

« *La liberté civique est-elle encore possible ?*

Pour ôter le masque d'une nouvelle servitude »

[Républicanisme et lobbying]

Thierry Ménissier

Texte paru dans Yves Charles Zarka et les Intempestifs, *Critique des nouvelles servitudes*, Presses Universitaires de France, collection « Intervention philosophique », 2007, p. 145-170.

Dans le texte de sa conférence de 1819, « De la liberté des anciens confrontée à celle des modernes »¹, Benjamin Constant entendait fonder la « liberté des modernes » sur les intérêts privés de la personne, en valorisant la délégation du pouvoir par représentation, tandis qu'il rejetait dans le passé de l'Antiquité le mode d'association civique de la participation directe des citoyens à la politique². Nul doute que l'auteur d'*Adolphe* a traduit dans le langage de l'action politique un trait essentiel du mouvement profond qui a affecté l'histoire des mœurs européennes, du XVII^e au XX^e siècle. D'autres phénomènes concourent au même résultat, tels que la reconnaissance progressive, dans les oeuvres de Locke puis lors de la proclamation des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du caractère *naturel* de la propriété individuelle privée considérée comme le pouvoir absolu d'une personne sur une chose, reconnaissance qui s'est assortie de la production de conceptualisations spécifiques dans le langage du droit, lors des grandes synthèses qui ont vu le jour à la suite du Code civil de 1804³. La liberté se confond donc avec la revendication des personnes particulières à propos des fins qu'elles considèrent comme permettant leur bonheur, la maîtrise absolue des choses dont elles ont la jouissance exclusive renforçant cette représentation. Dans le même temps, cependant, il existe ici une véritable équivoque de la Modernité, qui pourrait se formuler ainsi : la liberté, qui dans son principe est un concept largement politique, peut-elle réellement être privée ?

On sait que la tradition de pensée dite républicaine conteste particulièrement ce point, qu'il s'agisse des penseurs français du XIX^e siècle ou du néorépublicanisme d'origine

¹Benjamin Constant, « De la liberté des anciens comparée à celle des modernes », dans *De la liberté chez les modernes. Écrits politiques*, textes choisis, présentés et annotés par Marcel Gauchet, Paris, L. G. F., 1980, p. 493-515.

²Dans les pages suivantes, nous reprenons les analyses développées dans Ménissier, 2007 c.

³Voir notamment Mikhaïl Xifaras, *La propriété. Étude de philosophie du droit*, Paris, P. U. F., 2004.

anglo-saxonne⁴. Pour employer la terminologie d'Isaiah Berlin, elle revendique la « liberté positive » (fondée sur la participation des citoyens) contre la « liberté négative » prônée par les libéraux (qui signifie l'absence de contraintes sur l'action)⁵. Elle met notamment en relief le fait que la « liberté des anciens » est la seule posture compatible avec l'apparition de *libertés réelles* au niveau des luttes sociales, c'est-à-dire dans le contexte concret de cette apparition : si l'on peut nommer « liberté » la possession effective d'une capacité, et très concrètement la réalité de la jouissance d'un droit, c'est parce que l'association, ou plus exactement l'engagement actif de plusieurs individus dans la lutte commune, a permis à ce droit de voir le jour. Ainsi la liberté est-elle *d'essence civique*.

Cependant, plusieurs problèmes se posent aujourd'hui à la tradition républicaine. D'abord, à quelle aune penser l'action collective ? Qui reconnaître désormais comme le sujet politique de référence ? Aucun des concepts traditionnellement évoqués à cet égard – le peuple, la nation, le prolétariat – n'emporte plus la conviction sans hésitation. Et au niveau de la vie même de la république, si le « mythe fondateur » du républicanisme à la française (la volonté générale telle que l'a théorisée Rousseau) paraît encore jouer le rôle central d'un principe, sa réalité concrète est difficile à traduire. Ce principe semble même en totale contradiction avec le système parlementaire, Rousseau ayant pour sa part formellement condamné la représentation⁶. Ensuite, comment déterminer les relations respectives des sphères privée et publique ? Théoriquement, une partition simple semble pouvoir s'établir de la sorte : tandis que dans le cadre de l'économie de marché la richesse des nations est produite par l'investissement privé d'individus se concevant comme des « maximisateurs rationnels », la doctrine républicaine estime qu'il revient à la sphère publique d'organiser les libertés sur le plan civil, c'est-à-dire au niveau du respect de la loi commune. La dimension civique, à savoir le plan sur lequel s'élabore la loi, demeurerait par principe soustraite à l'influence directe des intérêts individuels, puisqu'elle est confiée à des représentants, élus de la nation tout entière, capables de s'en abstraire afin de produire la loi, reflet de l'intérêt de tous.

Cependant, la réalité est beaucoup plus trouble, de nombreux usages contemporains provoquant un effet d'opacification. Je voudrais dans cet article examiner de manière plus précise un de ces usages devenus courants, la pratique du lobbying au niveau politique, et

⁴Pour une présentation générale de la tradition républicaine, voir Serge Audier, *Les théories de la république*, Paris, La Découverte, 2004 ; pour les thèses du néorépublicanisme, voir Philip Pettit, *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement* [1997], trad. Paris, Gallimard, 2004.

⁵Cf. Isaiah Berlin, « Deux conceptions de la liberté », dans *Eloge de la liberté* [1969], trad. Paris, Presses Pocket Agora, 1990, p. 167-218.

⁶Cf. *Du Contrat social*, III, 15, « Des députés ou représentants ».

réfléchir ses enjeux pour une philosophie contemporaine de la liberté civile.

Le lobbying, sa nature, son histoire

Le lobbying, à propos duquel il est intéressant de rappeler quelques faits précis, désigne l'action des groupes de pression ou groupes d'influence. Le terme a été forgé à partir de « lobby », qui désigne le couloir, le vestibule, un lieu proche du pouvoir où les discussions informelles véhiculent des données susceptibles d'influencer la décision publique. Une tradition récurrente explique qu'il renvoie initialement à l'antichambre représentée par les salons du Congrès des Etats-Unis, ou, selon une version légèrement divergente, au couloir du grand hôtel Willard à Washington DC, dans lequel le président des Etats-Unis avait trouvé refuge après qu'un incendie eut dévasté la Maison Blanche. Dans les deux cas, il désigne étymologiquement le lieu de médiation où s'effectue l'aller et venue entre les intérêts privés et la décision publique. S'il fallait le traduire, les termes « couloirage » ou « vestibulage » proposés par les Canadiens seraient donc tout à fait éloquentes. Le lobbying se présente d'abord comme un fait social : il sanctionne la manifestation des intérêts multiples de la sphère privée, notamment économiques, qui tendent à s'exprimer au plan de la revendication politique dans le cadre de la procédure démocratique de prise de décision et d'institution de la loi. Il constitue ensuite une technique politique, qui consiste à manifester auprès du personnel politique l'importance de ces intérêts dans le but de faire agir la puissance publique dans un sens qui leur est favorable. Enfin, la pratique du lobbying reflète une conception particulière des relations entre les deux sphères, privée et publique, et une certaine représentation de l'Etat de droit, dans laquelle la décision publique tout en étant théoriquement autonome et souveraine, est en fait perméable à l'expression des intérêts privés.

La situation réelle est très contrastée entre le Nouveau monde et la vieille Europe. Aux U.S.A., il a très tôt quasiment été reconnu comme un droit constitutionnel ; sa légitimité est avérée par l'esprit de la Déclaration des Droits (Bill of Rights) de la constitution, à savoir par les amendements apportés en 1791 au texte fondamental de 1787. Le premier amendement stipule en effet qu'il existe un droit collectif de pétition, grâce auquel les citoyens, s'estimant lésés par une décision gouvernementale ou par une loi, adressent à l'Etat leur récrimination afin que celui-ci amende sa conduite. Ce droit est lui-même l'héritier d'un épisode fondateur de l'histoire politique des U.S.A., dont la Déclaration d'Indépendance porte la marque. Les futurs Américains avaient envoyé des pétitions au souverain anglais à propos de l'imposition dont ils étaient les objets sans bénéficier en retour du droit à la représentation politique. La

non prise en compte des pétitions par la Couronne d'Angleterre a engendré la revendication d'indépendance. Le terme de « lobbying » apparaît en 1808, et se trouve couramment employé au Capitole en 1832⁷. Certains dispositifs constitutionnels adoptés ensuite ont favorisé une grande perméabilité entre les décisions publiques et les intérêts privés, ceux-ci pouvant même s'exprimer directement par des offres financières faites aux élus (significativement, dans le droit offert aux candidats à la présidence ou au Sénat de recevoir des sommes importantes dans le cadre de leur campagne), mais sous certaines conditions, notamment sous celle d'une déclaration officielle précise de ces recettes spéciales⁸.

En France et pour plusieurs nations européennes, de tels procédés sont quasiment considérés comme de la corruption, en tout cas ils sont assimilés tantôt à l'emprise plus ou moins occulte de réseaux d'influence sur la sphère publique, tantôt à la collusion des élites (économiques, financières et sociales d'un côté, politiques de l'autre). On retrouve ici la tendance française de considérer les relations entre les intérêts privés et la décision publique à la lumière d'une indépendance de principe de cette dernière. Et de même que la disposition américaine favorable à l'influence des intérêts se manifeste dès les premiers textes fondamentaux du régime, la disposition française est reflétée par certains textes décisifs pour notre histoire politique nationale : la liberté d'association n'est pas un droit de l'homme et du citoyen d'après la Déclaration de 1789 (tandis que la propriété privée l'est), et n'apparaît pas non plus dans la Constitution de 1791. Un texte très important sanctionne l'esprit français, et rend compte de l'orientation donnée par la Révolution à cette disposition : la Loi Le Chapelier des 14-17 juin 1791, qui interdit les « corporations » en les considérant comme « factieuses », c'est-à-dire comme nuisibles à l'unité de la nation ou du corps civique, et qui vise à organiser un face à face entre le citoyen et l'Etat sans recourir aux corps intermédiaires⁹.

Cependant, la construction de l'Europe communautaire semble devoir profondément changer la donne, sinon modifier les représentations mentales concernant le lobbying : la

⁷ Voir Anne Deysine, « Le lobbying aux États-Unis : ancrage constitutionnel et réalités politiques », dans Jean Garrigues (dir.), *Les groupes de pressions dans la vie politique contemporaine en France et aux États-Unis de 1820 à nos jours*, Rennes, Presses Universitaires, 2002, p. 235-249.

⁸ Pour des précisions sur la nature des groupes d'intérêt et sur la pression qu'ils exercent sur la décision publique aux U.S.A., cf. Jean-Pierre Lasalle, *La démocratie américaine : anatomie d'un marché politique*, Paris, Armand Colin, 1991, p. 168-182 ; Edmond Orban et Michel Fortmann (dir.), *Le système politique américain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 3^{ème} édition 2001, particulièrement l'article de Raymond Hudon, « Les groupes d'intérêt », p. 75-103 ; Marie-France Toinet, *Le système politique des États-Unis*, Paris, P.U.F., deuxième édition 1990, p. 522-553.

⁹ Cf. l'article de Lucien Jaume, « Le citoyen sans les corps intermédiaires : discours de Le Chapelier », dans *Interpréter les textes politiques*, dossier réuni et présenté par Lucien Jaume et Alain Laquièze, *Les Cahiers du CEVIPOF*, n°39, avril 2005, p. 69-94, qui reproduit également le discours de Le Chapelier du 29 septembre 1791.

conception même de l'Union comme un marché ouvert aux propositions d'entreprises d'origines nationales diverses implique une disposition différente vis à vis du lobbying, et le fonctionnement du Parlement européen tolère l'influence presque officielle des lobbies. De ce point de vue, la culture politique européenne fait évoluer les cultures nationales rétives à la pratique du lobbying dans un sens plus favorable, ce qui est contemporain d'une remise en question de l'idée d'une souveraineté étatique étroitement conçue, et aussi, au sein des différents États et particulièrement de la France, de la décentralisation comme transfert des compétences de l'Etat national vers les collectivités territoriales¹⁰.

Le lobbying en tant que mise en forme de la décision publique

S'il constitue un phénomène que la science sociale étudie régulièrement, le lobbying politique est relativement délaissé par la philosophie politique ; or, il constitue un objet d'une importance capitale pour elle, chargée de réfléchir aux conditions du meilleur régime possible. Le développement de ce qui n'est au départ qu'une technique particulière tend en effet à confisquer aux citoyens leur liberté civique, en mettant sous influence la décision publique chargée de la promouvoir. Or, même en France, cette captation est possible de plusieurs manières : à quelque niveau que ce soit (national, régional, départemental, municipal), et en fonction de la distinction de la chose publique entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, ou bien l'on influence le pouvoir exécutif dans ses décisions, ou bien l'on intervient sur la création de la loi¹¹.

Concernant la première dimension, l'influence sur l'exécutif s'apparente à des contacts personnalisés, très difficiles à cerner, et qui sont susceptibles de conditionner la mise en œuvre de projets de lois, puisque l'exécutif se trouve souvent à l'initiative de la loi – ce qui est évidemment renforcé par le caractère très présidentiel (et plus généralement « gouvernemental ») de la Cinquième République. Concernant la seconde dimension, le pouvoir législatif, il est très intéressant de détailler quelque peu le fonctionnement de la stratégie d'influence. Schématiquement, celle-ci emprunte deux voies.

¹⁰ Sur le lobbying dans l'UE, voir par exemple Geneviève Bertrand, *La prise de décision dans l'Union Européenne*, Paris, La Documentation française, deuxième édition 2002 ; Paul-H. Claeys, Corine Gobin, Isabelle Smets, *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998 ; Sabine Saurruger, *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union Européenne*, Paris-Budapest-Turin, L'Harmattan, 2004.

¹¹ Pour le développement suivant, voir par exemple Michel Clamen, *Le lobbying et ses secrets. Guide des techniques d'influence*, Paris, Dunod, 3^{ème} édition 2000.

Premièrement, les groupes d'intérêts cherchent à sensibiliser les élus en mettant en valeur l'origine d'où se tire la légitimité de leur mandat. On voit ici le risque : un nouveau clientélisme peut naître de cette manière de faire, dans lequel la décision politique obéit à un « marché » entre l'élu et son électeur. Si bien que certains freins ont été disposés contre ce risque. Au niveau national, l'article 27 de la Constitution en prohibant le mandat impératif porte explicitement que les parlementaires ne représentent pas seulement ce qui les ont élus, mais l'ensemble de la collectivité¹². Dans l'esprit de cet article, les parlementaires ne tirent pas leur légitimité d'un contrat passé avec les électeurs, et a fortiori avec un groupe d'intérêt, mais de la Constitution seule ; ils sont considérés comme les représentants de la Nation et non les mandataires de tels ou tels de leurs électeurs. Leur élection s'apparente – paradoxalement – à la nomination d'un fonctionnaire de l'Etat que sa nomination fait entrer dans un corps. On dit d'ailleurs que les députés sont élus *dans* une circonscription et non *par* elle. Le mandat impératif impliquerait que le parlementaire n'est pas seul juge de sa décision, et que son pouvoir de décision se trouverait sous tutelle. La constitution française va donc dans le sens de l'interdiction des intérêts sectoriels et corporatistes, en écho à ce que préconisait déjà la Loi Le Chapelier. Relèvent également de cette précaution certaines règles d'inéligibilité, par exemple celle qui porte que le mandat parlementaire est incompatible avec les fonctions de membre du gouvernement, du Conseil constitutionnel ou du Conseil économique et social (articles 23 et 25 de la Constitution).

Deuxièmement, les lobbies cherchent à faire adopter des lois favorables aux groupes qu'ils représentent. En France, de même que dans plusieurs pays d'Europe, l'activité des lobbies ne fait pas l'objet de dispositions déontologiques précises au sein des Assemblées, à la différence de ce qui prévaut aux U.S.A. En d'autres termes, l'accès aux salons de l'Assemblée Nationale et du Sénat se fait sans enregistrement ni respect de code de conduite particuliers¹³. Les parlementaires sont donc aisément accessibles. Plus précisément, en dépit des règles évoquées plus haut, on distingue plusieurs étapes dans le déroulement du processus législatif dont certaines sont particulièrement favorables à l'influence des groupes de pression. Ainsi celle où le texte de loi est renvoyé à l'une des commissions permanentes saisies sur le fond. Ces commissions nomment un rapporteur, généralement issu de la majorité de l'Assemblée, et personnage clé de la procédure. Assisté d'un ou de plusieurs « administrateurs », il commence

¹² Cf. Constitution de 1958, article 27 : « Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un candidat ».

¹³ Voir la synthèse intitulée « La réglementation du lobbyisme au sein des Parlements nationaux de l'Union européenne et du Parlement européen », dans la revue *Pouvoirs*, n°77, p. 135-144.

par organiser des auditions, impliquant des ministres mais aussi des représentants des secteurs concernés par le texte en question. Les lobbies trouvent là une occasion d'exprimer leur point de vue. Le rapporteur élabore un rapport sur la base des auditions, puis propose des amendements soumis au vote des membres de sa commission. Enfin a lieu l'examen en séance, en première lecture par l'Assemblée, puis en première lecture au Sénat, avec des navettes entre les deux chambres. Si le Sénat exprime un désaccord, une Commission Paritaire Mixte réélabore le texte et le propose sous sa nouvelle forme aux deux chambres, le dernier mot restant à l'Assemblée, selon l'article 45 de la Constitution. Si le droit de produire la loi revient en dernière instance aux députés, on voit que dans sa construction celle-ci est cependant perméable à l'influence des lobbies.

Mais au-delà de cette présentation technique, le processus législatif tout entier est concerné par une telle influence, puisque la notion même de groupe de pression est diffuse¹⁴. Le « cœur » de la définition est constitué par les groupes dont la finalité est la défense d'intérêts catégoriels, qu'ils soient économiques (coalitions d'entreprises, syndicats bancaires, cartels industriels, empires de presse, organisations patronales), institutionnels (armée, haute fonction publique, grands corps, ordres libéraux), à vocation confessionnelle, spirituelle ou intellectuelle (églises, sectes, laïques, défenseurs du patrimoine, militants de la francophonie, etc.), à vocation sociale ou professionnelle (syndicats, associations familiales, mouvement de jeunesse, professions de santé), à vocation humanitaire (par exemple les O.N.G.), associative ou politique. Leur forme dépend du type de leur revendication, et peut être très institutionnelle ou au contraire très peu institutionnelle (associations loi de 1901). La grande variété de revendications au sein de l'espace public fait qu'il est très difficile de cerner exactement l'influence réelle des groupes, mais aussi leur *nature*. Le problème de leur apparition et de leur efficacité dans le champ public est structurellement lié à la question de savoir comment se construit l'intérêt. Tout groupe peut manifester une revendication à la condition de déterminer ce qu'est l'intérêt qu'il veut représenter. Les groupes de pression sont donc engagés dans un travail de délimitation de ce dernier, qui passe souvent par une stratégie de légitimation de son action ; l'enjeu capital pour un groupe d'intérêt est sa représentativité. Or, il n'existe pas d'indicateur reconnu par les prescripteurs sociaux sur ce que pourrait être la représentativité sociale d'un groupe d'intérêt. D'où cette définition possible de la représentativité, littéralement par les faits : elle est « la capacité à dire sans encourir de

¹⁴ Pour les lignes qui suivent, cf. Michel Offerlé, *Sociologie des groupes de pression*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} édition 1998, p. 24 sq. ; Jean Garrigues (dir.), *Les groupes de pressions dans la vie politique contemporaine en France et aux Etats-Unis de 1820 à nos jours*, op. cit., p. 9-11.

démenti (du groupe servant de fondement ou plutôt de l'ensemble des agents faisant parler cette « base » ou en parlant) ou à fournir la preuve positive de l'assentiment des représentés »¹⁵. Ainsi conçue, la représentativité d'un groupe repose sur la capacité à susciter des croyances en la cause, en la nécessité de l'organisation, en le nombre des adhérents ; pour donner une dernière fois la parole à Michel Offerlé : « La représentativité sociale d'une organisation porteuse d'intérêts est dès lors le résultat d'un consentement, d'un assentiment, ou d'un dissentiment d'une population représentée, sanctionnée ou non par la reconnaissance de l'ensemble ou d'une partie significative des instances d'assignation ou de consécration symbolique » (Etat, presse, etc.). Mais une chose est certaine : les groupes d'intérêt peuvent influencer production de la loi *de l'intérieur même* de l'Etat républicain.

Le lobbying favorise-t-il une « représentation privée » ?

Que penser de cette mise sous influence de l'action de l'Etat ? Comment envisager ce phénomène du point de vue de la philosophie politique républicaine qui domine une partie de la tradition française ? Les groupes d'intérêts considérés dans leur généralité jouent-ils par exemple un rôle en faveur d'une *représentation plus directe* que les élus ou que les partis politiques ? Il semble en effet, à première vue, que l'on puisse faire de l'influence des groupes de pression ou bien le complément de la représentation politique, ou bien son substitut officieux. Dans le premier cas, on considère que la représentation remplit une fonction, l'influence une autre ; dans le second, on prend acte des difficultés de la représentation nationale à assumer son rôle, et l'on s'accommode du fait que les affaires importantes sont susceptibles de se décider sur un autre plan que celui qui peut être normalement atteint par le mandat donné par les citoyens à leurs élus. Qu'on affirme l'une et l'autre chose, on met en valeur la fécondité du système de l'influence aperçu comme une « représentation bis » complétant ou remplaçant le système de la représentation politique. En France, Laurent Cohen Tanugi a défendu une telle idée dans un ouvrage à charge contre « l'étatisme » qui selon lui prédominerait la conception française de l'activité politique, attitude dévalorisée face au « juridisme » qui prévaut aux U.S.A.¹⁶. Il défend l'idée selon laquelle les citoyens des Etats-Unis, dans le contexte d'une décentralisation généralisée des foyers de la décision publique,

¹⁵ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes de pression*, op. cit., p. 73. Voir également les analyses récentes d'Emiliano Grossman et de Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006, notamment le chapitre I, p. 21-47 : « Les paradoxes de l'action collective ou le long chemin de l'intérêt au groupe ».

¹⁶ Laurent Cohen Tanugi, *Le droit sans l'Etat*, Paris, P.U.F., 1985 ; « Quadrige », 1992, p. 82-84.

bénéficient en quelque sorte d'un double réseau de représentation. La juridisation générale des relations politiques confère à la profession juridique (les *lawyers*) un pouvoir considérable, qui se conjugue à celui des lobbyists professionnels : mettre les élus au contact de l'information émise par les électeurs qui ont des intérêts à défendre et à imposer (intérêts marchands, syndicaux, humanitaires, confessionnels, etc.). A la représentation par le biais de la députation nationale – dans un esprit d'ailleurs plus proche du mandat impératif que du mandat représentatif adopté en France – s'ajouterait une représentation souple, dite encore « privée », qui permet d'une certaine manière aux électeurs de garder le député élu sous leur contrôle¹⁷. La France, qui ne bénéficie pas d'un tel contre-système, connaîtrait un phénomène de captation de la décision publique par des élites coupées des aspirations des citoyens : « L'idéologie de la représentation a pour effet majeur de constituer un écran massif entre les citoyens et la souveraineté »¹⁸.

Pourtant, en dépit de l'éclairage qu'elle jette sur le lobbying, une telle justification paraît difficile à défendre jusqu'au bout, et cela pour deux raisons d'ordre différent. D'abord, en s'inspirant des critiques d'ordre sociologique d'un auteur tel que C. Wright Mills, il est possible de remarquer qu'aux U.S.A. les groupes d'intérêts les plus puissants surreprésentent la bourgeoisie et le monde des affaires aux dépens des autres groupes dont les revendications sont marginalisées dans la prise de décision¹⁹. En d'autres termes, la réalité sociale du pouvoir politique dénie l'efficacité du système de la « représentation privée » en termes de légitimité. Ensuite, sur un plan théorique, avant d'être si rapidement mise en accusation l'idée de la représentation telle qu'elle est entendue en France gagne à être réexaminée. Considérée au sens fort, elle implique une médiation, une « montée en généralité », une abstraction : elle repose notamment sur la publicité pleine et entière faite sur des intérêts qui par là se trouvent examinés de manière critique. Sans idéaliser un processus qui, notamment parce qu'il s'effectue par le biais du système des partis politiques, correspond effectivement à l'expression d'intérêts toujours restreints, la thèse du lobbying comme complément ou substitut de la représentation parlementaire ne peut être reçue car elle dément un *principe* : pour que la démocratie soit réellement le régime qui correspond le mieux à la liberté, la représentation doit être le plus possible « neutre » du point de vue des intérêts particuliers.

¹⁷ *Ibidem*, p. 84 : « Les *lobbyists* jouent le rôle de représentants privés, de médiateurs de la société, tandis que les *lawyers* font évoluer le processus de représentation à l'extérieur même des instances traditionnelles de représentation politique, en concurrence avec elles, voire contre elles ».

¹⁸ *Ibidem*, p. 85.

¹⁹ Cf. Charles Wright Mills, *L'élite du pouvoir* [1956], trad. Paris, Maspéro, 1969, chapitre XI : « La théorie de l'équilibre », p. 248-275, et XII : « L'élite du pouvoir », p. 276-304.

Aperçue sous cet angle, la confrontation entre les systèmes états-uniens et français incite même à distinguer puis à évaluer les cadres les plus favorables à *la production d'un esprit véritablement public par le biais des lois*. Le système adopté aux U.S.A. paraît démentir la possibilité même qu'un esprit public préside à la création des outils législatifs valables pour toute la nation ; tout se passe au contraire comme si, tous les acteurs de la vie civile entendaient, par le concert de leurs revendications, y construire un édifice législatif reposant sur *un équilibre des avantages*, et non sur *une série de compromis assurant la neutralité de la loi*, comme l'esprit de la représentation nationale en France semble le permettre.

Mais comment concevoir plus précisément les relations entre l'émergence de la loi – fine pointe de la décision publique, pour autant que la loi, dans sa généralité, *n'est pour personne, étant pour tous* – et les intérêts particuliers ? Bien sûr, la pratique du lobbying s'explique parfaitement, sinon se justifie dans le cadre des rapports entre la démocratie et l'économie de marché : même conçues dans un esprit de totale publicité, les lois n'ont pas vocation à entraver l'expression des initiatives et des entreprises nationales, ni même à freiner leur expansion. Il paraît donc absolument légitime que les acteurs de la vie économique et sociale fassent connaître aux parlementaires quel règlement il est davantage profitable d'adopter que tel autre. La loi la plus *profitable* aux intérêts des entreprises nationales n'est-elle pas également, à certains égards, la plus *légitime* ? Toutefois, on devine que, dans ce cas aussi, la chose publique se voit explicitement mise sous la tutelle des intérêts économiques et financiers privés. Plus exactement, un certain esprit préside à de telles pratiques : il s'agit de concevoir la démocratie comme un marché, soumis à la loi de l'offre et de la demande. Ce qu'on pourrait nommer « l'esprit de la démocratie américaine » relève d'une telle manière d'envisager les choses²⁰.

La difficulté pour appréhender ce problème semble venir du fait qu'il nous place devant l'interpénétration structurelle de la sphère sociale et de la dimension politique. Ou encore qu'il relève de la conjonction de plusieurs impératifs cruciaux pour la pratique politique, et contradictoires les uns avec les autres : par exemple la nécessité de préserver des emplois régionaux ou sectoriels, voire l'opportunité d'en favoriser la création de nouveaux dans un contexte de pénurie, entrent en contradiction avec la dynamique législative normale qui légitime le statut des parlementaires voués à décider au nom de la nation entière. D'où la tentation de considérer que le lobbying relève d'une pratique authentiquement démocratique,

²⁰ Voir Michel Hayes, *Lobbyists and Legislators : A Theory of Political Markets*, Rutgers University Press, 1981 ; Marie-France Toinet, Hubert Kempf, Denis Lacorne, *Le libéralisme à l'américaine. L'Etat et le marché*, Paris, Economica, 1989, en particulier la troisième partie rédigée par Denis Lacorne, « La politique et l'économie », p. 223-288.

en ceci qu'il atteste du caractère finalement accessible des parlementaires à ceux qu'ils représentent. C'est alors qu'apparaissent des situations délicates, ainsi qu'un exemple national récent le montre de manière particulièrement éloquente. En février 2005, le Journal Officiel enregistrait la modification de la Loi Evin, au terme d'une intense bataille parlementaire et médiatique. Dans sa version non assouplie, cette loi limitait sévèrement la publicité sur le tabac et les alcools en vue de réduire l'incitation à en consommer, dont il est médicalement prouvé qu'elle est cause de diverses pathologies. Sous l'influence des lobbies de producteurs viticoles, elle a été modifiée en un sens davantage permissif, dans un débat qui a pris la forme d'une double défense, celle du patrimoine culturel français et celle des intérêts sociaux des producteurs nationaux. Les éléments médicaux des opposants à cette modification (qui insistaient sur les risques encourus par la santé publique, et qui argumentaient sur la base d'un bilan chiffré mettant en avant la réduction des pathologies depuis vingt ans) n'ont pas résisté à la puissance – politique ou démagogique ? – propre à cette double thématique. Ce cas d'espèce donne enfin à penser sur la situation dans notre démocratie des acteurs politiques élus : soumis à la pression de citoyens qui sont également des entrepreneurs et des salariés, ils vivent dans l'urgence un conflit entre plusieurs injonctions contradictoires, et ne bénéficient pas ou plus de la neutralité et du temps de réflexion normalement liés à leur fonction.

Ce cas d'espèce dévoilant les relations entre la décision publique, la situation sociale et la réalité des marchés, ne peut-il permettre de réfléchir la situation de la plupart des groupes d'influence ? Qu'est-ce en effet qu'une démocratie, sinon un régime par principe accessible aux revendications de ses citoyens, engagés dans la réalité économique ? Et certaines revendications particulières n'engendrent-elles pas des bénéfices collectifs, favorables à l'esprit même de la démocratie ? D'autres cas d'espèce, au sein de notre histoire nationale, paraissent en attester. L'adoption de la fameuse Loi de 1905 sur la séparation entre l'Eglise et l'Etat, symbole de la République, semble avoir été favorisée par un groupe de pression religieux particulier, celui des Protestants français, œuvrant cependant de manière non strictement catégorielle, voire dans un esprit authentiquement républicain et paradoxalement favorable à tous les citoyens²¹. Autre exemple : le statut enviable des journalistes en France depuis la loi de mars 1935 (il existe notamment une « clause de conscience » unique dans le Droit du travail français, qui permet à un journaliste de quitter sa rédaction en cas de vente du journal ou de « changement notable dans le caractère ou l'orientation du journal », comme s'il était licencié sans faute professionnelle, ce qui lui permet de toucher des indemnités) favorise

²¹ Voir l'article de Patrick Cabanel, « L'insoupçonnable pression : les protestants et la république, 1873-1913 », dans Jean Garrigues, *op. cit.*, p. 51-63.

leur indépendance. Or, ce statut est le résultat d'une lutte menée, elle, au nom d'intérêts strictement catégoriels²². Nous sommes ici confrontés au paradoxe d'une revendication catégorielle réussie, dont les effets sont tout à fait bénéfiques sur un principe fondamental de la démocratie en tant que régime politique fondé sur la publicité et la revendication de la liberté.

Repenser la tâche de la philosophie politique d'inspiration républicaine

Incontestablement, l'analyse du lobbying fait évoluer l'examen des relations entre la sphère privée et la sphère publique, en nous mettant en relation avec la manière dont se construit la décision publique, en particulier au sein du processus législatif. Dans la plupart des pays européens, le lobbying est une pratique certes autorisée par la loi, mais elle n'est nullement institutionnalisée ni reconnue comme un usage officiel de fonctionnement de la décision publique. Pour autant, la production de la loi n'est pas et n'a jamais été coupée des revendications privées. De sorte que l'étude de nombreux exemples historiques dans lesquels elle n'a pas été indépendante de la pression exercée par des groupes d'intérêt incite à considérer la réalité politique démocratique comme le résultat d'un marchandage permanent, et l'action publique comme le résultat d'un processus de compromis avec les contraintes sociales, économiques et humaines qui constituent la trame de la sphère privée²³. En d'autres termes, dans son fonctionnement empirique, la démocratie est déterminée par le jeu de ces contraintes, et la sphère publique, perméable en droit aux citoyens en tant que citoyens – c'est-à-dire indépendamment de la situation sociale de chacun, et des intérêts privés ou professionnels que chacun est susceptible de promouvoir – est également traversée par ces intérêts privés ou professionnels. Cette réalité du lobbying invite-t-elle à penser qu'il est nécessaire d'abandonner la dimension dans laquelle évolue traditionnellement la théorie politique normative, ou philosophie, au motif qu'elle ne cerne qu'une partie de la réalité, celle qui repose sur la capacité des individus à se concevoir abstraitement, comme membres indifférenciés évoluant à parité dans l'espace public ? Nos analyses nous invitent-elles à remettre en question ce principe fondateur de l'esprit républicain, au bénéfice de la représentation utilitariste de la politique comme un marché sur lequel des individus privés maximisent leurs avantages personnels ? Il ne saurait être question de franchir ce pas, mais il

²² Voir Marc Martin, « Un groupe de pression au service des intérêts de la profession durant l'entre-deux-guerres : le syndicat des journalistes », dans *ibidem*, p. 99-107.

²³ Voir encore l'article de Frédéric Tristram, « Le rôle des groupes de pression dans l'élaboration de la loi fiscale de 1948 à la fin des années 60 », dans Garrigues, *op. cit.*, p. 207-218.

convient également de remarquer que la philosophie gagne à se frotter aux études de cas de la science politique ; on s'aperçoit que les considérations de principe sur la nature de la vertu civique se trouvent en quelque sorte mises en balance avec les tendances de l'agent économique et social motivé par ses activités professionnelles. Dit plus exactement, l'analyse du lobbying inciterait à se détourner d'une reconstitution a priori de la vertu civique au profit d'une approche plus empirique, déontologique ou normative.

En effet, il est intéressant de se demander *quel* lobbying est légitime, pertinent et fécond pour la démocratie, et lequel ne l'est pas. La réalité du lobbying requiert précisément une attention renouvelée de la part de la philosophie : elle redonne paradoxalement prise à son effort. Celui-ci peut par exemple se concentrer sur la dimension déontologique, en proposant une régulation des cas de figure par des règlements judiciaires. Sans qu'on l'idéalise, le système adopté aux Etats-Unis fournit un exemple intéressant à observer. La reconnaissance du lobbying aux U.S.A. implique des règles précises de déontologie, à commencer par l'inscription officielle des groupes de pression sur des listes publiques, et le regroupement des lobbyists dans des cabinets professionnels dont l'activité est régie par une charte. Une suite d'événements politiques et de scandales a conduit les membres du Sénat à adopter plusieurs lois amendant la *Federal Registration of Lobbying Act* de 1946, comme la *Lobbying Disclosure Act* de 1995 qui vient la préciser. Le but poursuivi avec cette dernière est d'obtenir une certaine transparence dans les transactions entre les intérêts privés, la profession des lobbyists et les élus, via une déclaration des lobbyists à plein temps²⁴ et la déclaration officielle par les élus des sommes reçues et dépensées. Des lois particulières au niveau des différents États réglementent également l'activité des lobbyists.

La sphère publique exerce ainsi un droit de regard sur la réalité de la mise en relation des intérêts particuliers et des représentants de l'Etat. La signification philosophique de la piste ici ouverte réside donc dans la (re)construction par le biais des règlements publics d'un véritable intérêt général. Si elle n'est ni la somme des intérêts particuliers, ni une volonté générale idéalisée et substantialisée, cette notion d'intérêt général mérite d'être élucidée, car elle offrirait le moyen de distinguer les volontés d'influence légitimes et illégitimes, et aussi de réguler leur jeu dans l'espace public. Ainsi se dessinent des critères susceptibles de distinguer entre le « lobbyisme-éclaireur » du « lobbyisme-manipulateur » : le premier tend à informer l'homme politique ou le parlementaire, ce qui est tout à fait conforme à un système dans

²⁴ D'après Anne Deysine dans son article « Le lobbying aux Etats-Unis... » (dans Garrigues, *op. cit.*, p. 241), ceux-ci seraient entre 35 000 et 50 000 en activité dans la capitale des U.S.A., et plus de 45 000 dans les différents États.

lequel le caractère dynamique de l'information contribue à une authentique « publicité » au sens que les Lumières donnait à ce terme ; le second entreprend de mettre sa décision sous influence en l'incitant à agir en faveur d'un intérêt particulier contradictoire avec son statut d'élu de la nation, ce qui s'apparente à une entreprise de corruption morale. Et peut-être que désormais, sur la voie d'une redéfinition de l'intérêt général, une des tâches de la philosophie politique d'inspiration républicaine doit-elle s'entendre aussi bien comme la réflexion de nos usages civiques en termes de *discipline des citoyens* qu'en termes de *probité publique*²⁵. Ainsi le républicanisme, qui est une vision générale de l'action politique, de ses modes et de ses buts, retrouvera-t-il son intuition anthropologique majeure : les hommes ne sont pas purement et simplement agis par leur environnement social, mais grâce à l'action politique ils se montrent capables de changer le cours de leur existence singulière et collective, c'est-à-dire de vivre ensemble libres.

²⁵Sur ce concept de « probité publique », voir notamment le programme d'étude récemment lancé par Philippe Bezès et Pierre Lascoumes dans leur article « Percevoir et juger la « corruption politique ». Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique », *Revue française de science politique*, volume 55, n°5-6, 2005, p. 757-785.