

Série n° 3

Document n° 1 : Jean-Pierre Lassale, « Les lobbies aux États-Unis : privatisation ou démocratisation du pouvoir ? », *Revue Française d'Études Américaines*, n° 63, 1995, pp. 18-19.

D'un autre côté, les groupes d'intérêt sont une composante nécessaire de la démocratie américaine. On ne peut comprendre la place qu'ils y occupent que par référence à une certaine conception de l'État et du pouvoir. « L'État n'est pas un acteur monolithique, mais une entité complexe qui englobe de multiples domaines ; il est constitué à la fois par les organisations gouvernementales et par ce noyau dur d'acteurs du secteur privé dont les intérêts doivent être pris en compte »². Certains auteurs, comme John W. Kingdom, considèrent que la ligne de démarcation entre le pouvoir officiel et la sphère qui lui est apparemment extérieure est de plus

en plus difficile à tracer³. D'autres opposent même les *private servants* aux *public servants*, les intermédiaires privés qui concourent à la prise de décision, et les autorités institutionnelles⁴.

Ce point de vue ne saurait étonner. L'activité politique aux États-Unis se déroule sur un marché⁵ dont les participants sont multiples, publics comme privés. Les décisions sont le résultat de stratégies opposées ou parfois concurrentes. L'État, les collectivités publiques sont des acteurs parmi d'autres au sein d'un espace largement concurrentiel. Certes, ils bénéficient de la légitimité institutionnelle, et des prérogatives qu'elle leur confère. Mais dans un grand nombre de domaines, le résultat à atteindre dépend de la capacité de l'État à mettre en œuvre une politique d'influence, comme pour les organisations privées. Sur ce marché politique ou administratif, public et privé sont constamment en concurrence. L'élaboration et l'application des politiques publiques se font dans ce cadre concurrentiel, et l'interaction est constante entre les différents participants.

La puissance publique elle-même n'est pas monolithique. A certains égards, elle apparaît comme une constellation de pouvoirs rivaux et concurrents qui font du *lobbying* pour leur propre compte et tentent de faire prévaloir leurs points de vue. Certes, ces réflexes corporatifs existent aussi dans d'autres pays, y compris dans l'administration française. Aux États-Unis, cependant, ce système d'influence est une composante admise et reconnue par tous du jeu institutionnel.

Le *lobbying*, par le jeu d'un pouvoir compensateur exercé en permanence entre public et privé, et à l'intérieur de l'État lui-même, contribue au bon fonctionnement des *checks and balances*, ce système d'équilibre et de neutralisation réciproque des pouvoirs, qui fait à la fois la faiblesse de l'État américain, et la force de sa démocratie.

Car le *lobbying*, aux yeux des Américains, et quelles que soient les critiques qu'ils lui adressent, est aussi une forme d'exercice de la démocratie. La démocratie américaine est naturellement participative et elle n'existe qu'à travers un marché où se confrontent et s'associent en permanence, intérêts publics et intérêts privés. Le marché, là comme ailleurs, reste l'arbitre suprême et constitue en définitive l'ultime garant de la liberté politique. On peut certes réglementer ses conditions de fonctionnement pour éviter les abus de position dominante ; mais on ne peut priver les citoyens de la liberté fondamentale de se grouper pour tenter d'influencer l'action publique ou de faire pièce à la pression d'autres intérêts privés. A cet égard, la montée en puissance des groupes d'intérêts depuis les années 1960-1970 est doublement révélatrice : elle témoigne à la

fois d'une impatience vis-à-vis des dysfonctionnements du système politique traditionnel, et d'une complexité croissante du processus de décision politique. Ce qui conduit certains auteurs à s'interroger sur la signification même de cette évolution.

Faut-il voir dans la généralisation du *lobbying* un phénomène pathologique qui pervertit le processus démocratique et substitue à la démocratie représentative traditionnelle une démocratie réactionnelle et manipulée, dominée par la puissance de l'argent et des médias ? Ou peut-on, au contraire, l'interpréter comme un progrès du système politico-administratif — *the policy-making process* — qui introduit davantage de pluralisme et de transparence dans la prise de décision ?

Document n° 2 : Heike Klüver, « Les lobbies dans la gouvernance ou la main – invisible – du marché », *Pouvoirs*, n° 149, 2014, pp. 129-130.

Après avoir vu quels groupes étaient représentés à Bruxelles et comment ces groupes étaient organisés, nous allons maintenant nous intéresser à l'influence qu'ils exercent sur les décisions politiques. Les intérêts sociétaux sont peut-être très bien représentés à Bruxelles, leurs organisations sont peut-être dotées de ressources importantes et de personnel qualifié, mais cela ne signifie pas qu'ils soient nécessairement capables de peser sur les prises de décision. Les revendications des groupes d'entreprises sont peut-être plus nombreuses que les revendications sociétales, mais cela ne signifie pas que les décideurs politiques y soient nécessairement plus attentifs. En fait, on pourrait même dire le contraire, dans la mesure où les décideurs pourraient prêter plus d'attention aux intérêts sous-représentés afin de contrebalancer la domination d'une petite section de la société et d'avoir une vision plus équilibrée des revendications sociétales. Ainsi, certains chercheurs comme Christine Mahoney et Michael Beckstrand ont montré que les institutions européennes ont même soutenu financièrement certains groupes défavorisés de la société civile¹⁴.

Afin de voir si l'influence sur les décisions politiques varie systématiquement selon les types de groupes d'intérêt, nous avons mesuré combien de groupes ont vu leurs actions de lobbying auprès des institutions européennes couronnées de succès au niveau de l'élaboration politique et de la phase de prise de décision. La phase d'élaboration des politiques débute par un projet préliminaire sur la base duquel la Commission lance une consultation publique. Cette phase se conclut par l'adoption de la proposition législative officielle qui, en même temps, signale le début de la phase de prise de décision. Durant cette phase, le Conseil, le Parlement et la Commission négocient la formulation du texte de loi final. On considère que les actions de lobbying des groupes d'intérêt ont réussi à influencer les institutions européennes si la différence

14. Christine Mahoney, Michael J. Beckstrand, « Following the Money: EU Funding of Civil Society Organizations », *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n° 6, 2011, p. 1339-1361.

Tableau 5. Influence des groupes d'intérêt (en %)

	<i>Assoc. d'entreprises</i>	<i>Assoc. professionnelles</i>	<i>Entreprises</i>	<i>Syndicats</i>	<i>Groupes défendant une cause</i>	<i>Assoc. publiques</i>	<i>Autres</i>	<i>Total</i>
<i>Élaboration politique</i>								
Non	49,4	42,3	38,9	76,2	53,9	53,3	51,2	47,1
Oui	50,6	57,7	61,1	23,8	46,1	46,7	48,8	52,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	727	163	540	21	369	30	43	1893
<i>Prise de décision</i>								
Non	54,1	45,9	46,5	44,4	55,1	44,4	44,8	51,1
Oui	45,9	54,1	53,5	55,6	44,9	55,6	55,2	48,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	534	85	396	9	243	18	29	1314

entre leur projet idéal et le résultat des différentes phases du processus de prise de décision s'est graduellement réduite¹⁵.

Le tableau 5 fournit des informations sur le pourcentage d'organisations selon le type de groupes d'intérêt qui ont vu leur action de lobbying couronnée de succès dans la phase d'élaboration et dans la phase de décision. On constate une distribution plutôt équilibrée de succès entre les différentes catégories de groupes d'intérêt. En moyenne, 53 % de l'ensemble des groupes d'intérêt ont vu leur action réussir durant la première phase et environ 49 % durant la seconde. Les entreprises remportent plus de succès pendant la phase d'élaboration tandis que les syndicats sont à la traîne quand il s'agit d'influencer les propositions politiques de la Commission. Cependant, pendant la phase de prise de décision ces différences disparaissent en grande partie, dans la mesure où elles ne sont pas systématiques.

Les résultats présentés dans cet article ne montrent pas que certains groupes d'intérêt ont systématiquement plus de succès que d'autres.

15. Pour plus d'informations sur la méthode employée pour mesurer le succès des actions de lobbying, cf. Heike Klüver, *Lobbying in the European Union...*, *op. cit.*