

Les lobbies et l'intérêt général

Vincent de Coorebyter

Rien n'est plus simple, moralement parlant, que de dénoncer les lobbies¹. Récemment, en Europe, le dossier du glyphosate a encore montré comment le lobbying de certains « experts » continue à faire courir un risque de mort. Aux États-Unis, la NRA bloque toute réforme sérieuse de la vente d'armes au prétexte que seuls des citoyens armés peuvent se défendre contre d'autres citoyens armés – sans jamais se demander s'il ne vaut pas mieux tous les désarmer.

Mais si la condamnation morale est aisée, la question des lobbies est plus complexe au plan de la théorie politique, surtout en Belgique. Dans un pays qui ne croit guère à l'impartialité de l'État et à l'intérêt général, les lobbies qui défendent des intérêts économiques ne sont pas des corps étrangers au sein du jeu démocratique. À la lumière des notions popularisées par le CRISP, les lobbies doivent être rangés dans la catégorie des groupes de pression, qui sont au cœur du système.

La variété des groupes de pression

Pour qui entend cerner le rôle des groupes-acteurs dans le processus de décision politique, l'Église catholique, les groupes d'entreprises, les interlocuteurs sociaux, les organisations non gouvernementales (ONG) et les lobbies économiques, pour ne prendre que quelques exemples, sont de même nature : ce sont des acteurs privés, porteurs de leurs propres intérêts ou de leurs propres valeurs, voués à s'entrechoquer et à s'affronter pour emporter l'essentiel de la décision finale, la loi n'étant rien de plus que la traduction juridique de ces rapports de force entre intérêts divergents. Une approche objective, sans *a priori* moral, du processus de la décision politique ne peut pas postuler une différence de nature, infranchissable et rassurante, entre les mauvais lobbies et les bons lobbies – entre les lobbies à l'américaine, représentants cyniques d'intérêts purement privés, et les groupes porteurs de valeurs philosophiques, sociales, religieuses ou idéologiques, le monde associatif, les organisations de la société civile, ou encore les fameux piliers qui ont structuré la vie politique belge. Comment prétendre distinguer *a priori* entre les bons et les mauvais groupes de pression, entre ceux que l'on doit tolérer et ceux que l'on peut haïr ? En démocratie, certains intérêts sont-ils forcément illégitimes, et d'autres au-dessus de tout soupçon ?

¹ Ce texte développe la chronique publiée dans *Le Soir* du 22 novembre 2017 sous le titre « La démocratie des lobbys ».

Dans la pratique du CRISP, il convient d'adopter une neutralité axiologique à l'égard de tous les groupes de pression pour pouvoir étudier leur rôle et mesurer leur influence. C'est ainsi qu'avant même la naissance du CRISP, dans un des groupes Esprit qui en ont constitué le creuset, Jules Gérard-Libois avait présenté un tableau des pouvoirs réels en Belgique qui s'organisait en quatre voire cinq colonnes, dont la première plaçait l'Église catholique en tête des groupes d'influence actifs dans le pays². De fait, en pleine guerre scolaire, son lobbying était intense, et il y avait quelque chose de méthodologiquement prometteur à reconnaître que l'Église était aussi un groupe de pression. Mais si l'on peut assumer ce geste pour des raisons heuristiques, on peut se demander si l'on ne fait pas aux lobbies un excès d'honneur en les haussant au niveau des Églises, des ONG, des interlocuteurs sociaux ou du monde associatif.

La question ne vaut pas seulement pour le CRISP : les lobbies eux-mêmes prétendent appartenir à la même famille que les syndicats, les associations, les ONG ou les Églises. Dans la description qu'ils donnent de leur action, les lobbies se présentent comme des acteurs à part entière de la société civile³. Ils se réclament de la démocratie participative, qui a pour vocation d'éclairer les responsables politiques sur les enjeux et les effets des décisions qu'ils s'approprient à prendre. Les lobbies refusent d'être considérés comme des groupes de pression et récusent le terme d'« influence », qui à leurs yeux ne caractérise pas fidèlement leur action, pour privilégier les termes de « connaissance » et d'« expertise ». À les entendre, leur objectif se borne à éclairer le politique, à rendre ses décisions plus applicables et plus efficaces. Il faudrait donc banaliser leur action, la dédramatiser, comme le fait d'ailleurs l'Union européenne en leur reconnaissant un rôle d'interlocuteurs à part entière du Parlement et de la Commission.

Entre le général et le particulier

Sur cette base, les lobbies entretiennent une relation ambiguë avec la notion d'intérêt général. Ils se sentent pris en défaut au regard de cet idéal : ils reconnaissent volontiers une antinomie, ou au moins une tension, entre leur rôle de défense d'intérêts particuliers et la poursuite de l'intérêt général. Ils en tirent dès lors, surtout en France, une critique timide de l'intérêt général, notion qui constituerait un mythe plutôt qu'une réalité et qu'il serait de bon ton de relativiser, de considérer comme un idéal abstrait auquel il convient de préférer une vue réaliste des conditions de la prise de décision dans des sociétés complexes et stratifiées. Mais les lobbies n'osent pas dénoncer purement et simplement l'idée d'intérêt général chère aux républicains français. Ils n'osent pas affirmer, comme les marxistes n'hésitent pas à le faire, que la revendication de l'intérêt général sert à couvrir une vision du monde particulière, de surcroît coupable de disqualifier toutes les autres au lieu de les reconnaître à égalité. Aller jusque-là les obligerait à assumer le caractère purement catégoriel des intérêts qu'ils défendent, alors même que c'est cette image qu'ils s'efforcent de déconstruire lorsqu'ils prétendent s'insérer dans le jeu démocratique. Ils restent donc au milieu du gué, prétendant à la fois servir la société et ne pas croire à la possibilité de le faire de façon désintéressée, désincarnée.

² Voir Xavier MABILLE (dir.), *Le CRISP. 50 ans d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2008, p. 14.

³ Dans ce qui suit, nous nous fondons notamment sur les témoignages de lobbyistes rassemblés par Viviane de Beaufort dans *Lobbying, portraits croisés. Pour en finir avec les idées reçues*, Paris, Autrement, 2008.

L'ironie de la situation est que les lobbies ont tort d'être aussi modestes, de se sentir coupables au regard de l'idéal de l'intérêt général. Car on pourrait tirer du plus pur des philosophes républicains une déduction implacable de la nécessité des lobbies dans le processus de la décision politique.

On trouve en effet chez Jean-Jacques Rousseau, dans un passage du *Contrat social*⁴, quelques lignes énigmatiques qui permettent de faire une place aux lobbies dans une réflexion sur la démocratie. Il s'agit du passage dans lequel Rousseau indique comment on accède à la volonté générale, et qui se lit ainsi : « Ôtez des volontés particulières les plus et les moins qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale ».

Ce passage, qui a fait couler beaucoup d'encre, signifie à tout le moins que la volonté générale n'est pas connue par elle-même, mais par une opération indirecte qui part de son autre, qui montre qu'elle est étroitement liée à son exact contraire, à savoir la volonté particulière. En partant des volontés particulières pour atteindre la volonté générale, Rousseau se distingue de la conception républicaine dominante en France, qui est parfaitement exprimée par Denis Diderot dans son article « Droit naturel » de *L'Encyclopédie* : « La volonté générale est dans chaque individu un acte pur de l'entendement qui raisonne dans le silence des passions sur ce que l'homme peut exiger de son semblable, et sur ce que son semblable est en droit d'exiger de lui »⁵.

Contrairement à la légende, Rousseau ne s'accorde en aucune manière avec cette définition. Il n'a pas l'optimisme des républicains français pour qui chacun, par simple souci de bien faire, par vertu civique, peut faire abstraction de sa volonté particulière et découvrir ainsi la volonté générale, la contempler en face comme si elle s'inscrivait avec netteté dans un ciel des Idées. Pour Rousseau, même au moment où le corps politique veut dégager un intérêt général, chaque membre du corps commence par promouvoir sa volonté particulière car c'est elle qui s'exprime spontanément. Rousseau l'explique dans la suite du passage commenté ici : une telle délibération commence toujours par poser un « grand nombre de petites différences », qui ne sont autres que les volontés particulières qui nous distinguent les uns des autres dans la mesure où nos situations elles-mêmes sont distinctes – différences d'intérêts et de situation qui sont précisément ce que prétendent incarner les lobbies qui tentent d'intervenir dans les processus de la décision politique.

Pour Rousseau, les volontés particulières ne font pas obstacle à la volonté générale, n'en constituent pas une version imparfaite, dégradée par les passions. Les volontés particulières ne sont pas une déformation de la volonté générale : elles en sont la condition, elles nous mettent sur son chemin, elles composent une série de « différences », de positions singulières, au détour desquelles seules nous pourrions atteindre la volonté générale. La volonté générale se construit de manière indirecte, et les volontés particulières fondent cette construction.

La formation de la volonté générale

Rousseau, malheureusement, ne détaille pas ce processus de formation de la volonté générale, de sorte que nous devons remplir les blancs laissés par son texte et imaginer, en tenant compte de ses prémisses et de la lettre de son propos, à quoi il songe

⁴ Livre II, chapitre III.

⁵ Cf. DIDEROT et D'ALEMBERT, *L'Encyclopédie*, Paris, Flammarion, 2010, p. 175.

exactement. L'idée, semble-t-il, est qu'il faut procéder en deux temps, dont on peut tirer des conséquences différentes quant au rôle des lobbies.

Le premier temps consiste à « ôter les plus et les moins qui s'entre-détruisent »⁶. Il faut d'abord liquider les volontés incontestablement particulières, les « plus » et les « moins » qui s'annihilent réciproquement, qui font mutuellement ressortir ce qu'ils ont d'excessif – pour prendre un exemple caricatural, ceux qui ne veulent pas du moindre budget militaire parce que l'impôt leur fait horreur et ceux qui veulent surarmer le pays parce qu'ils dirigent des entreprises d'armement. Dans ce premier temps, les thèses d'un certain nombre de lobbies seront écartées du débat parce qu'elles apparaîtront pour ce qu'elles sont : la défense d'intérêts purement particuliers, opposés à d'autres intérêts tout aussi particuliers, qui se feront une critique mutuelle et s'effondreront de concert, la contribution positive des lobbies dans la délibération se limitant ici à porter la contradiction à d'autres lobbies dont le positionnement est tout aussi unilatéral.

Le second temps, par contre, conduit à porter un autre jugement à l'égard de la défense organisée d'intérêts particuliers. Car au terme du premier temps, l'on n'a pas encore atteint la pure volonté générale mythifiée par les républicains français : il reste une « somme de différences », un agrégat, réduit mais résistant, de volontés particulières, et c'est sur la base de cet agrégat que se forme la volonté générale. Ces « différences » qui subsistent correspondent aux propositions raisonnables provenant des diverses composantes du corps social, et qui sont capables, par leur diversité même, grâce à leur particularité, d'attirer l'attention sur toutes les facettes du problème à régler, de sorte que leur « somme », leur prise en compte simultanée, peut déboucher sur une authentique volonté générale, sur une option acceptée par tous car découlant de l'avis de tous et reflétant un intérêt général, commun à tous – par exemple, un bon équilibre entre une pression fiscale raisonnable et bien répartie et des capacités de défense suffisantes pour protéger les citoyens.

La manière dont les lobbies revendiquent leur contribution à une authentique démocratie participative peut donc trouver ses lettres de noblesse chez Rousseau. Il n'est possible d'atteindre l'intérêt général que si toutes les composantes du corps social participent à la délibération, que si toutes les volontés particulières s'expriment et sont prises en compte. À ce titre, les lobbies n'ont pas à être exclus de la délibération : s'ils l'étaient, leur apport potentiel ferait défaut, la décision risquerait d'être injuste ou inappropriée parce qu'elle aurait ignoré telle ou telle situation, telle ou telle facette de la réalité. Seul le respect de cette condition garantit la pertinence et le caractère démocratique de la décision : ce n'est pas à son résultat, à la teneur de la décision adoptée ou au nombre de voix obtenues, que l'on reconnaît l'intérêt général, mais à la démarche suivie – ce qui annonce Habermas et sa philosophie procédurale de la démocratie, comme délibération ouverte entre individus raisonnables et de bonne volonté.

Un rôle légitime ?

Rousseau légitime donc à certains égards le rôle des lobbies, entendus comme représentants parmi d'autres des intérêts particuliers dans la délibération politique. Mais il convient de prendre en compte la totalité de son raisonnement. Le fait de déplacer la question de

⁶ Nous citons toujours, ici et par la suite, le chapitre III du Livre II du *Contrat social*.

la volonté générale vers une démarche procédurale impose de vérifier si les lobbies, dont l'intervention est légitime *a priori*, sont à même de respecter les règles inhérentes à la construction de l'intérêt général.

Or c'est ici que le lobbying révèle toute sa spécificité, et se laisse substantiellement distinguer d'autres formes d'intervention politique. Le lobbying au sens strict du terme ne peut pas jouer le jeu de la formation de la volonté générale tel que Rousseau l'imagine et le promet.

Quoi qu'il en soit de leur prétention à être des acteurs de la démocratie participative, les lobbies n'ont pas l'intention de faire triompher ce que Rousseau appelle « l'utilité publique ». La procédure de construction de la volonté générale suggérée par Rousseau suppose que les citoyens cherchent de bonne foi à atteindre un intérêt commun, et soient prêts, au cours de la délibération, à abandonner leur intérêt particulier au profit de solutions auxquelles ils n'auraient pas songé au départ. À l'inverse, les lobbies ont pour raison d'être de défendre obstinément – voire cyniquement – un intérêt particulier, qui constitue leur seule préoccupation. Ils ne cherchent pas de bonne foi à atteindre un intérêt commun ; ils ne sont pas prêts, en cours de délibération, à soutenir des solutions d'intérêt public si elles empêchent la réalisation pleine et entière de leur objectif catégoriel. On notera d'ailleurs que, s'ils s'insèrent dans le jeu démocratique au nom de leur contribution à la formation de décisions équilibrées, ils fonctionnent en interne de manière non démocratique, sans avoir de comptes à rendre à des membres, à une assemblée générale ou à des coopérateurs issus de la population.

Les lobbies sont des groupes organisés qui se fixent une ligne de conduite, qui participent à la délibération politique sur la base d'une décision préalable, fixée par le cabinet de lobbying ou par son client, qu'ils défendront comme si elle constituait *déjà* la volonté générale. On le voit à cette pratique courante consistant à rédiger intégralement des propositions de loi ou de directive et à tenter de les vendre telles quelles aux parlementaires, qui dans certains cas les reprennent sans y voir malice. Les lobbies se réclament de la démocratie, processus ouvert à la contradiction, mais ils s'efforcent de fermer aussitôt que possible le processus de décision, d'éviter qu'il s'emballe ou qu'il prenne des voies inattendues – d'éviter, surtout, que le caractère très particulier des intérêts qu'ils défendent soit mis en évidence par d'autres acteurs de la délibération. D'où la place cruciale accordée, dans leurs démarches, à l'expertise, qu'elle soit juridique, économique ou financière. Les notes d'expertise que les lobbies préparent avec soin et déposent auprès de tous les acteurs clés de la décision – en prenant la peine d'y joindre toujours une note de synthèse, un *brief paper*, qui doit faire mouche auprès des non-techniciens – ont pour objectif de clore le questionnement en faisant la démonstration que tous les aspects du problème ont été examinés, pris en compte et mis en balance, la position défendue se présentant comme l'équivalent du résultat d'une délibération parlementaire éclairée par une connaissance pointue. Ce procédé est typique de l'ambiance technocratique dans laquelle nous baignons, le technocrate étant celui qui dissimule ses choix de société derrière la neutralité affichée de ses solutions techniques.

Les lobbies peuvent aussi emprunter une voie inverse, appelée « fabrique du doute » par ceux qui la dénoncent. Quand la question posée est de savoir s'il faut interdire une substance dangereuse, ils soulignent l'absence de preuve scientifique ou le manque d'unanimité des savants. En procédant de la sorte, ils arguent d'une situation qu'ils ont eux-mêmes créée par le financement de recherches destinées à alimenter l'incertitude quant aux effets délétères de la substance en cause. Ils veillent aussi à s'assurer la présence

d'« experts » prêts à défendre leurs thèses dans des agences officielles d'évaluation, experts employés par ailleurs dans les industries dont ils se font les porte-parole. On parle pudiquement, à propos de cette présence, de « conflit d'intérêts », alors qu'il s'agit de manipulation pure et simple, destinée à convaincre qu'il ne faut rien faire, qu'il n'est pas encore totalement prouvé que tel ou tel produit est dangereux, que la controverse subsiste et qu'il faut attendre un accord unanime pour trancher. Les lobbies pratiquent ainsi une science à l'envers, qui consiste à brouiller les connaissances pour empêcher toute décision – alors que les acteurs de la société civile, eux, donnent le dernier mot à la volonté politique.

Les lobbies se singularisent encore par d'autres procédés. Sans parler des cas de corruption pure et simple, d'autant plus fréquents qu'ils prennent des formes plus subtiles que des transferts financiers directs (même si ces derniers existent bel et bien, notamment au profit des élus et des partis politiques aux États-Unis), les lobbies se distinguent des ONG, des syndicats ou des associations en appelant rarement l'opinion publique à la rescousse. Leur arme fatale est un carnet d'adresses bien rempli ; ils travaillent dans les coulisses, en amont des processus publics de décision ; ils bâtissent des alliances de circonstance avec tous les acteurs susceptibles d'influer sur la décision ; ils interviennent dans les médias de manière défensive, tout en réservant leurs propositions au circuit discret des décideurs. Alors que la société civile privilégie la mobilisation par la base, par les citoyens, les lobbies concentrent leur action sur un très petit nombre d'individus influents sur un sujet donné : ils s'insèrent dans les jeux de pouvoir en agissant directement sur le pouvoir.

*

* *

Dans des prises de position qui ont fait date, Michel Foucault demandait que la philosophie politique se libère du problème, typiquement français, de la légitimité du pouvoir, problème obsédant en France en raison d'une longue tradition monarchiste qui, depuis le baptême de Clovis, a cherché en Dieu le fondement du pouvoir temporel. L'étude du pouvoir, selon Foucault, doit délaissier la question de la légitimité au profit d'une analyse du fonctionnement du pouvoir, de son mode d'exercice, de ce qu'il fait et de ce qu'il ne fait pas.

Les lobbies confirment la pertinence de cette suggestion. Face aux lobbies, l'approche en termes de légitimité risque de tourner court : leur prétention à la légitimité est probante dans son principe, et ce niveau d'analyse ne permet pas de les distinguer décisivement d'autres acteurs de la société civile. Comme nous l'avons esquissé ici, les lobbies gagneraient à être abordés selon une approche plus factuelle, centrée sur leurs pratiques et sur leur mode de fonctionnement, ce qui permet davantage de les singulariser. Le pouvoir est d'abord affaire de pratiques, et c'est au plan des pratiques que le lobbying se disqualifie.