

Comprendre et pratiquer le lobbying

Stratégies, acteurs, cadres et outils de l'influence



**Pour comprendre ce qu'est
(et n'est pas) le lobbying :**

- Les règles du jeu
- Les acteurs, réseaux et territoires de l'influence
- Les méthodes et outils du plaidoyer professionnel
- Un regard critique sur les controverses, la transparence et l'encadrement éthique

David Roizen



Introduction

Bien que pratiqué depuis toujours, le lobbying suscite aujourd’hui un intérêt renouvelé, porté à la fois par une prise de conscience croissante des mécanismes — réels ou supposés — de décision politique, par une régulation accrue du secteur et par l’attrait qu’il exerce sur les médias.

Le nombre d’occurrences des termes «lobbying» ou «lobby» dans le débat public a explosé au cours des trente dernières années. Depuis 2017, les sujets qui leur sont consacrés ont plus que quintuplé. Pas un jour, ou presque, sans que les lobbys ne fassent l’actualité. Force est de constater que ce n’est pas toujours à leur avantage. Trop souvent, ils sont caricaturés en «forces du mal», occupés à manipuler ou corrompre les décideurs publics, dans le dos des citoyens.

C’est d’ailleurs sous ce prisme qu’à chaque campagne électorale, la quasi-totalité des partis politiques promet d’encadrer davantage la pratique. Ainsi, lors des dernières élections européennes, il a encore été demandé d’«en finir avec le pouvoir destructeur des lobbys pour rendre l’Europe et ses institutions aux citoyennes et citoyens»¹.

Reconnaissons que l’actualité récente n’a pas aidé à améliorer l’image des lobbys. Trois exemples, parmi d’autres, ont marqué l’opinion publique :

- À la fin de l’été 2018, le départ fracassant de Nicolas Hulot, alors ministre de la Transition écologique et figure emblématique de l’écologie en France, fit grand bruit. Dans sa démission, il pointait directement la présence des lobbyistes dans le premier cercle présidentiel et leur influence négative sur la politique de protection des animaux.
- Quelques années plus tard, les Uber Files éclataient au grand jour : des milliers de documents internes révélaient comment la plateforme de VTC avait cherché à influencer les politiques publiques sectorielles. Partout dans le monde, ses relations avec les décideurs publics furent exposées au grand public².

1. EELV, *Tract de campagne électorale* juin 2024.

2. Danielle Simonnet, *Face à Uber, un scandale d’État*, Paris, Fayard, 2024.

- Enfin, difficile d'ignorer le scandale du Qatargate, qui révéla que certains membres du Parlement européen auraient perçu de l'argent en échange de la défense des intérêts du Qatar¹.

Fort logiquement, le grand public conserve une image négative des lobbys, souvent assimilés à la corruption et perçus comme exerçant un pouvoir supérieur à celui des décideurs politiques.

Le lobby des armes aux États-Unis est l'archétype de cette présomption de culpabilité. Principalement représentée par la National Rifle Association (NRA), longtemps présidée par l'acteur Charlton Heston — célèbre pour ses rôles dans *Ben-Hur* ou *Les Dix Commandements* —, cette organisation s'appuie sur un lobbying intensif : financement de campagnes politiques et mobilisation de ses plus de 4 millions de membres. Grâce à ce poids, elle est régulièrement parvenue à bloquer toute législation visant à renforcer le contrôle des armes à feu, en invoquant systématiquement le Second Amendement de la Constitution américaine². À chaque tuerie de masse — et elles sont malheureusement nombreuses —, malgré les promesses politiques, la loi reste inchangée.

Autre exemple bien connu : celui du tabac. Pendant des décennies, les industriels du secteur ont nié ou minimisé le caractère addictif de la cigarette. Le sujet a été largement documenté, mais chacun garde en mémoire les déclarations des dirigeants du *Big Tobacco* devant le Congrès américain, lorsqu'ils affirmaient ne pas savoir si la nicotine était addictive... Plus récemment, on a vu comment l'industrie s'est opposée à la stratégie européenne visant à instaurer le paquet neutre.

Ces exemples, et bien d'autres, ont été largement repris par l'industrie du divertissement. Pour les scénaristes, le lobbying constitue une matière dramatique idéale : d'un côté, les « méchants », manipulateurs au service d'intérêts privés et mus par l'argent ; de l'autre, les « gentils », qui tentent de résister aux forces du mal. Quant au décideur public, il est rarement présenté sous un jour favorable.

Ces trois dernières années, le cinéma français a ainsi proposé plusieurs films emblématiques :

- *Goliath* (2022), où Pierre Niney incarne un lobbyiste de l'industrie agrochimique, cynique et sans scrupule, face à des agriculteurs mis en danger par les produits qu'il défend ;
- *Les Algues vertes* (2023), qui retrace le combat d'une journaliste pour révéler le scandale sanitaire empoisonnant les plages bretonnes, causé par de puissants industriels ;
- *La Promesse verte* (2024), consacré au drame de la déforestation en Indonésie, liée à l'exploitation intensive de l'huile de palme par l'industrie agroalimentaire.

1. Corporate Europe Observatory, *Qatargate: Everything you need to know about the scandal that rocked the European Parliament*, 9 décembre 2023, <https://corporateeurope.org/en/2023/12/qatargate>

2. Selon une interprétation indiquant que le Second amendement garantirait la sécurité personnelle et la défense contre l'oppression gouvernementale.

Les lobbys et leurs représentants sont également, depuis des années, largement représentés dans l'univers des séries. Si les plus anciens se souviennent de *K Street*, série du début des années 2000 qui se moquait des lobbyistes peuplant la fameuse rue éponyme de Washington — connue pour rassembler think tanks, cabinets d'influence et groupes de pression —, des séries plus récentes ont trouvé une audience bien plus large :

- *House of Cards* (2014) montre comment un membre du Congrès américain est prêt à toutes les compromissions avec les lobbys pour atteindre le pouvoir suprême : la Présidence ;
- *Jeux d'influence* (2019) met en lumière le rôle des lanceurs d'alerte face aux lobbys agrochimiques et à leurs relais dans les cercles du pouvoir ;
- *Parlement* (2020) raconte, sur un ton humoristique, le quotidien du Parlement européen, où la place des lobbys est régulièrement dénoncée ;
- *Dopesick* (2021) retrace le scandale des opiacés aux États-Unis et le rôle d'influence néfaste de certains acteurs pharmaceutiques dans cette crise.

Tous ces divertissements, aussi appréciables soient-ils, n'ont guère contribué à offrir une image positive — et encore moins fidèle — de ce qu'est réellement le lobbying. Qu'une caricature reste une caricature, c'est logique. Mais il est frappant de constater à quel point elle s'est ancrée dans l'inconscient collectif. À tel point que, en France, quasiment personne ne se revendique «lobbyiste». On se présente comme chargé d'affaires publiques, de relations institutionnelles, de plaider, de mobilisation... toutes les appellations sont possibles, sauf celle-ci.

Pourtant, le lobbying est une affaire sérieuse, et de surcroît réglementée — contrairement à la plupart des autres formes de communication. Son exercice suppose le respect de règles précises. Certes, et nous y reviendrons, le cadre peut encore être perfectionné. Mais il ne s'agit en rien du règne de la corruption et des «magouilles», malgré l'image persistante qui en est trop souvent véhiculée.

Il faut y voir une double hypocrisie. D'une part, en tant que citoyens, nous dénonçons le pouvoir des lobbys tout en oubliant que ce sont toujours les responsables politiques qui prennent la décision finale. D'autre part, en tant qu'individus, nous pratiquons tous, à notre échelle, une forme de lobbying.

Inutile de jouer les innocents. Et pour le prouver, une fois n'est pas coutume dans ce manuel à vocation pédagogique, laissez-moi vous raconter une histoire d'amour arrivée à mon filleul, Léonard, âgé de 14 ans.

1. À la rentrée des classes, il est tombé amoureux de Jeanne dès qu'il a croisé son regard. Il a immédiatement su qu'il voulait «sortir avec elle», même si, à 14 ans, ce que cela signifie reste assez flou... Troublé et manquant de courage pour l'aborder, il est rentré chez lui afin de réfléchir à la meilleure manière de la séduire.
2. L'évidence s'imposa : il devait en savoir plus sur elle. Qui était-elle ? Quels étaient ses goûts ? Ses loisirs ? Ses habitudes ? Alors, il commença à se

renseigner, tel un petit enquêteur: ses copines, son plat préféré, ses passe-temps... Plus il en apprenait, plus il l'appréciait. Il découvrit qu'elle aimait le cinéma, se promener sur les quais de Seine, boire du thé et qu'elle était très proche de ses amis.

3. Dès lors, il se fixa un objectif: devenir son petit ami dans les deux mois, au plus tard pour sa fête d'anniversaire, en janvier.
4. Il se demanda ensuite qui pourrait l'aider dans sa démarche. En discutant avec ses camarades, il apprit que Jeanne avait un confident, François, mais aussi qu'une copine, Sandrine, parlait souvent contre lui.
5. Convaincu qu'il ne pourrait la convaincre seul, il décida de se rapprocher des amis de Jeanne pour qu'ils le présentent sous son meilleur jour.
6. Léonard avait désormais une stratégie claire. Pour réussir, il devait obtenir deux choses: que les meilleurs amis de Jeanne l'apprécient et fassent son éloge, et que tout le monde (surtout Jeanne) sache combien il aimait se promener sur les quais de Seine et boire du thé. Restait à la croiser au ciné-club, pour l'impressionner par sa culture cinématographique.
7. Quelques semaines plus tard, Léonard apprit qu'une soirée Hitchcock était organisée et que Jeanne y assisterait. La semaine précédente, il avait demandé à ses amis de vanter ses qualités auprès de François. Le soir venu, il passa toute la soirée avec Jeanne et sut l'impressionner par ses connaissances. Après avoir vanté les vertus du thé et expliqué combien il aimait en déguster, il l'invita à une promenade sur les quais la semaine suivante. Elle lui répondit qu'elle y réfléchirait... Elle demanda conseil à François, puis confirma finalement le rendez-vous.
8. Celui-ci se déroula à merveille: Jeanne et Léonard commencèrent à sortir ensemble! Léonard était comblé, mais il n'était pas encore tout à fait arrivé à ses fins. Il comprit qu'il lui restait une étape cruciale s'il voulait que leur histoire dure: gagner la confiance de Sandrine. Alors, il s'assit et recommença à planifier...

Si cette histoire est découpée en huit étapes, c'est parce qu'elle illustre parfaitement la stratégie de lobbying mise en place par Léonard pour parvenir à ses fins. En prenant un peu de recul par rapport à cette romance adolescente, on peut dégager le plan suivant:

1. Identification du problème.
2. Analyse du contexte.
3. Définition d'objectifs et d'indicateurs clairs.
4. Cartographie des cibles et des rapports de pouvoir.
5. Construction des alliances.
6. Élaboration d'une stratégie globale.
7. Exploitation des opportunités.
8. Évaluation de la campagne et fixation de nouveaux objectifs.

Eh bien, c'est exactement ça, le lobbying ! À partir d'un sujet donné, il s'agit de convaincre le décideur que la solution portée est la plus pertinente. Et la logique est la même, qu'il s'agisse de séduire l'élu(e) de son cœur ou de persuader un responsable public d'adopter une nouvelle réglementation. Certes, les règles, les moyens et les enjeux diffèrent, mais dans les deux cas, l'objectif est d'influencer celui ou celle qui détient le pouvoir de dire *oui* ou *non*. Beaucoup, à l'instar de Léonard, pratiquent déjà le lobbying sans en avoir conscience, un peu comme Monsieur Jourdain faisait de la prose sans le savoir.

Est-ce à dire que ce manuel traite de séduction, d'attraction ou d'autres méthodes d'envoûtement ? Que nenni ! Non seulement il existe déjà une multitude d'ouvrages sur le sujet, souvent à grand succès¹, mais surtout, celui-ci est consacré au lobbying — entendu comme l'ensemble des actions destinées à influencer les interventions ou décisions prises par les pouvoirs publics.

Dans le premier chapitre, nous nous interrogerons sur ce qu'est le lobbying : en quoi consiste-t-il ? Quand est-il apparu ? Comment sa pratique a-t-elle évolué au fil du temps ? Une attention particulière sera portée aux cas français et américain, avant d'examiner son rôle spécifique dans la stratégie de communication d'une organisation. Il faut le rappeler : le lobbying ne vit pas en vase clos. Il s'inscrit dans une stratégie globale de communication et ne doit en aucun cas la fragiliser.

Le deuxième chapitre sera consacré aux lobbyistes. Il existe presque autant de profils que d'acteurs de cinéma ! Néanmoins, on peut les regrouper en plusieurs catégories : les professionnels exerçant en agences spécialisées, les organisations professionnelles, les lobbyistes « in house » intégrés directement aux entreprises et institutions, les associations et ONG dont l'influence ne cesse de croître, les avocats spécialisés, les think tanks et enfin les cabinets de défense sectoriels. Chaque catégorie fera l'objet d'un focus détaillé sur ses acteurs et ses missions.

Le troisième chapitre répondra à une question essentielle : à quoi sert le lobbying, au-delà de séduire Jeanne... ? Il s'inscrit dans une stratégie globale mais poursuit des objectifs précis, défendus dans le cadre du « cycle de la loi », c'est-à-dire en tirant parti des opportunités offertes par les processus législatifs et réglementaires. Le parcours législatif sera présenté pas à pas afin de rendre son fonctionnement intelligible. La réflexion se conclura par la question des cibles : savoir où aller et qui viser constitue une étape stratégique préalable à toute action d'influence.

Le quatrième chapitre se veut un guide pratique et (quasi) exhaustif pour conduire une campagne de lobbying. Les différentes options stratégiques seront exposées, les conditions du succès précisées, puis un plan stratégique détaillé sera proposé.

1. Robert Cialdini, *Influence et manipulation : L'art de la persuasion*, Paris, First, 2021.

Enfin, l’auteur livrera un ensemble de recommandations opérationnelles issues de son expérience professionnelle¹.

Au regard de l’image souvent négative du lobbying dans l’opinion publique, et des pratiques critiquables ou illégales qui lui sont encore trop souvent associées, le cinquième chapitre s’interrogera sur la manière d’éviter un « Far West » de la discipline. Il présentera la réglementation en vigueur en France, à Bruxelles et dans plusieurs pays européens, avant d’ouvrir sur les pistes d’amélioration portées par les organisations civiles, les acteurs publics et le secteur privé.

Enfin, le sixième et dernier chapitre explorera le futur du lobbying. À l’heure où la responsabilité sociale, environnementale et éthique des organisations est de plus en plus attendue, comment cette activité peut-elle y contribuer ? Quels apports concrets offriront les nouvelles technologies – Intelligence artificielle, Big Data, mobilisation numérique – déjà en train de transformer le métier ? Et surtout, quelles seront les prochaines étapes de cette évolution ?

Ce manuel a donc pour vocation d’éclairer le sujet tout en le démystifiant. Trop souvent réduit à des clichés négatifs, le lobbying mérite une approche plus juste. C’est une activité non seulement respectable, mais également indispensable au bon fonctionnement des institutions démocratiques. À condition toutefois qu’il soit exercé en conscience et intégré dans une stratégie globale.

1. voir Présentation de l’auteur.

Le lobbying, c'est quoi ?

Pour bien cerner le concept et éviter les malentendus, il faut repartir des fondamentaux : qu'est-ce que le lobbying ? D'où vient-il ? Quelle est sa place dans la communication contemporaine ?

Première étape donc : la définition. Comme souvent avec les notions à la fois pratiques et théoriques, il n'en existe pas une unique mais plusieurs, qui coexistent et se complètent :

- Au niveau de l'Union européenne, il s'agit « *d'activités exercées par les représentants d'intérêts dans le but d'influencer l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou de la législation, ou les processus décisionnels des institutions signataires ou d'autres institutions, organes et organismes de l'Union* »¹.
- Pour la Haute Autorité sur la Transparence sur la Vie Publique, c'est une « *activité qui consiste à prendre l'initiative d'entrer en contact avec des personnes chargées d'élaborer et de voter les décisions publiques ou de conduire l'action publique nationale ou locale pour influencer leurs décisions* ».
- Pour Wikipédia, c'est « *l'acte de tenter légalement d'influencer les actions, les politiques ou les décisions des représentants du gouvernement, des législateurs ou des organismes de réglementation* »²

1. Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, JOUE L 207 du 14 juin 2021.

2. Article « Lobbying », Wikipédia, l'encyclopédie libre, dernière modification le 6 août 2025, consulté le 28 août 2025, <https://fr.wikipedia.org/wiki/Lobbying>

- Pour ChatGPT, « *le lobbying est une activité visant à influencer les décisions des pouvoirs publics, notamment les législateurs et les fonctionnaires* »¹.

Si ces définitions diffèrent parfois dans la forme, elles s'accordent toutes sur un point central : le lobbying vise à influencer les interventions ou décisions des pouvoirs publics ou des autorités, qu'elles soient internationales, nationales ou locales.

Une fois ce cadre posé, il convient de remonter à l'origine du terme. L'histoire du mot *lobbying* est singulière : la pratique s'est en réalité largement développée avant même d'être nommée. **(Section 1)**

Pour saisir les différences de perception et de rôle du lobbying en France et aux États-Unis, il est ensuite nécessaire de revenir sur leur histoire respective en la matière. **(Section 2)**

Enfin, ce chapitre se conclura par une réflexion sur la place du lobbying dans la communication. Est-il une simple composante des relations publiques, au même titre que l'événementiel ? Possède-t-il des spécificités qui le distinguent des autres formes de communication ? Le terme doit-il être remplacé par le *plaidoyer*, perçu comme plus moderne et moins connoté ? Ces interrogations sont essentielles pour bien comprendre ce qu'est réellement le lobbying. **(Section 3)**

1. Test réalisé par l'auteur.

SECTION 1

L'origine du lobbying

A L'origine du mot «lobbying»

Le terme *lobbying*, entendu comme l'ensemble des actions d'influence exercées auprès des décideurs politiques, possède deux histoires : l'une, pittoresque et volontiers répétée ; l'autre, sans doute plus crédible.

La première se déroule à Washington, en 1868. Ulysses Grant vient d'être élu président des États-Unis. La Maison-Blanche n'étant pas suffisamment chauffée à l'époque, il prend l'habitude, comme ses prédécesseurs, de se rendre à l'hôtel Willard, situé à deux pas du 1600 Pennsylvania Avenue. Là, alors qu'il vient chercher un moment de détente, il est assailli par des chefs d'entreprise, des responsables politiques et d'autres personnalités venues défendre leurs intérêts. Amusé — ou agacé — il les aurait surnommés des *lobbyists*, puisqu'ils l'attendaient dans le lobby de l'hôtel. Selon une ancienne directrice des relations publiques de l'hôtel Willard «*Après une longue journée dans le bureau ovale, le président Grant avait l'habitude de se rendre à l'hôtel Willard, de prendre un cognac et un cigare et de s'asseoir. Certains pétitionnaires de l'époque ont appris que Grant aimait le hall de l'hôtel Willard et l'ont entouré. Il a inventé le terme «lobbyistes», parce qu'ils trouvaient le président Grant dans le hall de l'hôtel Willard*»¹.

Ce mythe américain a longtemps été entretenu, au point de faire autorité auprès d'institutions de référence comme l'*American Society of News Editors* ou le journal politique *The Hill*. Pourtant, ce n'est pas la véritable origine du terme.

Il faut en réalité traverser l'Atlantique et se tourner vers la Grande-Bretagne pour voir apparaître le mot *lobby* au sens d'«acteur d'influence».

D'abord, reprenons les bases. Le terme *lobby* apparaît dans la seconde moitié du ^{xvi}e siècle. Il provient du latin *laubia*, signifiant «cloître» ou «allée couverte». La première occurrence recensée par l'*Oxford English Dictionary* remonte à 1553, dans les écrits de Thomas Becon, théologien de l'Église d'Angleterre.

À partir des années 1590, le mot désigne le grand hall d'entrée d'un bâtiment public. Puis, dans les années 1630, il en vient à désigner l'espace de rencontre entre

1. "Willard Hotel Marks 20 Years Since Reopening", National Public Radio (NPR), 15 janvier 2006, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5158557>

membres de la Chambre des communes et citoyens, où s'échangent informations et arguments autour des décisions politiques à venir¹.

Enfin, la notion de «lobbyiste» — entendu comme «celui qui cherche à influencer la législation» — est attestée dès les années 1790 en anglais, en référence à la pratique d'activistes se réunissant dans ces halls à l'extérieur des chambres législatives américaines.

B

Des acteurs de l'influence avant le lobbying

Est-ce à dire qu'avant l'apparition du terme, le lobbying n'existait pas ? Bien sûr que non. Il prenait simplement d'autres formes, sous d'autres appellations. Les fondements de cette pratique étaient déjà profondément enracinés dans la vie publique. L'absence d'un mot pour la désigner ne signifie pas que la réalité n'était pas là : des acteurs influençaient déjà les décisions, même si on ne les appelait pas encore «lobbyistes».

Bien avant que le terme n'apparaisse, certaines structures peuvent être assimilées à de véritables groupes d'influence.

- Dès le ^{xii}e siècle, les guildes, ces associations de marchands ou d'artisans, jouaient un rôle déterminant. Elles défendaient leurs privilèges auprès des autorités locales, négociaient des subventions, contrôlaient les marchés ou encore obtenaient des réglementations favorables à leurs membres. À une époque où l'industrialisation n'existait pas encore, elles incarnaient déjà une force collective capable de peser sur la décision publique.
- Les marchands et commerçants, organisés en associations commerciales, poursuivaient des objectifs similaires : éviter certaines taxes, obtenir des facilités douanières ou accéder à de nouveaux marchés. Ils faisaient entendre leur voix auprès des représentants locaux, souvent avec succès.
- Les nobles et les aristocrates, de leur côté, utilisaient leurs réseaux, leurs ressources économiques, voire militaires, pour maintenir leurs privilèges et influencer les rois. Dans les salons littéraires, souvent animés par des femmes, ou dans les clubs plus masculins, la politique se mêlait à la culture et donnait lieu à des débats qui ne laissaient pas indifférents les ministres et conseillers du pouvoir.
- Les grandes compagnies de commerce, comme la Compagnie des Indes, intervenaient directement auprès des parlements ou des monarques afin d'obtenir des monopoles ou des avantages fiscaux. Leur poids économique en faisait des interlocuteurs incontournables.

1. Oxford English Dictionary Online, entrée «lobby, v.», Oxford University Press, https://www.oed.com/dictionary/lobby_v?tl=true

- Enfin, à la veille de la Révolution française, la presse constituait déjà un levier d'influence majeur. Certains entrepreneurs utilisaient leurs publications pour peser sur la politique économique, à l'image des *Éphémérides du citoyen*, dirigées par Pierre Samuel Du Pont de Nemours, futur conseiller de Thomas Jefferson aux États-Unis.

En somme, bien avant que le mot « lobbying » n'apparaisse dans le langage courant, des groupes d'influence cherchaient déjà à peser sur les décisions publiques, que leur intérêt soit financier, professionnel, religieux, communautaire ou personnel.

C

La pratique du lobbying avant le lobbying

Le lobbying trouve ses racines dans des formes informelles et peu structurées d'influence sur les pouvoirs décisionnaires. Pendant longtemps, il se résumait à deux voies principales : la recommandation directe auprès du décideur, souvent par l'entremise de relations privilégiées ou d'une appartenance à une organisation influente ; ou bien la mobilisation de l'opinion publique, en recourant aux moyens de communication et d'action collective disponibles à l'époque.

Ces formes de « lobbying implicite » ont connu des évolutions notables à travers les siècles.

- Dans l'Antiquité, l'influence passait par la séduction et la proximité des conseillers du souverain. Qu'il s'agisse de l'empereur romain ou d'un pharaon, l'entourage le plus proche devenait l'espace où se réglaient de nombreux intérêts. Le Sénat romain constituait déjà un lieu de représentation d'intérêts fonciers ou commerciaux, tandis que les grandes familles savaient défendre leurs privilèges par l'entremise de leurs alliances.
- Au Moyen Âge, la logique demeure mais prend d'autres formes : les courtisans servaient de relais privilégiés pour transmettre des doléances ou défendre des causes spécifiques. En parallèle, les guildes, puissantes organisations professionnelles, jouaient un rôle structurant. Elles faisaient valoir les intérêts de leurs membres auprès des autorités urbaines ou royales, en obtenant réglementations favorables, exemptions ou monopoles.
- Avec la Renaissance, une nouveauté apparaît : les pétitions. Pour la première fois, des citoyens ou des groupes organisés interpellent directement l'autorité politique en formulant publiquement des revendications. Ces démarches pouvaient porter sur des questions économiques (taxes, droits de passage, conditions de travail) mais aussi sur des enjeux politiques. L'objectif n'était plus seulement de négocier discrètement dans les antichambres, mais de créer un rapport de force visible, en montrant que la demande émise était soutenue par une partie importante de la population.

- Enfin, l'émergence de la presse imprimée ouvre un champ inédit d'influence. Les journaux, tracts, pamphlets ou ouvrages deviennent des instruments puissants pour orienter l'opinion publique et, par ricochet, peser sur les décideurs. Les rois, parlements ou autorités locales ne pouvaient plus ignorer ce nouveau canal d'expression qui donnait à la contestation comme à la défense d'intérêts une visibilité sans précédent.

SECTION 2

L'histoire du lobbying en France et aux États-Unis

La différence de place accordée aujourd'hui en France et aux États-Unis au lobbying s'explique en grande partie par leur histoire et par deux conceptions opposées du rôle des acteurs privés dans la vie démocratique.

Si l'on voulait forcer le trait, on pourrait dire qu'il s'agit d'un duel intellectuel entre Rousseau et Tocqueville. Chez Rousseau, l'idée qu'aucun corps intermédiaire ne doit venir brouiller l'expression de la volonté générale, que l'État est seul garant de l'intérêt commun. Chez Tocqueville, à l'inverse, la conviction que l'intérêt général se construit par la confrontation et l'agrégation des intérêts particuliers, et que leur libre expression à travers des groupes organisés est une condition de vitalité démocratique.

Pour bien comprendre cette opposition, il faut revenir à la fin du XVIII^e siècle, moment fondateur à la fois pour la Révolution française et pour la jeune démocratie américaine.

A

La France

Avant la Révolution française, l'influence — qui ne portait pas encore le nom de lobbying — s'exerçait autour de la Cour royale, véritable centre de gravité de la vie politique et économique. Certaines organisations utilisaient tous les leviers possibles pour obtenir des avantages face à leurs concurrents, dans des pratiques qui relevaient davantage de la corruption que de l'influence moderne.

L'exemple le plus emblématique est celui de la Compagnie des Indes, détentrice du monopole du commerce avec les colonies d'Asie et d'Afrique. Pour conforter sa position, elle activait des relais à la Cour, dans la Marine, au Parlement, dans la presse et jusque chez certains intellectuels. Rien n'était écarté, pas même le recours aux pots-de-vin.

De leur côté, d'autres groupes, organisés par corps de métiers, menaient un lobbying offensif pour préserver leurs privilèges. Les fermiers généraux, chargés de collecter l'impôt moyennant un forfait, tiraient de substantiels bénéfices en percevant davantage que ce qu'ils versaient à l'État. Pour maintenir ce système lucratif, ils n'hésitaient pas à cultiver leur proximité avec les décideurs, à financer des soutiens,

à diffuser leurs positions dans la presse — directement ou par des auteurs célèbres — et à déstabiliser leurs adversaires.

Ces pratiques suscitaient régulièrement des dénonciations. Rousseau, dans *Le Contrat social*, résume parfaitement la critique: «*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 lui*»¹. Autrement dit, pas de place pour les corps intermédiaires. Sus aux lobbys !

Ces vœux trouvent une traduction directe avec la Révolution française, qui bouleverse totalement la place des représentants d'intérêts. Les groupes comme les individus ayant pesé sur les choix politiques et économiques sont voués aux gémonies, accusés d'avoir contribué au système injuste ayant mené au soulèvement de 1789.

Trois mesures marquent symboliquement la fin de leur influence :

- L'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789) proclame que «*le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément*».
- Le décret d'Allarde (1791) supprime les corporations de métiers ainsi que les privilèges qui leur étaient attachés.
- La loi Le Chapelier, adoptée la même année, interdit toute forme de coalition libre entre acteurs économiques et sociaux.

Autant de décisions qui expliquent pourquoi, en France, le lobbying garde encore aujourd'hui une image associée au soupçon de corruption ou de trafic d'influence.

Cependant, de nouvelles formes d'influence apparaissent rapidement au ^{xix}^e siècle, amorçant la transition vers le lobbying contemporain. Certes, les relations personnelles directes avec les décideurs publics restent centrales, mais elles ne suffisent plus. D'autres leviers émergent :

- La Révolution industrielle renforce le rôle des banquiers, dont le financement conditionne la réalisation des grands projets et oriente les choix politiques.
- L'essor de la presse offre un outil puissant pour façonner l'opinion publique.
- Les salons littéraires deviennent des lieux d'alliances entre acteurs économiques et politiques.
- Enfin, l'abrogation progressive de la loi Le Chapelier — avec la dépénalisation du droit de coalition en 1864 puis la légalisation des syndicats en 1884 — fait émerger de nouveaux acteurs structurés, comme les Chambres de commerce ou les syndicats agricoles.

Au début du ^{xx}^e siècle, le lobbying en France connaît une nouvelle impulsion. La légalisation des syndicats a déjà ouvert la voie à une représentation organisée des intérêts ; la loi de 1901 sur la liberté d'association va amplifier ce mouvement. Le

1. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, livre II, chap. 3.

déclenchement de la Première Guerre mondiale joue aussi un rôle décisif : pour mener l'effort de guerre, les pouvoirs publics associent étroitement Chambres de Commerce et secteurs industriels, créant ainsi des liens durables entre monde économique et décideurs publics.

Pour illustrer cette période où le lobbying n'est pas encore officiellement reconnu mais déjà largement pratiqué, prenons l'exemple de la numérotation des routes en France. L'initiative revient aux frères Michelin, fabricants de pneumatiques mais aussi éditeurs de cartes routières. Soucieux de rendre celles-ci plus lisibles, ils lancent en octobre 1912, lors du Salon de l'aéronautique, une pétition pour attribuer des numéros aux routes nationales et départementales. L'idée séduit immédiatement : près de 200 000 personnes signent, parmi lesquelles le Président de la République, Armand Fallières. Dès l'année suivante, les ministres des Travaux publics et de l'Intérieur officialisent le jalonnement par numérotation, qui deviendra la règle.

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de reconstruction et de mise en place d'une véritable « démocratie sociale », les représentants d'intérêts acquièrent une place centrale dans l'élaboration des politiques publiques. L'État cherche alors à associer systématiquement les corps intermédiaires aux grandes décisions économiques et sociales. C'est aussi à cette période que s'affirment des acteurs majeurs du lobbying français, toujours influents aujourd'hui : le Conseil national du patronat français (CNPF), devenu plus tard le Medef, ou encore la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), qui incarne la voix du monde agricole.

Il faut bien comprendre la logique qui a longtemps dominé en France : le lobbying n'y était pas formellement reconnu dans la sphère publique. Deux raisons principales expliquent ce rejet :

- D'une part, la tradition d'expertise de l'État et une forme d'élitisme, liée aux grands corps et à la politique du carnet d'adresses, ont façonné une vision pyramidale du pouvoir, au sommet duquel les élus étaient supposés tout savoir.
- D'autre part, l'intérêt général était perçu comme ne pouvant être incarné que par ces élus, seuls légitimes à le représenter. Dans cette conception jacobine de la démocratie représentative, il n'existait pas de place pour une démocratie directe exercée par des corps intermédiaires.

Dès lors, toute tentative d'influencer une décision publique était perçue comme une déviance, une corruption de l'idéal démocratique, voire un dysfonctionnement institutionnel. Mais ce refus de reconnaître le lobbying a engendré un paradoxe : en l'absence de cadre légal clair, la pratique s'est développée de façon informelle et opaque. Sans statut officiel ni obligation de transparence, le lobbying est devenu une activité « souterraine », échappant à tout contrôle démocratique. Les acteurs influents ont continué d'agir dans l'ombre, alimentant ainsi les suspicions et les critiques. En refusant de l'assumer et de l'encadrer, la France a donc installé l'image

d'un lobbying clandestin, perçu comme beaucoup plus problématique qu'un dispositif régulé et transparent.

Pour autant, tout au long du xx^e siècle, le lobbying continue d'être dénoncé, même si représentants d'intérêts et décideurs publics entretiennent, dans les faits, des relations ambivalentes, à la fois utiles, non assumées et parfois caricaturées.

Avec la mondialisation économique et la construction européenne, les grandes entreprises ont progressivement intégré l'influence comme un levier central de leur stratégie. Ce tournant s'est accompagné de l'essor d'agences spécialisées en lobbying, apparues en France dans les années 1980, souvent issues du modèle anglo-saxon.

Mais dans cette période marquée par « l'argent roi » – pour reprendre l'expression du journaliste du *Monde* Claude Julien¹ – de nombreux scandales financiers éclatèrent, ravivant la suspicion autour des relations entre représentants d'intérêts privés et décideurs publics. Une fois encore, le lobbying fut assimilé à la corruption et présenté comme la cause de tous les maux. Plutôt que de l'encadrer, les pouvoirs publics préférèrent détourner le regard. Malgré quelques velléités dans les années 1990, aucune véritable législation ne fut adoptée pour organiser une pratique pourtant bien réelle, et déjà largement structurée dans d'autres pays industrialisés.

En 2009, un premier pas fut franchi avec l'instauration d'un dispositif d'accès des lobbyistes au Parlement. Mais il ne reposait que sur une charte facultative, signée sur la base du volontariat, et ne constituait donc pas encore une loi contraignante.

Ce n'est qu'en 2013, à la suite d'un scandale politique impliquant le ministre du Budget de l'époque, que la France amorce enfin un tournant en matière d'encadrement du lobbying. La loi du 11 octobre 2013 institue la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), chargée de prévenir les conflits d'intérêts, de contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics, et de veiller au respect de règles déontologiques. Mais c'est surtout avec la loi dite *Sapin II* de 2016, complétée par son décret d'application du 9 mai 2017, que le lobbying est pour la première fois pleinement reconnu et encadré par le droit français.

B Les États-Unis

Tout à l'inverse de la situation française, l'histoire du lobbying est indissociable de celle des États-Unis. Dès la fondation du pays, les Pères fondateurs ont placé cette pratique au cœur du système démocratique. C'est ici qu'il faut convoquer Tocqueville — souvenez-vous, celui qui s'oppose à Rousseau — et qui défend l'idée que les corps intermédiaires sont indispensables au bon fonctionnement démocratique. Dans *De la démocratie en Amérique*, il écrit qu'une « *association politique, industrielle, commerciale*

1. Claude Julien, « L'argent roi », *Le Monde diplomatique*, éditorial, juin 1988.

ou même scientifique ou littéraire est un citoyen éclairé et puissant qu'on ne saurait plier à volonté ni opprimer dans l'ombre et qui, défendant ses droits particuliers contre les exigences du pouvoir, sauve les libertés communes»¹. La phrase est longue, certes, mais limpide : il faut des acteurs intermédiaires entre l'État et les citoyens, capables de contenir les tentations tyranniques du premier. Tocqueville défend ainsi le modèle américain, qui consacre dès les premiers articles de sa Constitution le rôle sacré de la société civile organisée, conçue comme un rempart contre le « potentiel totalitaire de la démocratie majoritaire ».

Trêve de philosophie, intéressons-nous à la Constitution américaine et à ce qu'elle dit du lobbying. Tout part du Premier Amendement, qui garantit à la fois la liberté d'expression et le droit des citoyens de s'adresser à leur gouvernement pour obtenir réparation de leurs griefs².

Celui-ci stipule : « *Le Congrès n'adoptera aucune loi relative à l'établissement d'une religion, ou à l'interdiction de son libre exercice ; ou pour limiter la liberté d'expression, de la presse, ou le droit des citoyens de se réunir pacifiquement et d'adresser au Gouvernement des pétitions pour obtenir réparations des torts subis.* » Dès lors, le droit de se réunir et de demander des comptes à l'État est constitutionnellement reconnu. Le lobbying trouve ici un fondement direct : le gouvernement fédéral, comme ceux des États, doit être en mesure de « *correspondre directement avec les espérances et les craintes des individus* »³. Loin d'être marginal ou toléré, le lobbying s'inscrit donc dès l'origine comme une modalité normale et légitime de la vie démocratique américaine.

La Constitution américaine elle-même, et plus précisément ses premiers amendements, a contribué à créer un terrain particulièrement favorable au lobbying :

- D'abord, en organisant une stricte séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire : les groupes d'intérêts pouvaient – et peuvent toujours – s'adresser à chacune de ces branches pour défendre leurs positions.
- Ensuite, en instituant une multiplicité de niveaux de gouvernement – fédéral, étatique, comtal et municipal. Chaque niveau possède sa propre compétence législative, offrant autant d'occasions d'interaction avec les décideurs publics. Cette organisation entraîne mécaniquement une démultiplication du nombre d'élus et donc d'interlocuteurs potentiels pour infléchir telle ou telle décision.

Ces principes, pensés à l'origine pour protéger les citoyens des abus de pouvoir, ont rapidement été investis par des groupes cherchant à faire entendre leur voix et à influencer le processus décisionnel. Dans ce pays neuf, où la société civile était en

1. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, tome IV.

2. Petit rappel sur la Constitution américaine : au texte original adopté en 1787 ont été ajoutés, en 1791, les dix premiers amendements, connus sous le nom de *Bill of Rights*. Ils garantissent les droits fondamentaux des citoyens américains.

3. Alexander Hamilton, John Jay, et James Madison, *Le Fédéraliste*, n° 46.

pleine structuration, les corps intermédiaires ont saisi sans attendre l'opportunité de dialoguer directement avec les acteurs publics.

À l'époque de la révolution industrielle, ce furent naturellement les grands conglomérats qui s'attachèrent à influencer les responsables politiques, mobilisant tout leur poids pour orienter les décisions, comme en France à la même période. La différence majeure entre les deux rives de l'Atlantique ne tenait pas tant à la pratique qu'à sa visibilité: en France, on taisait ces démarches, tandis qu'aux États-Unis, elles s'organisaient, s'affichaient et se développaient.

Des groupes tels que *Standard Oil*, la compagnie pétrolière fondée par John D. Rockefeller, ou *Carnegie Steel*, acteur majeur de l'acier, illustraient cette dynamique dans une Amérique en plein essor industriel. Ils exerçaient leur influence à la fois sur le Congrès, sur l'administration fédérale et, surtout, sur les autorités de chaque État, là où se jouait l'essentiel du développement économique. Dans un pays quasiment dépourvu de règles en la matière, ces entreprises n'hésitaient pas à mobiliser leur puissance financière: promesse de créations d'emplois, financement de campagnes électorales, voire distribution de présents somptueux aux élus.

C'est dans ce contexte que le terme *lobbying* s'est banalisé pour désigner toute démarche auprès des législateurs au nom d'intérêts particuliers. Des professionnels spécialisés émergèrent, certaines figures acquérant une réputation redoutable pour leur capacité à convaincre les décideurs, souvent dans le cadre de fastueux dîners et de généreuses attentions.

Dans un pays où la presse comme le débat public jouissent d'une grande liberté, ces pratiques ne tardèrent pas à susciter critiques et condamnations, tant elles s'apparentaient parfois à de la corruption. Parmi les voix les plus virulentes, celle de Theodore Roosevelt, 26^e président américain¹, qui déclara sans détour: « *Les grandes entreprises ont été responsables dans le passé d'une grande partie des privilèges spéciaux qui doivent être impitoyablement supprimés de notre vie nationale.* »². Néanmoins, c'est avant même son accession à la présidence qu'une première législation vit le jour, à l'aube du xx^e siècle: le *Sherman Antitrust Act*, adopté en 1890. Il ne portait pas directement sur le lobbying, mais visait le pouvoir colossal des grandes entreprises. La loi interdit les ententes anticoncurrentielles et les situations de monopole, afin d'éviter que quelques conglomérats ne verrouillent le marché. L'intention était claire: briser les concentrations économiques jugées contraires à l'intérêt général. Ses effets, toutefois, furent limités, tant les moyens financiers et les capacités d'influence des grandes entreprises et de leurs représentants restaient puissants.

Le début du xx^e siècle marqua un tournant décisif, tant pour les acteurs que pour la pratique. La crise de 1929 puis le *New Deal* de Roosevelt entraînèrent une intervention

1. À noter qu'il s'agissait d'un Président Républicain.

2. Theodore Roosevelt, « Principes progressistes », extraits de discours de la campagne présidentielle de 1912.

accrue de l'État dans l'économie. Cette extension du rôle gouvernemental fit émerger de nouveaux lobbies, portés par des syndicats, des associations agricoles ou encore des groupes de consommateurs, devenus des interlocuteurs clés de la mise en œuvre des politiques publiques. Contrairement aux grandes entreprises, toujours dominantes, ces organisations défendaient des causes collectives : droits des travailleurs, accès à la sécurité sociale, protection du monde agricole. Mais ne nous y trompons pas : dans le même temps, les lobbies corporatifs poursuivaient leur montée en puissance, et dans l'après-guerre, des secteurs stratégiques comme l'énergie, la défense ou la santé parvinrent à imposer leur influence.

Parce que les pratiques demeuraient souvent perçues comme opaques, voire immorales, le législateur américain adopta en 1946 le *Federal Regulation of Lobbying Act*. Ce texte imposa aux lobbyistes nationaux — ceux qui consacraient au moins la moitié de leur temps rémunéré à influencer directement le gouvernement fédéral — de s'enregistrer auprès du Congrès et de déposer des rapports trimestriels détaillant leurs activités. Une révolution : le lobbying entraît dans la loi plus de soixante ans avant la France, et ses acteurs étaient désormais tenus de rendre des comptes, bien au-delà d'un simple registre optionnel de rencontres parlementaires. Les États-Unis disposent ainsi d'une des traditions les plus anciennes et les plus structurées de régulation du lobbying dans le monde démocratique.

Mais il serait naïf d'y voir une transparence totale. Dès 1954, un arrêt de la Cour suprême limita la portée du texte en restreignant à la fois le champ des personnes concernées et l'étendue des informations à divulguer.

La Guerre froide renforça encore la dynamique en cours : les grandes entreprises collaborèrent étroitement avec le gouvernement au nom de l'effort de défense nationale. Dans ce contexte, émergèrent des acteurs nouveaux, appelés à jouer un rôle central : les *think tanks*. Financé par des mécènes privés, ce réseau d'influence intellectuelle proposait des orientations politiques souvent alignées sur les intérêts de leurs bailleurs. Ils demeurent aujourd'hui encore des courroies de transmission majeures entre sphères économiques et politiques.

Parallèlement, la société civile gagna en puissance. Les droits civiques, l'environnement, la protection des consommateurs devinrent autant de terrains d'action pour des organisations qui menaient elles aussi un lobbying intensif, élargissant la discipline au-delà de la seule défense d'intérêts sectoriels.

Mais dans un pays où les entreprises financent directement la vie politique, l'explosion du coût des campagnes électorales renforça des liens d'influence qu'aucune loi ne parvint à encadrer pleinement. Certes, la loi de 1974 sur le financement des campagnes électorales imposa davantage de transparence, mais elle ne limita pas fondamentalement les effets de cette dépendance structurelle.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, le lobbying s'institutionnalisa. Les grandes entreprises créèrent leurs propres départements « affaires gouvernementales et locales », tandis que de nombreux cabinets spécialisés investirent Washington et sa célèbre *K Street*, bientôt surnommée « la rue des lobbyistes ».