. Le lobbying éthique : vérité ou mentir-vrai ?

Comme le suggère l'expression d'Aragon du « mentir-vrai », les entreprises ont souvent eu recours à la fiction pour témoigner de la réalité...en faisant ainsi fi de l'éthique qui impose la sincérité de la relation entre deux parties. La responsabilité sociétale, la prise d'engagements ont souvent été davantage des objets de lien social par la fiction, de communication à outrance pour embellir la réalité. Cependant est-ce aujourd'hui toujours possible, raisonnable, pour les entreprises ? Peut-on résolument croire à la lumière des aspirations du consommateur d'aujourd'hui, à une influence qui se passerait de l'éthique ?

En février 2019, Brune Poirson, Secrétaire d'État auprès du Ministre d'État, Ministre de la Transition Écologique et Solidaire, organisait la signature du *Pacte sur les emballages plastiques* avec la dizaine de consommateurs nationaux du plastique en France comme Carrefour ou encore Nestlé, destiné à accroître le taux de plastiques recyclés dans les emballages. Cet engagement volontaire, fruit d'une concertation par l'entremise de groupes de travail de plus d'un an avec tous les représentants d'intérêts au sein de la DGE¹⁰ de Bercy permet l'évitement de la contrainte législative et replace l'éthique de l'entreprise dans sa dynamique impulsée par une volonté constante d'implication supplémentaire par le consommateur dans le développement d'actions bénéfiques à tous. Preuve est ainsi faite que la représentation d'intérêts entrant dans un processus d'écoute mutuelle permet de dépasser les problèmes d'intégrité tout en attestant d'actions concrètes propres à rétablir le lobbying comme un exercice de partage de savoirs et d'informations dans le respect de pratiques communes.

De même, les ambitions juridiques de la loi PACTE ont vocation à inscrire aux côtés de la mission principale de l'entreprise, à savoir créer du profit, celle d'assurer un impact bénéfique social et environnemental en mettant à même niveau la satisfaction des actionnaires et l'impact de la société sur son environnement. Le rapport Senard-Notat ayant émis les recommandations était notamment très ambitieux au regard du projet de loi final, démontrant la volonté du privé de concourir à une plus grande place des actes. C'est ainsi que des grands groupes comme Michelin, Danone ou Nestlé se sont déclarés vouloir s'inscrire dans cette démarche commune à l'intérêt général.

L'influence n'est ainsi plus à considérer comme une volonté d'arrêter le débat portant sur des thématiques ombrageuses aux intérêts de capitaux de la société, mais à agir avec le cours des politiques publiques pour mieux les embrasser, les intégrer et finalement ajuster la loi et la réglementation à la réalité du terrain. On passe ainsi d'une politique de fixation à une politique d'accompagnement. Ce changement entraînant mécaniquement une modification des pratiques au profit d'une conduite plus transparente et garante du bon fonctionnement de la démocratie que le lobbyiste ne cherche plus à contraindre mais à enrichir.

2. L'expertise publique-privée, réconciliation forcée mais salubre des deux sphères

Difficile aujourd'hui d'imaginer une lutte efficace contre le changement climatique, une transition agricole ou énergétique réussie sans le concours du privé quand d'ailleurs le paysage parlementaire et gouvernemental reflète cette mixité. Peut-on par ailleurs mieux rêver qu'une personne passerelle entre les deux secteurs pour leur permettre de cohabiter et de concourir à la réussite d'un projet ? Pour autant, l'arrivée au pouvoir d'Emmanuelle Wargon au Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, ancienne Directrice générale des affaires

¹⁰ Direction Générale des Entreprises

publiques chez Danone, a provoqué un certain nombre de réactions dans la presse et sur les réseaux sociaux dénonçant un conflit d'intérêt.

Certes, le lobbyiste aura ceci qu'il est rétribué pour défendre une opinion quand le fonctionnaire le fait par sens du devoir. Cependant, être rétribué n'implique pas un argumentaire moins légitime pour autant. Il semble que le conflit d'intérêt n'est effectif que quand les décisions prises pour le parti que l'on sert au moment sont influencées par celui qu'on ne sert plus. Mis cela à part, la double expertise semble être aujourd'hui une voie de réconciliation optimale, facilitatrice de regards croisés et d'une éthique d'autant plus accrue qu'elle est lisible et sans faux semblants.

Le partenariat public-privé lorsqu'il est rendu possible dans l'aboutissement de projets communs permet également, en faisant se rencontrer les deux sphères, de se sensibiliser aux raisonnements essentiels respectifs qui doivent aujourd'hui être au cœur d'une préoccupation éthique mutuelle et pousser ainsi aux bons questionnements : la mesure à défendre participe-t-elle de l'intérêt général ou relève-t-elle du profit personnel ? En contrepartie, la mesure fait-elle entorse gravement à la santé d'un secteur économique ? La mesure s'avérant gênante à court terme peut-elle être une source d'opportunités à long terme ? Il semble que c'est ainsi un apaisement des pratiques, une éthique de l'écoute et de l'absolue transparence qui permette d'éviter des confrontations houleuses, souvent sources de débordements, dialogue de sourd qui privilégierait des moyens plus confidentiels au respect d'une éthique commune saine.

Conclusion

Face à une réglementation jeune en France et une réputation peu reconnue, le lobbying, acteur des mutations du secteur privé vers des objectifs d'intérêt général, doit pouvoir (re)gagner la confiance des citoyens et des pouvoirs publics par l'affirmation plus marquée de la transformation de son éthique. Il convient ainsi de ne guère trancher par une vision manichéenne à laquelle nous nous sommes refusés, pour s'autoriser la préconisation d'une nouvelle éthique du lobbying devant se définir par trois principes :

1°) La transparence d'intention et la déontologie des pratiques redonnant à la profession son utilité principale : participer du débat démocratique

2°) L'irréprochabilité d'une influence basée sur la délivrance d'une expertise

3°) Le souci de douter de la légitimité de l'intérêt à défendre au regard d'une prééminence du particulier sur le général.

Le lobbying moderne, en devenir, sera donc éthique, quitte à porter en lui les germes d'une redéfinition plus grande de la société, soucieuse d'abattre les cloisons des processus qu'elle peine à comprendre mais dont elle imposera, de gré ou de force, la didactique et la transparence.