



HAL
open science

Les groupes d'intérêt et le pouvoir local : entre l'impensé académique et l'impensable des professionnels

Guillaume Courty

► To cite this version:

Guillaume Courty. Les groupes d'intérêt et le pouvoir local : entre l'impensé académique et l'impensable des professionnels. Stéphane Cadiou. Gouverner sous pression. La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales, LGDJ, pp.57-70, 2016. hal-01704868

HAL Id: hal-01704868

<https://hal.science/hal-01704868v1>

Submitted on 8 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les groupes d'intérêt et le pouvoir local : entre l'impensé académique et l'impensable des professionnels

Guillaume Courty, Université de Lille, Ceraps

Depuis le milieu des années 1990, l'étude des groupes d'intérêt est redevenue un axe de recherche de la science politique française, indiquant de ce fait une transformation du rapport que les politistes entretiennent à nouveau avec ces objets. L'ambiance du champ politique décrite dans les années 1950 par M. Prélot («on ne parlait que de la pression sur les pouvoirs publics»¹) se retrouve même dans les années 2010 : le « lobbying » a simplement pris la place de la « pression » dans les discours et les analyses. Nous n'en sommes pas pour autant revenus à la possible publication d'un bilan annuel de la recherche². Les terrains laissés en friche sont nombreux, parmi lesquels le « local » fait partie des vides sidérants.

Pour tenter de comprendre comment la recherche se tourne plus vers Bruxelles que vers une collectivité territoriale, il faut déjà commencer par savoir ce que sont les groupes d'intérêt. Ce sont en effet deux choses que l'on gagne à analyser séparément. D'un côté, c'est un cadre théorique forgé aux États-Unis qui invite à comprendre comment nombre d'organisations se concurrencent pour tenter de faire entrer dans le champ politique leurs idées, informations, conceptions ou valeurs. D'un autre côté, les groupes d'intérêt sont la réalité que l'on observe ainsi, ce continuum d'organisations au nom desquelles des individus, de plus en plus professionnalisés, parlent et ont comme activité d'interagir en continu avec les institutions.

La face théorique des groupes d'intérêt amène à s'intéresser au « nomadisme » de cette conception issue des États-Unis³ pour trouver dans l'appareil d'État français des pourfendeurs ou des adeptes : depuis les années 1950, elle n'a que très peu dépassé les portes de la capitale. L'objectif de ce chapitre est donc d'interroger cette frontière du « local » que la théorie des groupes d'intérêt ne fait que commencer à franchir.

La deuxième face, pragmatique, des groupes d'intérêt suggère que le lobbying n'existe pas dans l'espace du pouvoir local car, faute d'acteurs, la thèse de l'influence sur le gouvernement local ne peut être testée. Ce serait congédier un peu facilement toutes les organisations présentes, tous les répertoires d'action que cette théorie invite à explorer. Ce serait également ne pas prêter attention à la pratique centrale que cette théorie étudie : la représentation des intérêts.

Analyser les deux faces des groupes d'intérêt permet d'insister sur le fait que cet objet est inséparablement composé des façons de le voir et de le penser *et* des façons de faire et d'agir des acteurs en présence. D'un côté, les territoires sont investis depuis fort longtemps par des groupements de représentation et de mobilisation des intérêts. De l'autre, les chercheurs, les journalistes ou les militants ont, chacun pour de bonnes mais différentes raisons, rarement tenté de chasser les lunettes permettant de voir ainsi cette face de la réalité⁴. Pour comprendre cette relative cécité, il convient de revenir sur certains pans de l'histoire intellectuelle des groupes d'intérêt, mais également sur la morphologie des professionnels de la représentation des intérêts. La conclusion de cette double lecture est que les logiques de formation aux métiers de la représentation des intérêts ont, plus encore que le fonctionnement des institutions, tenu à distance ces acteurs des

1 PRELOT M., *Sociologie politique*, Paris, Dalloz, 1973, p. 619.

2 Ce bilan est celui produit par MEYNAUD Jean, MEYRIAT Jean, « Les « groupes de pression » en Europe occidentale : état des travaux », *Revue française de science politique*, vol.9, n°1, 1959, p. 229-246. Il est important de noter que dans son œuvre imposante sur la question J. Meynaud n'a pratiquement pas abordé les pouvoirs locaux. Dans les deux pages qu'il consacre à la question, il n'évoque que le préfet du fait d'un ouvrage traduit sur la question et mentionne que les actions entreprises sont des « leviers » sur les pouvoirs centraux (*Les groupes de pression en France*, Paris, Armand Colin, 1958, p. 221-222).

3 COURTY G., *Les Groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte, Coll. Repères, 2006 ; « Les modes conceptuelles de la science politique française. Du « groupe de pression » au « Lobby », in J. Rowell, A.-M. Saint-Gille (éds), *La société civile organisée aux XIXe et XXe siècles : perspectives allemandes et françaises*, Lyon, Septentrion, 2010, p. 31-44.

4 Les journalistes spécialistes des collectivités ont commencé à parler de retard en matière de lobbying dès le début des années 2000 (LHARDIT Laurent, ORSATELLI Laurent, « Lobbying : agir en stratège ! », *La Lettre du cadre territorial*, décembre 2000). La science politique a, avant cet ouvrage, été très peu attentive à cette problématique en dehors de PORTELLI H., « Les lobbies au niveau local », *Pouvoirs*, n°79, 1996 et POLLARD Julie, « Les groupes d'intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France », *Revue française de science politique*, vol. 61, n°4, 2011, p. 681-705.

collectivités territoriales. Dans le même temps, les logiques de la valorisation de la recherche n'ont pas incité à développer des enquêtes sur ces objets et donc, *in fine*, à convaincre des chercheurs de se déployer autour des institutions locales avec de tels outils.

Les groupes d'intérêt : un prêt à penser l'État central ?

Comme le souligne H. Portelli, ce n'est pas parce que l'on a des lois sur la décentralisation que l'on a un déploiement du lobbying autour du pouvoir local⁵. Sans retirer à cette précision toute sa pertinence, il faut ajouter que ce n'est pas parce qu'on a une forte centralisation des pouvoirs que les groupes d'intérêt n'agissent pas au local. Mais la thèse du centralisme a la vie dure. Elle repose principalement sur deux visions : la première, culturaliste, invoque la tradition jacobine, la seconde, plus formaliste, précise que le lobbying, consistant à modifier la loi, ne saurait concerner des institutions qui ne détiennent pas de pouvoir normatif.

Une autre analyse sera explorée ici. Jusque très récemment, le champ politique n'avait pas ouvert d'opportunités pour penser le local en termes de groupes d'intérêt alors qu'une face de cette réalité était déjà là mais méconnue et peu étudiée : la représentation des intérêts. Depuis les années 1950, des groupes étaient obligés d'y représenter et d'y plaider des dossiers du fait des compétences transférées (ie : le transport scolaire et les groupements de transporteurs, l'implantation dans les différentes zones d'intérêt et les entreprises de la grande distribution) et des institutions créées (les Comités d'expansion économiques ayant, par exemple, précédé les Comités économiques et sociaux régionaux). De même, depuis l'entre deux guerres, de très nombreux groupements professionnels, syndicaux ou associatifs étaient organisés du local au national, les uns pour répondre aux injonctions gouvernementales de régionalisation lancées dès l'après première guerre mondiale⁶, les autres pour nationaliser leurs intérêts ou leurs causes. Cette méconnaissance de la représentation des intérêts dans les territoires est donc un effet du champ du pouvoir où dominent les visions des élites parisiennes, et non une incompatibilité de la théorie des groupes d'intérêt avec ces espaces du politique.

Les groupes d'intérêt et le pouvoir local dans les études américaines

L'étude des groupes d'intérêt dans l'espace du pouvoir local est un axe de la recherche américaine. Ces travaux montrent la nationalisation récente et rapide des pratiques des groupes d'intérêt et le particularisme des configurations locales : plus de la moitié des groupes présents dans les territoires américains n'agissent que dans un seul État⁷.

En remontant au début du siècle, ces travaux permettent de faire tomber l'idole des origines, maintes fois ressassée, du lobbying. Tout le monde ou presque la voit au centre de la vie politique, au Parlement britannique ou à la Maison Blanche, alors qu'il faut se pencher sur les réglementations locales qui ont été édictées pour définir (et interdire) les pratiques de lobbying : ce sont en effet les États fédérés qui, les premiers, ont adopté des réglementations bien avant le Congrès de Washington en 1946⁸.

Si ces travaux rendent au local sa place dans l'histoire du lobbying, ils interrogent aussi ce qui fait varier la structure des groupes d'un système politique local à l'autre. Ils ont testé la démographie (densité de la population, structure religieuse), l'économie (structuration des secteurs, niveau de

5 PORTELLI H., art. cit., p. 88.

6 Il faudrait pouvoir faire l'état de la recherche sur les fédérations départementales ou régionales pour préciser le degré de focalisation sur Paris. Il faudrait aussi comprendre pourquoi, pour les agriculteurs, il est logique et normal de se cantonner à des espaces locaux (voir notamment BERGER Suzanne, *Les Paysans contre la politique*, Paris, Seuil, [L'univers historique], 1975) alors que cette focale est moins retenue pour d'autres catégories (ie : les médecins, les notaires..).

7 Wolak Jennifer, Newmark Adam J., McNoldy Todd, Lowery David, Gray Virginia, "Much of Politics Is Still Local: Multi-State Lobbying in State Interest Communities", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 27, No. 4, Nov., 2002, p. 527-555.

8 Dès 1877, la constitution de l'État de Géorgie assimile le lobbying à un crime suivie par la Californie en 1879. Entre 1890 et 1905, le *Massachusetts Lobby Act* est repris dans le Maryland puis le Wisconsin et crée les premiers registres avant celui imposé en 1938, à Washington, pour les représentants de l'Allemagne hitlérienne et de l'Italie fasciste. Cf. HERRING E. Pendleton, «Lobby», in Seligman Edwin R. A., *Encyclopaedia of the social science*, vol.9, 1933, p. 567.

développement), le politique et son histoire (ouverture du champ politique, relations de dépendance avec les partis, structure du système partisan), les théories en vigueur (fédéralisme et séparation des pouvoirs) et le gouvernement (domaines de compétences, degré de décentralisation, reconnaissance de la liberté d'association, conjonctures autoritaires passées). Au total, les données institutionnelles ont, dans un premier temps, retenu l'attention : le nombre de groupes en présence varie d'un État à l'autre selon la configuration des institutions (le degré de décentralisation⁹ ou de stabilité politique¹⁰). Plus récemment, des recherches ont précisé que l'instauration de dispositifs de démocratie participative tendait à augmenter la population des groupes d'intérêt¹¹. On retrouve ici la thèse de la coévolution qui renverse une idée reçue au national comme au local : la structure de la représentation des intérêts suit, et parfois entraîne, celle du gouvernement.

L'approche localisée a permis de préciser que les groupes d'intérêt étaient de plus en plus présents aussi bien dans les villes que dans les États fédérés¹² et que cette densité des systèmes locaux¹³ n'avait qu'un effet marginal sur les politiques mises en place, qu'elles soient conservatrices ou libérales¹⁴. C'est tout le mérite des enquêtes de V. Gray et D. Lowery¹⁵ d'avoir montré que si la densité augmente, la diversité en revanche se stabilise. En resserrant encore plus la focale, ils ont souligné que le lobbying n'était pas en croissance partout. Sur ce point, ils ont neutralisé l'incidence directe prêtée au règlement censé réguler cette activité. Dans deux États où les mêmes modifications réglementaires ont été introduites, l'un connaît une croissance des lobbyistes et l'autre une stabilité¹⁶.

C'est en abordant la question de l'influence que les chercheurs ont relativisé l'importance des seules variables institutionnelles. L'étude de la position occupée par les groupes montre qu'elle est sensible à la structure industrielle, à la morphologie sociale et aux clivages sociologiques¹⁷ : les groupes sont plus actifs et efficaces dans les États du Sud alors qu'ils sont plus denses dans les États du nord¹⁸. Peu convaincues par le primat de l'économique et du social, d'autres recherches¹⁹ ont exploré la relation entre champ politique et représentation des intérêts. La professionnalisation du travail politique local est alors particulièrement importante. Plus les élus bénéficient de budgets leur permettant de recruter et de rémunérer directement des équipes de collaborateurs, plus ils sont autonomes des groupes. En somme, plus les équipes politiques sont professionnalisées et moins les groupes l'emportent²⁰. Dans la même logique, plus les élus organisent et contrôlent la discipline de vote dans les arènes locales, moins les groupes d'intérêt peuvent y faire prévaloir des positions étrangères à celles tenues par les membres des institutions.

9 SALISBURY Robert H., «The Paradox of Interest Groups in Washington – More Groups, Less Clout», in King Antony, *The New American Political System*, 1990, p. 203-229.

10 OLSON M., *Grandeur et décadence des nations : croissance économique, stagflation et rigidités sociales*, Paris, Bonnel, 1983 [1982 pour l'édition américaine].

11 Ces enquêtes montrent que cette augmentation profite plus aux intérêts civiques qu'aux intérêts économiques. Cf. BOEHMKE Frederick J., « The Effect of Direct Democracy on the Size and Diversity of State Interest Group Populations », *The Journal of Politics*, vol.64, n°3, 2002, p. 827-844.

12 Les travaux célèbres sur des municipalités sont ceux de R. Dahl pour New Haven et B. Zeller pour New York. Ceux portant sur les États fédérés ont été lancés par HREBENAR Ronald J., THOMAS Clive S., «Interest Groups in the States», in GRAY Virginia, JACOB Herbert, ALBRITTON Robert B., *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, Glenview, Scott, Foresman and company, 1990, p. 123-158 ; «Changing Patterns of Interest group Activity : A Regional Perspective», in PETRACCA Mark P., ed., *The Politics of Interests. Interest Groups Transformed*, Boulder, Westview Press, 1992, p. 150s.

13 Voir HAJNAL Zoltan L., CLARK Terry N., «The Local Interest-Group System : Who Governs and Why?», *Social Science Quarterly*, vol. 79, n°1, 1998, 227-241 ainsi que les nombreuses publications de Gray et Lowery aboutissant à leur thèse sur l'écologie des systèmes de groupes d'intérêt. Voir entre autres GRAY Virginia, LOWERY David, «The Diversity of State Interest Group Systems», *Political research quarterly*, mars 1993, vol.46; n°1, p. 81-98 ; *The Population Ecology of Interest Representation*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996.

14 Gray Virginia, Lowery David, Fellowes Matthew and McAtee Andrea, « Public Opinion, Public Policy, and Organized Interests in the American States », *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 3, Sep., 2004, p. 411-420.

15 GRAY V., LOWERY D., OP. CIT. 1996.

16 BRASHER Holly, LOWERY David, GRAY Virginia, «State Lobby Registration Data : The Anomalous Case of Florida (and Minnesota too!) », *Legislative Studies Quarterly*, XXIV, n°2, mai, 1999, p. 303-314.

17 MOREHOUSE Sarah McCally, *State Politics, Parties and Policy*, CBS college publishing, 1981.

18 ZEIGLER Harmon L., «Interest Groups in the States», in GRAY Virginia, JACOB Herbert, VINES Kenneth N., eds., *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, Boston, Little Brown and company, 1983, 4^e édition, p. 112

19 GRAY Virginia, LOWERY David, «How Some Rules Just Don't Matter : the Regulation of Lobbyists», *Public Choice*, 1997, 91, p. 139-147.

20 THOMAS, HREBENAR, art. cité, 1990, p. 121.

En dehors de ces comparaisons d'un système local à l'autre, les travaux disponibles creusent une autre approche : l'articulation entre les systèmes locaux et les institutions centrales. C. Thomas et R. Hrebenar²¹ abordent ainsi le lien qui uniformise la structure des groupes. Ce lien concerne ceux qui ont développé des bureaux de représentation à Washington et dans des capitales fédérales. Ce lien provient d'une « fertilisation croisée » qui dynamise les deux niveaux. La croissance de l'activité à Washington a augmenté la mobilisation des structures administratives locales pendant que des équipes ont adapté localement des pratiques habituelles dans la Capitale et que d'autres en ont développé d'autres purement locales (les campagnes électorales montrent la variation des pratiques locales d'un même groupement, entre ceux qui financent, ceux qui soutiennent symboliquement, ceux qui démarchent les électeurs ou leurs membres, etc.). En résumé, du fait des liens avec les institutions centrales, les systèmes locaux de groupes d'intérêt ont connu des changements depuis les années soixante-dix avec²²:

- une révision ou reformulation des réglementations du lobbying et du financement électoral ;
- un élargissement des équipes de collaborateurs politiques ;
- une augmentation du nombre d'acteurs en présence, dans toutes les activités (électorales, institutionnelles ou médiatiques) et les causes plaidées (*corporate* ou *civique*) ;
- une part considérable du marché de la représentation des intérêts occupée par les cabinets conseil ;
- une sophistication des modes et des formes d'action du fait, principalement, de la compétition ouverte par l'arrivée des consultants.

En général, ces enquêtes nous incitent à regarder en quoi le système local des groupes d'intérêt est nationalisé et différencié. Elles sont également un condensé d'hypothèses à tester : les unes sont très classiques (ie : les plus organisés sont les plus actifs), d'autres plus critiques (ie : les plus marginalisés socialement sont les plus difficiles à entendre et à prendre en compte). Ce tableau livre enfin une dernière leçon et un dernier terrain pertinent à explorer en France : l'action à Washington des associations d'élus locaux montre que l'émergence du pouvoir local va de pair avec la représentation de ses intérêts auprès des autorités centrales²³.

La méconnaissance française de l'approche localisée des groupes d'intérêt

La théorie des groupes d'intérêt n'est donc *a priori* ni réservée à l'État central ni incompatible avec les pouvoirs locaux. Comment comprendre alors que les collectivités territoriales n'aient pas été pensées au prisme de cette grille ?

Des excuses sont faciles à invoquer pour expliquer la méconnaissance de ces travaux en France : récents, une certaine latence serait logique – la première thèse soutenue sur l'activité des associations d'élus locaux date de 1974²⁴. À l'excuse du temps peut s'ajouter la barrière de la langue : ces travaux n'étant pas traduits en français, ils seraient moins lus. Mais ces deux excuses sont peu convaincantes, R. Dahl étant notamment connu et enseigné avant sa traduction en 1971. Il faut alors se demander si l'intérêt des chercheurs français n'est pas lié au crédit académique et politique que ces problématiques et ces objets offrent.

Comprendre la réception des théories importées d'un autre espace académique impose de saisir l'espace de réception. La science politique française est passée d'une conjoncture d'intense publication pendant laquelle les travaux américains sur les groupes d'intérêt étaient lus, commentés, utilisés (des années 1950 au tout début des années 1970) à une autre conjoncture marquée par un étonnant et assourdissant silence (des années 1970 à la fin des années 1980). Au demeurant, ce ne sont pas seulement les chercheurs qui se détournent des groupes de pression. La presse écrite, les hauts fonctionnaires, les « pro » ou les « anti » groupes de pression se taisent alors que la recherche

21 THOMAS, HREBENAR, art. cité, 1992, p. 152.

22 *Ibid*, p. 164.

23 CAMMISA Anne-Marie, *Government as Interest groups. Intergovernmental Lobbying and the Federal System*, Westport, Praeger, 1995.

24 HAIDER Donald, *When Governments come to Washington: Governors, Mayors and intergovernmental lobbying*, New York, The free press, 1974.

américaine est toujours plus active. C'est pendant le désintérêt des français pour ces questions que les politistes américains découvrent et insistent sur la transformation en cours du lobbying (l'invention des « groupes d'intérêt publics »²⁵ notamment) et s'orientent vers des problématiques considérées là-bas comme novatrices (le néo-pluralisme²⁶). Dans la même période, le silence académique français correspond à l'institutionnalisation progressive de la science politique qui congédie les « groupes de pression » des revues académiques comme des amphithéâtres. Le silence n'a été rompu qu'une fois que, d'un côté, l'orientation sociologique de la science politique a cessé d'inciter les chercheurs à délaissier cet emblème de la rue Saint Guillaume (les « groupes de pression » étaient un exemple de l'orthodoxie behavioriste ou du conservatisme patronal), rendant l'approche des groupes d'intérêt peu légitime tant qu'elle n'était pas sociologique, et que, de l'autre, l'engouement pour la sociologie des mobilisations comme pour les politiques publiques a fini de diluer l'objet « groupes d'intérêt » dans les associations, les Nimby, les actions protestataires, les arènes et autres processus de mise en forme des dispositifs publics... En somme, les politistes français ont mis du temps à accommoder leurs focales sur les groupes d'intérêt et à utiliser des travaux anglo-saxons sans arrière pensée politique (les débats des années cinquante étaient inséparablement politiques et académiques) ni soumission à la pensée d'Etat (les digressions sur l'intérêt général, la consécration des experts, la mise en danger de la démocratie, la nécessaire expression de la société civile). C'est donc conscient de cette histoire qu'il convient d'affirmer que les groupes d'intérêt composent un cadre théorique compatible avec les collectivités territoriales. Longtemps négligée dans l'univers académique, la face théorique des groupes d'intérêt a donc, en France, laissé de côté le pouvoir local. Mais cette théorie est une chose, l'espace des praticiens en est une autre. De cet autre point de vue, la présence de professionnels a surtout été marginale quantitativement et symboliquement, ou totalement ignorée et méconnue.

La découverte des territoires par les professionnels de la représentation des intérêts

Quels sont les remparts qui ont empêché les investissements professionnels autour des exécutifs locaux en France ? C'est dans l'histoire et la sociologie des professionnels de la représentation des intérêts que se trouvent d'autres logiques. Le profil de ces acteurs montre que, pendant longtemps, ils étaient disposés à ne pas s'investir dans les espaces locaux, ou à minimiser l'action qu'ils y déployaient²⁷.

Si ces professionnels ont été aussi longtemps éloignés du « local », c'est déjà parce qu'ils ont été formés à Paris : 74% y ont fait l'intégralité de leurs études (20,3% ont fait Science Po Paris), 8,2% à Paris et en province et 17,1% sont de purs provinciaux. Globalement, ils ont intériorisé la vision légitime – et hiérarchisée – des institutions dans les cursus qui l'enseignent : le droit et la science politique. 51,6% ont fait l'un et l'autre dans des cursus pluridisciplinaires auxquels s'ajoutent 14% de purs juristes et 6,2% de purs politistes. Cette formation leur permet de manier le parler politique

25 BERRY J. M., *Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton, Princeton University press, 1977.

26 Sur cette question, voir COURTY G., « Les groupes d'intérêt font-ils la loi ? Les critiques du pluralisme dans la science politique », in L. BOY, J.-B. RACINE, J.-J. SUEUR, *Pluralisme juridique et effectivité du droit économique*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 205-222.

27 Les résultats présentés dans ce chapitre sont tirés d'une enquête menée de 1999 à 2013. Deux bases de données ont été élaborées et réactualisées tous les ans.

Base n°1 : les carrières des professionnels du lobbying en France. La population étudiée (n=759), masculine à 58,2%, est composée des personnes ayant occupé un poste à temps plein dont la fonction était de représenter leur organisation auprès des pouvoirs publics. Cet échantillon est composé d'individus dont le dernier poste est : consultants (49,7%), salariés d'entreprises (privées 19,7% et publiques 5,2%), permanents d'organisations professionnelles (11,3%), d'associations (1,9%) ou d'associations d'élus (1,3%). Le reste de la population de cet échantillon est en poste dans les institutions, des Think tanks, des fondations, des organisations internationales ou un parti politique.

49,1% porte un titre indiquant explicitement qu'ils font du lobbying (lobbyistes, affaires publiques). 33,8% portent un titre indiquant qu'ils agissent auprès des pouvoirs publics en donnant d'autres noms à cette activité (communication institutionnelle, stratégie d'influence, gestion risques...). 6,2% n'exercent plus ces activités et 11,1% ne la font plus qu'occasionnellement.

Base n°2 : les cabinets et agences qui font exclusivement du lobbying / affaires publiques ou offrent cette prestation parmi d'autres depuis 1999. Elle est composée de 157 cabinets conseils dont 17 ont disparu ou fusionné.

58,1% proposent explicitement le lobbying comme prestation, 28,4% sous d'autres intitulés, 13,6% n'en proposent pas (mais peuvent gérer les relations presse d'organisation pendant les campagnes électorales ou élaborer les supports de communication d'organisations professionnelles) et 5,2% n'en font ni n'en proposent.

parisien qui s'utilise en travaillant auprès des institutions. Pour les autres (5% ont fait des études scientifiques et 23,1% d'autres sciences humaines), des cursus de formation continue et le déroulé des carrières leur ont permis de se forger cette vision. Avec un âge médian de 52 ans, il y a donc autant de professionnels qui ont été actifs avant les lois de décentralisation de 1982-1983 que de lobbyistes qui ont été socialisés depuis aux nouvelles institutions locales, et qui y inventent et découvrent les possibles.

Tout ou presque a préparé la moitié de ces professionnels à vivre sur Paris : leur milieu familial, leurs études et les visions de la vie politique. L'enracinement parisien, toujours fort dans les trajectoires des plus jeunes, doit être combinée avec des transformations en cours, certes encore marginales, mais significatives d'une évolution de la place des territoires dans les cursus universitaires et les origines sociales des étudiants. En effet, si le cadre d'analyse des groupes d'intérêt est encore peu utilisé pour penser le local, les métiers du local sont servis par une offre de formation devenue plus foisonnante et concurrente de celle proposée à Paris. Des débouchés professionnels ont, dans ce contexte, été explorés et, en partie, suscités. Des diplômés sont maintenant recrutés pour des fonctions de « lobbyistes » (une des premières annonces repérées date de 2000 et concernait un poste de lobbying à Tarbes). Des individus se présentent comme « chargé des affaires publiques en région » et disent faire pression, influencer, agir sur les collectivités territoriales : reste à voir s'ils convaincront les chercheurs du bien fondé de leur prétention.

Où en est l'investissement des groupes d'intérêt dans les territoires ?

Contrairement au vieux schéma inspiré du behaviorisme, les groupes d'intérêt ne font pas pression de l'extérieur sur les institutions. À partir du début des années 1980, l'espace des *public affairs - lobbying*²⁸ s'est structuré dans le champ politique sous l'effet, notamment, de trois dynamiques. La première est politique. Elle a été, d'abord, produite par les alternances, puis soutenue par la professionnalisation des collaborateurs politiques : 51,8% de la population des lobbyistes a eu une expérience en politique. Un quart a été assistant parlementaire, un peu moins d'un quart membre d'un cabinet ministériel, et 10% uniquement collaborateurs dans une collectivité territoriale. 7,4% sont d'ailleurs de quasi professionnels de la politique car ils détiennent un mandat (ou en ont détenu un), plus de 14% ayant participé à une campagne électorale et étant membres d'un parti. Là encore, la place du « local » dans la représentation des intérêts est un potentiel en devenir. Ce devenir appartient à ceux qui ont développé une carrière politique dans les collectivités, et notamment dans les conseils généraux et régionaux notamment. Il concerne aussi ceux qui occupent les postes de représentants d'intérêt que la politique locale permet de pourvoir à Paris (les associations d'élus ou de collectivités principalement) et, peut-être, les consultants qui investissent le local lors des missions lancées de Paris. Du fait de ce très fort tropisme du champ politique²⁹, le lobbying est un espace encastré dans le politique et non un ensemble hétérogène d'acteurs faisant pression de l'extérieur.

La deuxième dynamique qui a soutenu l'institutionnalisation du lobbying est universitaire : elle a été entraînée par la création et la croissance continue des cursus professionnalisant de science politique et de droit public (à l'université et dans les IEP dès le début des années 1980). La troisième, économique celle-ci, vient de la reconversion de professionnels qui ont trouvé dans les *public affairs - lobbying* un nouveau marché à explorer. Les plus précoces ont été les agences de relations publiques, les plus récents les experts de l'intelligence économique. Toutes ces dynamiques ont participé à la consécration des institutions publiques comme interlocuteurs privilégiés des

28 Sur l'usage de ces deux étiquettes et la concurrence entre professionnels pour définir leur profession en France, cf. Courty G., *op. cit.*, 2006.

29 Ces métiers sont situés entre le politique et la communication. 10% ont exercé le métier de journaliste et 48% ont eu une expérience préalable en agence.

professionnels et à l'institutionnalisation d'un poste dans le champ politique, celui de *gatekeeper* des causes et des intérêts³⁰.

Depuis les années 1980, ces professionnels adeptes du *lobbying - affaires publiques* (en français désormais) ont bénéficié d'une reconnaissance médiatique (positive ou non) qui a eu pour effet de focaliser l'attention et de favoriser leur consécration institutionnelle avec l'entrée en vigueur d'une réglementation parlementaire en 2009, réaménagée en 2013 : mais, ici aussi, le fonctionnement de la vie publique locale a été laissé à l'écart de la réflexion³¹.

La grande transformation de ces métiers tient dans leur ouverture aux primo entrants sur le marché du travail. En effet, autant il était rare de commencer dans le lobbying dans les années 1990, autant c'est désormais une logique d'insertion professionnelle normale pour un jeune diplômé³². C'est dire à quel point ce marché du travail s'est étendu non seulement autour des structures qui l'ont inventé (les cabinets conseil et les entreprises publiques avant tout), mais également dans toutes celles qui l'ont intégré depuis (les entreprises et les associations). Sur ce point, les avancées sont récentes et marquantes. Lors des élections présidentielles de 2007, nombreuses étaient encore les associations qui disaient timidement faire du « plaidoyer ». L'élection de 2012 a montré à quel point il est possible de dire ouvertement qu'une opération de lobbying est lancée pour convaincre les candidats de l'importance d'une question.

Dans Paris, même en temps de crise, la tendance est à plus de postes et plus d'activités dans ces métiers. Qu'en est-il dans les territoires ? La tendance est là aussi à la création de postes mais l'attraction de la capitale joue beaucoup sur les carrières : 5,5% des professionnels recensés sont en poste en province et 84% travaillent à Paris, 6,5% à Bruxelles³³ et 4,5% dans le reste du monde. Abandonnons les individus pour observer les agences et cabinets conseils. Paris et la région parisienne exercent encore plus leur effet d'attraction : 92,9% y sont implantés, 73,2% dans Paris *intra muros*, ce centralisme étant timidement corrigé par l'ouverture de bureaux en province pour 5,7% (20,5% l'ont fait pour Bruxelles). Agences et cabinets conseils sont donc pour l'instant les grands absents de la scène locale. En passant des bureaux aux employés, le déséquilibre est encore plus saisissant. Les effectifs cumulés montrent que 2572 personnes travaillent sur Paris dans des cabinets proposant peu ou prou du lobbying et 12 en province (les effectifs des antennes n'étant pas connus).

Les « territoires » : un nouveau marché pour les groupes d'intérêt

Les diplômés parisiens qui sont au centre des métiers du lobbying n'ont pas favorisé les territoires même si ce monopole est maintenant contesté par les cohortes d'étudiants combinant différents sites universitaires dans leurs cursus. À cet égard, l'épicentre de ce nouveau poste politique, Sciences Po Paris, ouvre désormais un séminaire de formation continue « lobbying local » en plus du cycle consacré au Parlement.

Avec des débouchés disponibles dans les territoires sans avoir à passer par Paris, de nouvelles carrières de représentants d'intérêt s'initient localement dont certaines révèlent une professionnalisation des activités. Il faut y ajouter l'intérêt récent et marqué que les agences et organisations parisiennes portent désormais aux territoires pour constater l'émergence d'un espace

30 Ce poste est à la fois le produit d'une réfection linguistique (il prend lieu et place du poste connu depuis la IIIe république de représentant d'intérêts dans les organisations professionnelles notamment) et d'une extension de son périmètre à des consultants et de nouveaux groupements, les groupes d'intérêt publics notamment.

31 Contrairement à la fermeture du débat français autour du Parlement, des réglementations récentes du lobbying concernent autant les assemblées parlementaires que les pouvoirs locaux (voir la formule canadienne notamment), autant les relations institutionnelles que les passations de marchés publics.

32 Les postes les plus anciens, connus des historiens sont ceux de permanents d'organisation professionnelle. L'un des premiers à sortir de ce vivier est celui occupé par le directeur des relations extérieures de Berliet dans les années 70. Il est révélateur de la logique de recrutement par le haut dans les postes de lobbying (des hauts fonctionnaires ou élus en fin de carrière). Mais cet ancien préfet est un exemple de logiques désormais dépassées par les recrutements les plus fréquents qui se font par le bas, en début de carrière, avec des expériences de collaborateurs et non de professionnels de la politique. Cf. GREVET Jean-François « Contre le projet de standard européen pour les poids lourds (1971) », *Entreprises et histoire*, 2008, 2, vol.51, p. 135-138

33 La place mineure tenue par Bruxelles ne doit pas surprendre. Cette population est composée de professionnels de la vie politique nationale qui est autonome des professionnels des affaires européennes. 10,4% sont passés par Bruxelles dans leur carrière et 9,5% y ont fait un séjour pendant leurs études.

local autonome de représentation des intérêts. Ce phénomène est récent et donne lieu à des premières évaluations du personnel en charge des relations institutionnelles. Celle menée par un cabinet de lobbying souligne que ce personnel a eu une expérience dans les collectivités (pour 24%) ou dans une fonction électorale (12%)³⁴.

Le parisianisme des cabinets ne signifie pas qu'ils ne fassent pas de missions pour leurs clients auprès des collectivités. Ces clients sont d'ailleurs difficiles à saisir faute de travaux et de données les concernant. Pour les entreprises, les rares travaux disponibles n'offrent pas un panorama de la création de directions régionales ou départementales mais ils indiquent que les grands groupes ont développé des pôles « Affaires publiques » sur Paris³⁵. Les rares enquêtes menées reposent en fait le problème de l'application d'une problématique « parisienne ». L'une d'entre elles³⁶ montre que 25% des entreprises externalisent la fonction « DAF » (nouvel acronyme pour Direction des Affaires publiques) et 18% la traitent comme de la communication. Le résultat aurait certainement été différent si d'autres mots avaient été utilisés (il est par exemple étonnant – ou significatif – que les personnes interrogées déclarent ne jamais utiliser le mot lobbying) et si une attention particulière avait été portée aux structures décentralisées des entreprises. La question suivante reste donc entière : ceux qui agissent auprès des collectivités territoriales sont-ils perçus (et se vivent-ils) comme des acteurs locaux ? Quels titres et étiquettes professionnelles mettent-ils en avant ? En somme, du point de vue de ces professionnels, le lobbying – Affaires publiques est-il devenu compatible avec le gouvernement local ?

Faute de statistique globale sur les entreprises et les organisations professionnelles, quelques exemples sont utiles pour comprendre le processus en cours. Dans les entreprises de téléphonie plusieurs formules sont utilisées : des directeurs affaires publiques par région (Orange) ou un département collectivités territoriales distinct des relations institutionnelles (Bouygues telecom). Dans un secteur plus ancien, la grande distribution, des équipes ont été instaurées pour négocier les surfaces et entretenir régulièrement des relations avec les collectivités territoriales. Le groupe Oxydan bénéficie de l'expérience d'une de ses filiales (Decathlon) pour former un réseau de représentants locaux initiés au lobbying. Dans la construction automobile, Volkswagen France vient de faire former ses responsables régionaux. Tout cet ensemble de fonctions est extrêmement dense, mouvant, éclaté, sans réseau fédérateur, mais ces nouveaux acteurs disent de plus en plus faire du lobbying (certains disent encore faire « des relations publiques » ou de la « communication institutionnelle ») et développent des formations pour leurs équipes frappées par un fort *turn over*.

La dynamique la plus ancienne réside dans les structures traditionnelles de la représentation des intérêts. Les chambres de commerce, d'agriculture, des métiers et de l'artisanat mènent des réflexions et organisent des formations en interne qui montrent comment l'activité de lobbying se déploie dans les territoires³⁷. La création en 2012 des Maisons des professions libérales donne un autre exemple de cette dynamique qui continue à sensibiliser des secteurs à la nécessité de se représenter dans les territoires. En dehors de ces institutions, les quelques 600 organisations professionnelles³⁸ sont un terrain également aussi vaste que propice mais quelles recherches couvrent les fédérations départementales ou régionales ? Qu'en est-il des organisations syndicales qui se définissent comme des « contre-pouvoirs » ou des « contrepoids » ?

Ces territoires, relativement vierges de consultants mais apparemment denses en organisations plus traditionnelles, suscitent donc l'intérêt de certains cabinets parisiens. Pour pallier l'absence de données sur le sujet, le cabinet Séance publique³⁹ fait sa propre enquête et insiste sur le fait que pour 150 organisations professionnelles le maire est considéré comme le premier interlocuteur

34 SEANCE PUBLIQUE, *Quel dialogue dans les territoires ? Relations institutionnelles entre les acteurs publics et privés*, septembre 2011.

35 ATTARÇA Mourad, CORBEL Pascal, NIOCHE Jean-Pierre, « Innovation et politiques d'influence. Un essai de typologie », *Revue française de gestion*, n°206, 2010, p. 31-47.

36 Menée par le groupe « Affaires publiques de l'association des Sciences Po » sur 120 entreprises dont les principaux résultats sont publiés dans *Les échos*, 25 janvier 2011.

37 Les chambres d'agriculture ont ainsi formé leurs délégués dès le milieu des années 1990.

38 La seule Fédération du bâtiment emploie 1000 cadres sur le territoire dont la rotation rapide nécessite des formations répétées aux pratiques de la représentation des intérêts.

39 SEANCE PUBLIQUE, *op. cit.*, septembre 2011.

devant le préfet et le député. Ses réflexions l'ont amené à conclure que tous les établissements publics « ont développé [des relations] avec les collectivités locales »⁴⁰ et que les actions menées sont essentiellement des négociations de projet et des « démarches réseau ».

Le marché des représentants d'intérêts est donc restructuré avec l'arrivée de nouveaux professionnels qui s'investissent dans le périmètre des collectivités territoriales. Ce marché est également en cours d'expansion du fait de la création de bureaux d'entreprises et de cabinets de consultants qui viennent concurrencer ou offrir d'autres modalités d'expression que celles disponibles.

Laissées en dehors de la réglementation du lobbying et ne produisant pas de « loi », les collectivités territoriales échappent à l'application du cadre d'analyse qui permet, par intuition, d'affirmer qu'un groupe a agi car un dispositif le concernant a été adopté. Si cette intuition fonctionne pour expliquer l'activité des exécutifs locaux, qu'en est-il des élections ? En France, les mobilisations électorales ne sont pas analysées par le prisme des groupes d'intérêt. L'étude des dernières élections législatives montre pourtant deux logiques de mobilisation qui permettent de pointer d'autres bouleversements du pouvoir local et de la vision qu'on en a. La première logique provient des directions parisiennes de groupements qui ont décidé dès 2011 d'être présentes et actives localement pendant les élections de 2012. Certaines ont fait des « tours de France », d'autres ont délivré des « kits de campagne » permettant aux correspondants ou aux fédérations locales de solliciter les candidats dans les circonscriptions et de mobiliser leurs membres. La seconde logique, beaucoup plus diffuse et répandue, est exclusivement territoriale. Elle renvoie autant à la constitution de collectifs locaux qui interrogent les candidats qu'à la mobilisation d'une fédération départementale qui, du fait d'un enjeu local – fermeture d'un site ou autres sujets –, agit indépendamment de ce que la direction nationale a fait pendant la campagne. Reste à observer les effets de ces mobilisations sur la capacité des organisations à agir auprès des collectivités alors qu'elles ont interagi avec des candidats aux législatives. Du point de vue des groupes d'intérêt, les élections locales – surtout régionales et cantonales, les municipales mobilisant moins – n'ont pas fait l'objet d'enquête systématique : là aussi la différence entre travaux américains et français est saisissante.

Cette dernière approche, comme les autres qui ont été présentées dans ce chapitre, plaide l'importance d'une précaution : ne pas projeter les schèmes de la politique parisienne sur les espaces politiques territoriaux sauf à ne pas toujours trouver et comprendre les formes prises par les représentants d'intérêts quand ils agissent auprès des collectivités territoriales. La distance que les acteurs et les chercheurs maintenaient avec les territoires infranationaux est du passé. Les processus qui étaient des remparts au nomadisme de cette conception de la vie politique et de ces praticiens sont désormais autant d'incitations à aller tester le bien fondé de ces approches qu'à y développer un marché pour les pratiques de lobbying.

40 SEANCE PUBLIQUE, *Les relations institutionnelles dans les établissements publics*, juin 2011, p. 29 mais la composition de l'échantillon n'est pas précisée.