

Lobbying et groupes de pression en démocratie

De Rousseau à Hulot, des bouilleurs de cru à la FNSEA, petit panorama des groupes de pression dans notre système démocratique.

L'histoire et la tradition française se définissent du « lobbying », terme forgé en Angleterre dans les années 1830 quand les membres des groupes d'intérêts venaient discuter avec les députés dans les couloirs (*lobbies*) de la Chambre des communes. En France, la tradition tocquevillienne et libérale, favorable à l'expression des revendications de la société civile par le biais des corps intermédiaires comme des groupes de pression, se heurte à l'héritage rousseauiste, qui considère le lobbying comme une menace pour l'intérêt général que seul l'État peut arbitrer. La IV^e République a pourtant été marquée par la pression de nombreux groupes d'intérêts, culminant avec les manifestations des bouilleurs de cru et le mouvement poujadiste qui défendait essentiellement les « petits », artisans et commerçants. En réaction, la V^e République a rétabli une défiance institutionnelle pour les groupes de pression. Cette perception négative du lobbying français s'est d'ailleurs renforcée au cours des grandes crises sanitaires des années 80 et 90 (amiante, sang contaminé, farines animales...) qui ont mis en lumière le rôle des cabinets de lobbying visant à minimiser les risques au profit notamment des industriels. De façon paradoxale, ce sont d'ailleurs d'autres groupes de pression, émanant notamment de la communauté homosexuelle (Act-Up...) qui sont montés en première ligne pour dénoncer le scandale du sang contaminé lors du procès des responsables politiques en juillet 1992. Plus récemment encore, la presse s'est interrogée sur la composition et sur l'indépendance des



Jean Garrigues, historien, spécialiste d'histoire politique il enseigne à l'université d'Orléans [1].

« groupes d'études » qui fleurissent à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Parmi les groupes de pression les plus influents, ceux des grandes entreprises, notamment dans le secteur militaro-industriel, dans le bâtiment ou dans les travaux publics, défraient régulièrement la chronique. Dès la fin des années 60, ce sont les grandes sociétés de

Les secteurs militaro-industriels, du bâtiment et des travaux publics sont parmi les plus influents.

promotion immobilière qui semblent au cœur de l'État gaulliste. En 1972, Gabriel Aranda, haut fonctionnaire au ministère de l'Équipement, dévoile l'influence de certaines sociétés d'auto-route. En 1976, les révélations d'Hervé de Vathaire mettent en lumière les liens privilégiés entre le groupe Dassault et le gouvernement Chirac. En 1987, c'est au tour du pouvoir socialiste d'être dénoncé pour ses complaisances avec le complexe militaro-industriel, notamment avec la société Luchaire. Quant aux « affaires » liées au groupe Elf-Aquitaine, que ce soit en Afrique, dans l'ex-RDA ou à Taïwan, elles mettent en

cause tout un système d'influence et de pots-de-vin mis en place sous la république gaullienne et prolongé depuis, sous tous les régimes.

Les groupes traditionnels

Mais l'histoire des groupes de pression ne se limite pas aux intérêts industriels et à l'action des organisations patronales. Rappelons par exemple que, depuis 1845, l'influence de la Société protectrice des animaux ne s'est jamais démentie, relayée aujourd'hui par WWF (1961) ou par la Fondation Brigitte Bardot (1986). Très anciens aussi sont les liens tissés entre les francs-maçons et les pouvoirs. La plupart des intermédiaires impliqués dans les affaires de financement occulte des partis politiques, tel Michel Rey pour le PS et Jean-Claude Méry pour le RPR, appartenaient à la franc-maçonnerie. Plus largement, la sociabilité des « frères », tant décriée sous la III^e République, reste un élément fondamental du fonctionnement des élites politiques, économiques et administratives de la société française sous la V^e République. Dans ce sens, les obédiences maçonniques, que ce soit le Grand Orient de France, de tradition radicale, et la Grande Loge de France, plus conservatrice, peuvent être considérées comme d'efficaces groupes de pression. On peut en dire autant de l'Église catholique, dont la mobilisation contre les projets du ministre socialiste Alain Savary, présentés en 1982, a été un modèle du genre. Sous l'impulsion du chanoine Guiberteau, secrétaire général de l'enseignement catholique, et des associations de parents d'élèves catholiques (Unapel), une série de mani-

1. Ce texte est tiré de *La France de la V^e République 1958-2008* (Armand Colin, 2008), sous la direction de Jean Garrigues, et plus particulièrement de l'article « Les Groupes de pression ».



■ On peut considérer que la politique agricole de la France est, depuis 1958, le fruit d'une concertation quasi-permanente entre les pouvoirs publics et les organisations agricoles fédérées autour de la FNSEA. ■

festations organisées entre mars et juin 1984, réunissant des centaines de milliers de participants, ont abouti au retrait du projet de loi et à la chute du gouvernement Mauroy en juillet 1984. Les contre-manifestations orchestrées par le Comité national d'action laïque n'ont pas su contrecarrer la mobilisation de l'enseignement « libre ». Et pourtant, la « forteresse enseignante », représentée notamment par la Fédération de l'Éducation nationale (FÉN), liée aux multiples réseaux laïcs, a représenté tout au long de la V^e République un groupe de concertation et de pression incontournable pour la définition des politiques publiques de l'éducation. Cette nébuleuse laïque est à l'origine de la grande manifestation du 16 janvier 1994 qui réunit 112 organisations pour la défense de l'école publique, contre l'aménagement de la loi Falloux proposé par le ministre François Bayrou.

De la même façon, on peut considérer que la politique agricole de la France est, depuis 1958, le fruit d'une concertation quasi-permanente entre les pouvoirs publics et les organisations agricoles fédérées autour de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), créée en 1946. Son président de 1971 à 1979, Michel Debatisse, a exercé la fonction de secrétaire d'État aux Industries agricoles et alimentaires dans le gouvernement de Raymond Barre, entre 1979 et 1981. Ce qui n'a pas empêché le monde agricole de se mobiliser de façon très virulente, dans la continuité du mouvement poujadiste des années 50, afin de faire pression sur les décisions publiques : en juin 1961, les agriculteurs

bretons contre la loi d'orientation agricole, dite « loi Pisani » ; en mars 1982 (à l'appel de la FNSEA) contre la politique socialiste ; à l'été 1991 (moisson sur les Champs-Élysées, manifestations, occupations de préfectures) pour obtenir le plan d'urgence Mermaz en septembre ; ou encore à Strasbourg en avril 1992 pour protester contre la politique agricole commune. Aux marges du monde rural, le vieux lobby des chasseurs exerce une influence récurrente, qui a permis à Jean Sain-Josse, président du parti Chasse, Pêche, Nature, Tradition, de recueillir 4,23 % des suffrages à l'élection présidentielle de 2002.

De nouveaux groupes de pression émergent, sur des enjeux sociétaux innovants.

Le nouveau lobbying

À côté des groupes de pression quasi-institutionnels, qui se confondent bien souvent avec des organisations professionnelles ou syndicales, la grande nouveauté des vingt dernières années est l'apparition de groupes liés aux nouveaux enjeux de notre évolution sociale. Les questions humanitaires, de droit au logement ou à la citoyenneté, de santé, d'environnement, de défense des droits de l'Homme en France ou à l'étranger légitiment la multiplication des ONG qui interviennent aujourd'hui directement auprès des pouvoirs publics ou en relation (plus ou moins conflictuelle)

avec les entreprises. L'action humanitaire de la Croix-Rouge française (1864), du Secours populaire français (1945), d'Emmaüs, révélée en 1954 par l'abbé Pierre, d'ATD Quart-Monde (1957), ou des Restos du Cœur (1985) passe par le recours aux méthodes du lobbying, c'est à dire l'appel à l'opinion (souvent par le biais de la société du spectacle) couplé à la sollicitation des pouvoirs publics. Dans le domaine de la santé, l'opération la plus spectaculaire est celle de l'Association française contre les myopathies qui organise, depuis 1987, le Téléthon, sur le modèle américain lancé en 1963 par Jerry Lewis. D'autres groupes d'influence, dans des champs très divers, recourent à des opérations « coup de poing », comme par exemple l'association Droit au logement qui investit en décembre 1995 un immeuble parisien, ou la Confédération paysanne de José Bové, qui démonte en août 1999 le chantier d'un Mac Donald's à Millau. L'exemple est venu des opérations menées par les mouvements féministes au début des années 70 (*Manifeste des 343* en avril 1971), sous l'impulsion du Mouvement de libération des femmes, lancé en 1968 par Antoinette Fouque. Plus récemment, des groupes de pression mémoriels et communautaires ont influé sur l'adoption de plusieurs lois (loi Taubira sur la reconnaissance de la traite négrière en tant que crime contre l'humanité en février 1999, loi en faveur des rapatriés d'Algérie en février 2005, loi réprimant la négation du génocide arménien en octobre 2006). Enfin, soulignons l'ingérence du lobby environnemental, incarné par Nicolas Hulot, dans la campagne présidentielle de 2007. Les groupes et les pratiques du lobbying se sont donc multipliés sous la V^e République. Le modèle anglo-saxon et l'exemple des institutions de l'Union européenne, où les lobbys sont omniprésents (15 000 lobbyistes pour 25 000 fonctionnaires européens), ont incontestablement fait évoluer la tradition française, qui refuse de reconnaître les groupes de pression tout en les intégrant de plus en plus au jeu démocratique. À l'instar de ces modèles, on peut penser que la démocratie française gagnerait à officialiser et à réguler le lobbying, afin d'en maîtriser les effets. ■