

Lobbying & plaidoyer environnementaux : les jumeaux vénitiens ?

Juin 2021



Une étude réalisée par

**Axel DARUT &
Michel GERMOND**

Soutenue par



À propos des Jeunes Lobbyistes

Créée en 2014, l'association Jeunes Lobbyistes - Paris est un réseau de jeunes professionnels évoluant dans le domaine des affaires publiques et du lobbying, au sein d'entreprises, de fédérations professionnelles, de cabinets de conseil, d'organisations non gouvernementales, etc.

Sommaire

Remerciements	4
Édito du bureau de l'association des Jeunes Lobbyistes.....	6
Qui sommes-nous ?	8
Contributions externes	9
Guillaume Courty, professeur des universités en science politique	9
Moïra Tourneur, responsable du plaidoyer chez Zero Waste France.....	9
Prolégomènes	12
Précisions sur le prisme analytique retenu	15
Définitions préalables.....	15
Méthodologie.....	17
La tentative d'analyse sociographique.....	18
L'analyse de positionnements rendus publics par le pôle ONG et le pôle associations professionnelles.....	18
L'analyse de la conditionnalité des aides du plan France Relance dans le cas du secteur aérien et aéronautique	19
L'analyse d'amendements par les déclarations de traçage dans l'exposé des motifs.....	19
Structure de l'étude.....	19
I. — La naissance du lobbying et du plaidoyer : deux destinées originelles bien différentes.....	21
A. — Une convergence historique progressive tout au long du XXe siècle	21
1. — « Lobbying » : des origines anglo-saxonnes à la tradition de défiance en France, en passant par la normalisation légitimatrice pour Bruxelles.....	21
2. — De l' <i>advocacy</i> au plaidoyer, des années 1950 à nos jours.....	24
3. — Lobbying & plaidoyer : une rencontre protéiforme non-exclusive	25
B. — Le rôle du constructivisme dans la définition de soi et d'autrui	28
1. — Le périlleux exercice de délimitation de l'intérêt général et des intérêts particuliers	28
2. — La définition du soi et l'appartenance à une organisation	32
3. — La définition du soi, l'éthique et la conception du métier	33
4. — Première proposition de kaléidoscope, à la croisée des variables de la représentation d'intérêts	34
C. — Représentant d'intérêts, ou la négation juridique d'une distinction entre « lobbying » et « plaidoyer »	35
L'essentiel de... « La naissance du lobbying et du plaidoyer »	39
II. — La perception de la représentation d'intérêts par les différents acteurs.....	41
A. — Le.la lobbyiste, ou le.la diplomate d'entreprises	41
1 — Un imaginaire collectif éloigné des réalités du terrain	41
2 — Le statut flou du lobbyiste.....	42
3 — Les missions évolutives du lobbyiste - diplomate d'entreprise	43





B — Le plaideur, héritier des causes humanistes et civilistes	44
1 — De l'engagement politique.....	44
2 — ... à la fabrique de la norme.....	46
C — La perception des représentants d'intérêts par le quatrième pouvoir : observation médiatique et journalisme engagé	46
D. — La perception citoyenne et politique des représentant d'intérêts	50
E. — L'objectivation sociographique : analyse de parcours individuels	52
L'essentiel de... « La perception des groupes d'intérêts »	64
III. — Rôle et influence dans les dynamiques de décision publique en matière environnementale	66
A. — Le cadrage de l'argumentaire auprès des décideurs publics	66
1. — L'argumentation et la conviction à l'épreuve du temps législatif et réglementaire.....	66
2. — L'amendement parlementaire ou la reconnaissance des représentants d'intérêts dans la fabrique de la loi.....	68
3. — L'implication des représentants d'intérêts dans la loi de finances : le cas d'étude du plan de relance français	74
4. Le périlleux exercice de la Convention Citoyenne pour le Climat	83
B. — Le répertoire d'actions au service de l'influence et de la conviction	85
1. — Une convergence des méthodes et des outils ?	85
2. — Des boîtes à outils spécifiques pour le plaideur et le lobbyiste.....	89
3. — Le cas d'étude du lobbying territorial	95
C. — L'impact de la nature organisationnelle sur la communication publique des positionnements	97
L'essentiel... « du rôle et de l'influence dans les dynamiques décisionnelles publiques en matière environnementale »	100
IV. — Une distinction mouvante aux frontières évolutives.....	102
A. — Les (nouvelles) formes de mobilisation politique et de participation au débat public.....	102
1. — La pratique de l'« <i>astroturfing</i> »	102
2. — L'émergence et l'institutionnalisation d'un lobbying citoyen ?	107
3 — Les nouvelles formes et outils de « confiscation de l'intérêt général »	112
B. — Société à mission ou à raison d'être : du lobbying au plaidoyer d'entreprise ?	118
C. Seconde proposition de kaléidoscope, à la croisée des variables de la représentation d'intérêts.....	120
Rappel de la première proposition de kaléidoscope (cf. <i>supra</i> I. B.4.)	121
Seconde proposition de kaléidoscope	121
L'essentiel... « une distinction & des frontières évolutives »	123
V. Conclusion :	125
A. Ce que la distinction « plaidoyer / lobbying » n'est pas	125
B. Les critères distinctifs qui semblent structurants.....	126

Bibliographie	130
Revue de littérature	130
Articles et actes de recherche	130
Ouvrages (auteurs et contributeurs)	133
Thèses	135
Études, rapports et conférences	135
Revue médiatique	136
Courriers et lettres ouvertes	138
Communiqués de Presse.....	138
Sources vidéos.....	138
Sources audios.....	139
Tribune	140
Sites internet	140
Annexes	142
Liste des entretiens menés dans le cadre de cette étude.....	142
Relectures & contributions extérieures.....	144
Contributions de Suez au projet de loi climat et résilience.....	145
Cahier d'amendements lors du projet de loi « AGECE » de la coalition Zero Waste France, Surfrider, FNE, WWF, Tara Océan	154





Remerciements

La réalisation de cette étude a été possible grâce au concours de nombreuses personnes à qui nous voulons témoigner toute notre gratitude. Qu'elles en soient remerciées.

Nous voulons tout d'abord remercier l'association des Jeunes Lobbyistes pour avoir soutenue cette initiative, par l'intermédiaire de son bureau, **Charlotte Marelli** pour son soutien sans faille, ses relances, ses relectures et sa motivation qui font que cette étude existe aujourd'hui, **Guillaume Jean** pour sa confiance, **Marine Grall** pour la communication, **Fred Guillo** pour son aide dans la relecture et la mise en page de cette étude, **Soliman Chaouche** et **Matis Pellerin** pour l'évènementiel, **Nicolas des Boscs** pour la mise en relation académique ; ses adhérents, en particulier **Sébastien Jacques** et **Hugo Djelloul** pour leur relecture et conseils avisés ; ainsi qu' **Alessia Affinito**, en stage au sein de l'association, pour la relecture finale.

Nous souhaitons également adresser toute notre reconnaissance aux personnes qui, de près ou de loin, ont participé à cette étude.

Les **vingt-trois personnes** (dont vous trouverez la liste en Annexe) avec lesquelles nous nous sommes entretenus qui ont pris de leurs temps pour exposer la vision de leurs métiers et la représentation d'intérêts, donnant l'occasion à de riches discussions intellectuelles et professionnelles.

Les étudiants motivés et rigoureux qui ont pu mettre en pratique leurs connaissances académiques :

- M. **Bastien Cholvy** et Mmes **Marie-Caroline Gaillard**, **Jade Robert**, **Marine Yver** et **Louiza Si Serir** du master 2 Droit du plaidoyer et affaires publiques de l'université Paris Dauphine-PSL pour leur analyse sur le *sourcing* des amendements ;
- M. **Kevin Komorski**, Mme **Florine Minuzzo** et M. **Sami Sahli**, du diplôme « Influence et Plaidoyer » de l'IEP Saint-Germain-en-Laye et de France Plaidoyer pour leur étude respective sur la cartographie des acteurs de l'économie sociale et solidaire, les arguments des représentants d'intérêts dans le cadre du plan de relance, et la sociographie des représentants d'intérêts ;

Les « alliés critiques » de ce projet, Mme **Moïra Tourneur**, responsable du plaidoyer de Zero Waste France, et M. **Guillaume Courty**, professeur des universités en science politique à l'Université de Lille.

Nos invités qui ont accepté de participer au panel de l'évènement de présentation pour prendre ensemble de la hauteur sur nos conclusions et les remettre en question :

- Mme **Sophie Auconie**, vice-présidente de l'Autorité de régulation des transports (ART), ancienne députée européenne puis d'Indre-et-Loire ;
- M. **Marc Millet**, maître de conférences HDR en science politique à l'université Panthéon-Assas ;
- Mme **Léa Mathieu-Figueiredo**, responsable plaidoyer industrie lourde au sein du Réseau Action Climat ;
- Mme **Diane Beaumenay-Joannet** chargée de plaidoyer et campagne déchets aquatiques au sein de Surfrider Foundation Europe ;
- et Mme **Pauline Bertrand**, analyste des Politiques Junior à l'OCDE, au sein de la division « intégrité du secteur public ».

Sans oublier **Thomas Hubert** co-fondateur d'Elanos, sans qui l'évènement de restitution n'aurait pu se dérouler à Station F, au croisement du monde des idées, de l'innovation et de la transformation des métiers des affaires publiques.

Un grand merci à nos organisations respectives, CITEO et WEMEAN, pour leur confiance et leur soutien, ainsi que **nos managers, bienveillants et à l'écoute de la nouvelle génération**. Ces mêmes directions qui donnent un sens au métier que nous exerçons, au service du collectif et de l'intérêt général, avec une vision de la société à mission que nous essayons d'incarner au quotidien.

Enfin, **nous remercions tout spécialement nos conjoints respectifs**, qui nous ont su et dû supporter un rythme de travail soutenu souvent matinal et nocturne. Nous leur en sommes infiniment reconnaissants.

Que cette étude puisse continuer à créer des ponts, entre tous les professionnels des affaires publiques, de toutes les générations, que nous travaillions pour une ONG ou une entreprise, une association professionnelle ou une association citoyenne. Qu'elle puisse également véhiculer une vision d'une représentation d'intérêts transparente, claire et capable d'évoluer au fil des attentes de la société. Surtout, qu'elle soit l'occasion de discuter ensemble, de partager nos convictions et de participer activement à la transformation positive de notre profession.

Nous vous souhaitons une bonne lecture et avons hâte de poursuivre la discussion sur le site de l'étude www.plaidoyer-lobbying.fr !

Axel Darut et Michel Germond





Édito du bureau de l'association des Jeunes Lobbyistes

Chères lectrices et chers lecteurs,

Pour la première fois, l'association des Jeunes Lobbyistes a soutenu un projet d'étude indépendant, porté bénévolement en son sein par deux adhérents, Axel DARUT et Michel GERMOND, sur l'analyse des pratiques de lobbying et de plaidoyer, notamment à travers le prisme environnemental.

Fidèles à notre ambition d'engager le débat sur l'actualité et les évolutions des affaires publiques, nous avons pris l'engagement de donner tous les moyens nécessaires à la réussite de cette démarche, en accompagnant ses auteurs dans la conduite de leurs travaux et la diffusion de leurs conclusions.

Au terme d'une année de travail avec Michel et Axel, le Bureau des Jeunes Lobbyistes a tenu, non pas à prendre position sur les postulats et conclusions de l'étude - car là n'est pas son mandat -, mais à réunir les conditions propices à ce débat malgré les aléas sanitaires. Aussi, nous sommes fiers d'avoir pu donner un cadre de travail serein à cette étude, en laissant la libre-expression de nos adhérents s'exercer et se confronter aux opinions de parlementaires, chercheurs, étudiants et professionnels des affaires publiques.

« **Lobbying & plaidoyer environnementaux : des jumeaux vénitiens ?** » : une question aussi passionnante que passionnée, au cœur-même des évolutions politiques, sociétales et managériales des métiers des affaires publiques. Pour y répondre, la méthode retenue fut celle de la consultation et de la confrontation des idées. D'abord et à plusieurs reprises par l'écoute des réflexions des adhérents des Jeunes Lobbyistes lors d'une consultation et de groupes de travail dédiés. Puis par le croisement de retours d'expériences d'acteurs et d'observateurs engagés. Enfin, grâce aux précieux travaux d'étudiants qui, en tant que « jeunes lobbyistes » en devenir, ont pu compléter cette approche, tout en partageant leurs regards et idées.

Vous le découvrirez : cette étude est unique et singulière. Unique, car elle problématise une dichotomie souvent commentée dans le débat public, mais encore peu traitée par la recherche académique. Singulière, car elle repose sur l'opportunité d'observer avec « une vue depuis l'intérieur » — c'est-à-dire celle de professionnels ou d'étudiants qui travaillent, légifèrent et/ou observent chaque jour un peu plus ces dynamiques dans leurs quotidiens.

Alors que les derniers mois nous ont imposé le virtuel au détriment du présentiel, cette étude fut l'occasion opportune de (re)créer du lien entre nous toutes et tous, afin de préserver l'animation du réseau des adhérents des Jeunes Lobbyistes : à toutes celles et tous ceux qui ont pu, de près

comme de loin, participer à l'élaboration de cette étude, nous tenions à leur adresser ici tous nos vifs remerciements pour leurs contributions !

Cette étude souligne combien les métiers des affaires publiques sont aux carrefours d'évolutions majeures et structurantes, et que les débats qui les interrogent n'en sont que plus passionnants ! Gageons qu'elle contribuera à les enrichir et aller plus loin.

C'est là toute notre ambition au service des jeunes lobbyistes que nous sommes heureux et fiers de porter à vos côtés, en engageant le débat d'idées sur nos professions et en donnant la possibilité à chacune et chacun d'y partager librement son point de vue.

En vous souhaitant une excellente lecture de cette étude captivante ... et un très bon débat !

Le bureau des Jeunes Lobbyistes

Le bureau est composé de : **Guillaume Jean** (président), **Fred Guillo** (secrétaire général), **Mathis Pellerin** (trésorier), **Majda Achab** (vice-présidente en charge des talents et des carrières), **Marine Grall** (vice-présidente en charge de la communication), **Charlotte Marelli** (vice-présidente en charge des groupes de travail), **Nicolas des Bosc** (vice-président en charge des relations académiques) et **Soliman Chaouche** (vice-président en charge des événements).

— En savoir plus sur l'association des Jeunes Lobbyistes sur www.jeuneslobbyistes.com





Qui sommes-nous ?

Tous deux professionnels des affaires publiques, nous avons souhaité porter un projet d'étude sur notre profession et contribuer, avec les Jeunes Lobbyistes – Paris, au débat sur les métiers politiques et institutionnels. En 2019 et 2020, nous avons tous les deux étaient fortement mobilisés sur la loi économie circulaire. C'est sur la base de cette expérience commune que nous avons proposé au bureau des Jeunes Lobbyistes de mener une étude indépendante sur deux activités importantes des politiques publiques environnementales : le plaidoyer et le lobbying.

Notre ambition ? Essayer d'apporter une nouvelle brique à la discussion « lobbying vs/et plaidoyer », fondée sur un travail approfondi et le plus objectif possible.



Axel Darut

Actuellement responsable des affaires européennes et internationales et membre du comité de mission de Citeo, il a rejoint le monde de l'économie circulaire en mai 2018 après plusieurs expériences professionnelles, tant dans le secteur public que privé.

Souhaitant partager quelques clés de compréhension sur les enjeux liés à l'économie circulaire et les affaires européennes, il intervient au sein de différents Masters de l'université de Paris, de l'ESSEC et de l'école des Mines ParisTech.

Axel a également un bagage associatif de plus de dix ans, dont six au service d'une association qu'il a co-créé, pour mener à bien des projets de développement à l'étranger.



Michel Germond

Consultant senior chez WEMEAN, il a d'abord travaillé au sein de plusieurs cabinets d'affaires publiques après avoir passé un an aux côtés de l'ancien sénateur des Côtes-d'Armor Michel Vaspert et dirigé la campagne d'un candidat aux législatives 2017.

Il a accompagné plusieurs filières industrielles sur leurs enjeux environnementaux à la faveur de la loi économie circulaire et accompagne désormais les dirigeantes et dirigeants dans la définition de stratégies d'entreprise transformatives.

Expert au sein du Hcéres, Michel est très engagé dans l'enseignement supérieur. Il a ainsi participé à l'évaluation de plusieurs universités privées et a co-fondé en 2016 Alumni Institut Catholique de Rennes dont il est le secrétaire général. Dans ce cadre, il a organisé en 2020 et en 2021 deux simulations parlementaires, de l'Assemblée nationale et du Parlement européen — avec l'envie de mieux faire connaître le fonctionnement des institutions.

Contributions externes

Dans le cadre de notre démarche, nous avons proposé à nos alliés critiques de formuler une contribution externe complémentaire à leurs commentaires et amendements. Nous restituons ici leurs propos tels qu'ils nous ont été communiqués.



Guillaume Courty, professeur des universités en science politique

Spécialiste des groupes d'intérêts et de la politique des transports, ses recherches s'orientent vers une réflexion critique des politiques de mobilité et le lancement d'une enquête sur les carrières dans le jazz. Titulaire d'un Doctorat HDR, science politique de l'Université Paris X Nanterre (1988-1992), il est professeur de science politique à l'Université de Lille, Droit et Santé, depuis 2014

Nous tenons à le remercier infiniment pour l'entretien que nous avons eu sur le sujet de cette étude ainsi que pour sa revue critique. Sa relecture et ses annotations nous ont permis d'enrichir l'étude d'un point de vue académique et de vous proposer un travail plus abouti.



Moïra Tourneur, responsable du plaidoyer chez Zero Waste France

Diplômée du master en affaires publiques européennes de La Sorbonne et ancienne consultante en affaires publiques, elle est aujourd'hui responsable du plaidoyer de l'ONG environnementale Zero Waste France. À ce titre, elle intervient auprès des pouvoirs publics et dans les médias pour représenter les intérêts des citoyens qui soutiennent l'ambition du zéro déchet et du zéro gaspillage.

Par un mail en date du 18 juin 2021, Mme Moïra Tourneur a souhaité nous adresser la note suivante :

« Pour compléter la démonstration, il paraît important de garder en tête en ce qui concerne le “pôle ONG” que beaucoup de ces organisations agissent en grande partie grâce aux dons de particuliers. Dans cette perspective, ces structures représentent a minima les intérêts de ces citoyennes et citoyens qui adhèrent à leurs visions de société et soutiennent leurs actions. Si cette voix citoyenne ne peut sans





doute pas se confondre a priori avec l'intérêt général, les voix et avis citoyens pouvant être divers et variés, elle en fait néanmoins partie intégrante, cette addition d'intérêts citoyens pouvant certainement être considérée comme une des formes de l'intérêt général. Pour beaucoup d'ONG, cette représentation citoyenne est constitutive de leurs missions ; c'est pour cela que ces organisations sont dites représentantes de la "société civile".

« En revanche, si "l'intérêt général [...] est souvent défini comme étant 'distinct' de la simple somme des intérêts particuliers", la préservation de l'environnement peut indéniablement être considérée comme partie intégrante de cet intérêt général "pour le bien public". C'est ce qu'a conclu en tous cas le rapporteur public sur l'arrêt du Conseil d'Etat Commune d'Annecy de 2008 : "Peut-on trouver un meilleur exemple que celui de la défense, non seulement des intérêts des habitants actuels de la planète mais aussi ceux des générations futures ?". A ce titre, les associations agréées pour la protection de l'environnement ont ici un rôle fondamental à jouer.

« Plus largement, cette notion d'agrément mérite d'être interrogée : l'agrément de l'Etat marque sa reconnaissance de l'engagement d'une association dans un domaine particulier – la protection de l'environnement en ce qui nous concerne ici. L'Etat étant garant a minima de l'intérêt national, a maxima de l'intérêt général, cette reconnaissance dans un domaine précis peut être considérée comme un autre marqueur du rôle des associations de protection de l'environnement dans ce champ de l'intérêt général. »

Lobbying & plaidoyer environnementaux : des jumeaux vénitiens ?

Étude d'**Axel Darut & Michel Germond**





Prolégomènes

Depuis de nombreuses années, le terme « lobbying » est utilisé dans le langage courant comme péjoratif en France ; une acception qui s'inscrit dans le sillage d'une longue tradition de méfiance de la société française vis-à-vis des associations, corporations et rassemblements qui ne prennent pas la forme d'une entreprise.

Les racines de cette méfiance historique pour la représentation d'intérêts sont profondes. Comme le souligne la professeure des universités à Sorbonne Université Roseline Letteron dans ses *Libertés publiques* :

« L'histoire de la liberté d'association est celle d'une méfiance presque instinctive de l'État à l'égard des groupements qui poursuivent des objectifs non commerciaux. Le principe était celui de l'autorisation, comme le rappelle Loysel : "l'on ne se peut assembler pour faire corps de communauté sans congé et lettres du roi". »¹

Plus qu'une tradition, il s'agit de droit positif avec le Code Michau qui interdit en 1629 à tout sujet du roi de « *faire ligues ou associations* », réaffirmé par l'édit d'août 1749 qui subordonne « *tout corps ou communauté* » à l'obtention de patentes.

Cette méfiance est d'autant plus justifiée au lendemain de la Révolution française avec l'interdiction des corporations de métiers par la loi des 2-17 mars 1791² puis l'interdiction faite aux « *gens de métier* » (maîtres comme ouvriers) de se regrouper avec le décret du 14 juin 1791³ relatif aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession. Il a fallu attendre près d'un siècle pour que les associations puissent avoir de nouveau le droit de cité :

- en 1884, les associations professionnelles avec la loi Waldeck-Rousseau ;
- puis à partir de 1901, toute association non commerciale.

Mais la profondeur historique de la défiance vis-à-vis des associations d'individus marque encore notre système contemporain. Et finalement, hors du cadre particulier et institutionnalisé des « corps intermédiaires » et du « dialogue social », les activités telles que le lobbying ou la diplomatie d'entreprise (*corporate diplomacy*) restent peu comprises, car mal informées voire

¹ R. Letteron, « le poids de l'histoire : la méfiance à l'égard des associations », *Libertés publiques*, 2019, p. 595

² Loi du 17 mars 1791 portant suspension de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des droits de patente – [accessible sur legifrance](#)

³ Décret du 14 juin 1791 relatif aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession, dit "Loi LE CHAPELIER" – accessible sur [legifrance](#)

instrumentalisées. Elles restent victimes d'une méfiance présumée forte de la part de l'opinion publique.

Une méfiance vis-à-vis de l'intermédiation qui est structurelle et qui est loin d'avoir disparu. Nous pourrions nous intéresser plus en détails au rôle de la sémantique dans la loi Sapin 2 — son titre, l'exposé des motifs du gouvernement et l'économie générale du texte. Car l'intitulé-même de la loi favorise un imaginaire négatif concernant la « représentation d'intérêts ». Nous y trouvons ainsi deux concepts lourds de sens : transparence & corruption. Des sens explicites comme implicites, tant la sémantique suggère en creux qu'avant la loi dominaient l'opacité & l'illégalité. Alors même que la loi comporte 169 articles au total, seuls 9 articles portent sur la « transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics ». Il nous semble important de ne pas sous-estimer l'impact du message envoyé lorsque la première loi à reconnaître l'existence de la « représentation d'intérêts » soit une loi dont le titre comporte « pour la transparence » et « contre la corruption ». Finalement, une loi votée en 2016 qui est toujours empreinte du « diagnostic » posé à la fin de la IV^e République d'un « *État menacé d'affaiblissement et [d'un] personnel politique de corruption.* »⁴

Le plaidoyer (*advocacy*) est quant à lui apparu depuis une vingtaine d'années et bénéficie d'une perception nettement plus laudative dans le débat public. Pour autant, l'expérience nous montre que l'appellation reste réservée à certaines catégories d'acteurs. Ce, en dépit des nombreuses similarités existant entre lobbying et plaidoyer. Nous constatons que plaideurs et lobbyistes se croisent — parfois sans le savoir — dans les mêmes couloirs (*lobbies*) parlementaires et ministériels, parlent aux mêmes catégories de décideurs publics et se positionnent sur les mêmes projets législatifs et réglementaires. Ne lit-on pas les noms de « chargés de plaidoyer » aux côtés des « consultants » et « directeurs d'affaires publiques » dans les annexes des rapports législatifs ?⁵ Ces manifestations traduisent une finalité commune du plaideur comme du lobbyiste, celle, *a minima*, d'influencer la loi.

Le point de départ de notre réflexion est empirique. La distinction sémantique entre « lobbying » et « plaidoyer » reste l'objet de débats entre les professionnels⁶, les observateurs de la vie publique et les responsables publics.⁷ Nous avons pour autant souhaité positionner ce travail dans un contexte historique particulier : celui de la double méfiance française vis-à-vis des corps

⁴ G. COURTUY, « Théories générales des représentants d'intérêts », paru dans J.-F. Kerléo, *Le Lobbying*, LGDJ, Paris, 2020

⁵ Pour en avoir le cœur net, le lecteur pourra consulter les dossiers législatifs disponibles sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat et de Légifrance. Notamment, nous proposons la « [liste des personnes entendues](#) » par la rapporteure du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire Marta de Cidrac (17 septembre 2019).

⁶ Nous entendons par « professionnel » du plaidoyer ou du lobbying les personnes physiques ou morales organisées pour réaliser des activités de représentation

⁷ Les responsables publics sont entendus au sens de la législation et de la réglementation sur la représentation d'intérêts c'est-à-dire toute personne ? (





intermédiaires et des regroupements, d'une part, et vis-à-vis des représentants de la Nation, d'autre part⁸, avec l'éclairage européen de cette sémantique.

Pour ce faire, il est proposé de nous concentrer sur l'identification de critères réels, objectifs, qui fondent cette distinction par l'analyse de données quantitatives et qualitatives, en s'appuyant sur la richesse de la littérature existante sur les représentants d'intérêts et sur des entretiens variés associant les professionnels, les responsables publics, les chercheurs ou encore les observateurs.

Cette réflexion est contemporaine de nombreux débats, politiques comme normatifs, en matière environnementale :

- loi sur les hydrocarbures, adoptée dès décembre 2017 ;
- la directive européenne sur les plastiques à usage unique (single-use plastics), entrée en vigueur en 2019 ;
- la tentative d'instaurer une écotaxe à travers le projet de loi de finances 2019 qui fut l'un des facteurs déclencheurs de la mobilisation des Gilets Jaunes (avec son « Acte I » en novembre 2018) ;
- la réponse à la crise dite des Gilets Jaunes avec le Grand Débat National en 2019 ;
- loi anti-gaspillage pour une économie circulaire promulguée en 2020 et inspirée par la feuille de route économie circulaire (FREC) présentée en 2019
- l'installation d'une Convention Citoyenne pour le Climat en 2020, abritée au Palais d'Iéna par le CESE, ayant abouti, notamment et sous toutes réserves, au projet de loi « Climat & résilience » actuellement en débat au Parlement.

De plus, au-delà des textes et des événements, cette réflexion est contemporaine par les évolutions récentes des ministres et des ministères, depuis le départ de Nicolas Hulot (en prise avec les chasseurs) à la démission de Brune Poirson de son mandat de députée (rejoignant le groupe Accor) ; ou encore la nomination d'une ancienne lobbyiste de chez Danone, Emmanuelle Wargon, à l'Hôtel de Roquelaure – bientôt rejointe par Barbara Pompili, auteure de la loi biodiversité (2016), tenue de défendre le projet de loi sur les néonicotinoïdes dès son retour au gouvernement. Assurément, l'environnement aura largement occupé l'espace politique et médiatique au cours du quinquennat qui s'achève.

⁸ Citons le discours de Robespierre à la Convention le 10 mai 1793 : « Le gouvernement est institué pour faire respecter la volonté générale ; mais les hommes qui gouvernent ont une volonté individuelle, et toute volonté cherche à dominer. » Ou encore : « Posez d'abord cette maxime incontestable : que le peuple est bon et que ses délégués sont corruptibles ». V. A. Vidal-Naquet « Les valeurs républicaines – M. de Robespierre », contribution à l'ouvrage collectif de W. Mastor, J. Benetti, P. Égée et X. Magnon, R. Badinter (préface), *Les grands discours de la culture juridique*, Dalloz (2^e éd.), coll. « Grands discours », Paris, 2020.

Alors, lobbying, plaidoyer : pure rhétorique ou véritable Rubicon ? Ce serait répondre hâtivement à un sujet qui reste structurant au sein de la profession. Les mots ont un sens, d'autant plus à l'heure où le débat public et les pratiques sont en pleine mutation. L'objectif est donc de démontrer ce qui fait sens dans la démarcation entre lobbying et plaidoyer.

Avant de conclure ce propos introductif, il nous semble précieux de préciser le prisme analytique que nous avons retenu, quelques définitions préalables et enfin notre méthodologie.

Précisions sur le prisme analytique retenu

Nous tenions à préciser que la présente étude s'intéresse aux activités dites de « lobbying » et de « plaidoyer ». Cette distinction faite, nous précisons donc que l'étude ne porte pas sur les acteurs lobbyistes et les acteurs plaideurs, ni sur les organisations se disant lobbyistes ou plaideuses.

L'enjeu de cette étude est d'objectiver ce qui permet de caractériser, différencier et rapprocher le lobbying et le plaidoyer. Au fil des entretiens et de l'analyse de la littérature existante, il nous est clairement apparu que les sujets des acteurs, des organisations et des activités sont trois sujets particuliers.

Ainsi, nous ne nous intéressons pas au débat relatif aux associations conceptuelles « ONG-plaidoyer » et « milieux d'affaires-lobbying ». Nous ne nous intéresserons pas davantage à résoudre une quelconque dichotomie sociologique entre les lobbyistes et les plaideurs.

En revanche, nous proposons de porter un regard approfondi sur ce qui caractérise les activités, les actions, les outils, les destinataires et la temporalité des actions de plaidoyer, d'une part, et des actions de lobbying, d'autre part.

Définitions préalables

Compte tenu des précisions apportées sur le prisme d'analyse retenu dans cette étude, nous ne postulons à ce stade aucune définition préalable concernant les concepts de lobbying et de plaidoyer (aussi parfois désigné « advocacy »). Pour autant, nous pouvons clarifier la définition des expressions « affaires publiques » et « représentation d'intérêts ». Là encore, nous nous contenterons d'une appréhension de ces concepts sous l'angle des activités et non des acteurs. Et finalement, de façon plus générale, nous admettrons que ces deux expressions se recoupent à travers des points communs. Ce sont des professions et des professionnels, induisant une conditionnalité en termes de titres universitaires (souvent bac +5, équivalent du grade « ingénieur-cadre ») et d'expériences professionnelles.

Pour prendre la hauteur, et tâcher d'embrasser le sens le plus large, nous proposons d'en revenir aux mots de Max Weber (cité par Guillaume Courty) qui définit les professionnels de la politique





à travers une formule connue : « *vivre de et pour la politique* ». ⁹ Une formule *lato sensu* qui regroupe des métiers entretenant des rapports avec les pouvoirs publics. La notion de « métier » précise qu'il s'agit bel et bien d'un champ social professionnel autonome — bien que ses limites soient relativement floues (de la communication institutionnelle à l'expertise législative, de l'organisation de discussions informelles à la préparation méthodiques des relations avec les décideurs publics).

Mêlant droit, science politique, économie, formations scientifiques et d'ingénieurs, histoire ou encore langues & civilisations, les affaires publiques couvrent des expertises excessivement variées et constituent une somme hétérogène de professions sous-jacentes. Nous aurons ainsi l'occasion de revenir par la suite sur la définition de soi, d'autrui et de soi par autrui, ainsi que sur la variété des intitulés de poste.

Aussi, nous proposons de définir les **affaires publiques** (en tant que champ professionnel) comme : l'ensemble des activités professionnalisées et rémunérées dont la politique constitue le principal vecteur de valeur ajoutée, qu'il s'agisse d'activités passives (telles que la veille et l'analyse des enjeux politiques, dont le destinataire est étrangers aux pouvoirs publics) ou actives (telles que les relations interpersonnelles ou encore la préparation de documents remis aux pouvoirs publics, dont les destinataires sont les pouvoirs publics).

Tableau 1. Catégorisation des affaires publiques entre activités actives et passives et l'appartenance potentielle de la représentation d'intérêts à telle ou telle catégorie

Affaires publiques...	...activités passives	...activités actives
<u>Exemples</u> d'activités	Veille, analyse, synthèse, classement et archivage de l'actualité politique, institutionnelle et de l'agenda politique, ...	Rencontres, rendez-vous et relations interpersonnels, auditions, concertations réglementaires, transmissions de positions écrites, ...
Destinataires des activités	Acteurs hors pouvoirs publics (ex. : clients pour un consultant ou direction générale pour un professionnel internalisé)	Pouvoirs publics
Représentation d'intérêts au sens de la loi Sapin 2 ?	NON	OUI

⁹ Max Weber cité par G. Courty, « Théories générales des représentants d'intérêts » paru dans *Le Lobbying*, LGDJ, Paris, 2020

Selon cette approche schématique entre les activités passives et actives, nous classons alors la **représentation d'intérêts** comme une part des affaires publiques actives. Toutefois, il convient de préciser que la représentation d'intérêts, dont nous reprenons la définition en droit français, n'est qu'un pan des affaires publiques actives. Un pan qui exige, selon Max Weber en 1919, « d'incarner l'éthique de convictions et de responsabilité ». Dès le premier XIXe siècle, le sociologue allemand jette les fondements déontologiques de la représentation d'intérêts « *dans l'État parlementaire* »¹⁰, à travers une représentation qui recouvre donc l'investissement de soi et la définition d'un cadre stratégique, donc une démarche organisée, pour convaincre ; l'ensemble de cette représentation d'intérêts prenant corps car et lorsqu'il y a de l'action publique en jeu.

Méthodologie

Afin d'apporter des éléments de réponse aux hypothèses posées, nous avons souhaité adopter une méthodologie aussi rigoureuse que possible. La principale entrave est due au temps, conscients que la rigueur d'une démarche de recherche, fondamentale comme appliquée, exige rigueur et temps.

Nous avons ainsi commencé par une recherche bibliographique ayant abouti à l'identification et la consultation d'une trentaine d'articles et d'actes de recherche, d'une vingtaine d'ouvrages scientifiques et grand public, de quatre thèses et d'environ cinquante articles de presse, rapports, études, comptes rendus de conférences et tribunes.

Si le déclencheur de l'étude est empirique, le fondement de nos travaux est, pour une large part, la littérature scientifique. Soucieux de ne pas seulement nous intéresser aux concepts mais d'apporter une contribution pratique au débat, nous avons également réalisé plus d'une vingtaine d'entretiens semi-directifs avec : des parlementaires, d'anciens membres de cabinets parlementaires (Assemblée nationale et Parlement européen) et ministériels (gouvernement Philippe), deux enseignants-chercheurs, des représentants d'intérêts de tout type d'organisations (ONG, entreprises, associations et syndicats professionnels, cabinets de conseil) et les représentants de l'Association française des conseils en lobbying (AFCL) et de l'Association des professionnels des affaires publiques (APAP).

En outre, plusieurs étudiants du master droit du plaidoyer de l'Université Paris Dauphine-PSL et du diplôme influence et plaidoyer de Sciences Po. Saint-Germain-en-Laye ont contribué à travers de précieuses analyses de cas. Ainsi, les étudiants de ces deux formations ont réalisé une sociographie, une constitution de corpus et une analyse des positionnements publics de plusieurs

¹⁰ G. Courty, *Le Lobbying*, op. cit.





acteurs du pôle « ONG » et du pôle « fédérations/associations professionnelles », un traçage (ou *sourcing*) des amendements déposés lors des débats sur la loi « AGECE »¹¹ ou encore une analyse de la conditionnalité environnementale des diverses aides accordées dans le plan France Relance dans le secteur aérien.

La tentative d'analyse sociographique

L'analyse sociographique a pu se faire grâce au travail de **Sami Sahli**, étudiant du diplôme « Influence et Plaidoyer » de l'IEP de Saint-Germain-en-Laye et de France Plaidoyer. Issu d'un cursus sociologique, nous avons pu travailler avec lui sur un fichier de personnes travaillant dans la représentation d'intérêts, fichier qui s'est constitué des données Agora ainsi que des recherches sur LinkedIn.

Grâce à cette cartographie, ainsi qu'aux questions sur les parcours et les opinions sociologique des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenues, nous avons pu établir une grille d'analyse quantitative et qualitative permettant de comprendre les principales trajectoires des personnes cibles — qu'elles soient plaideuses ou lobbyistes — en fonction de leurs cursus académiques, parcours professionnels et de leurs descriptions de leurs métiers, leurs rôles et leurs activités.

L'analyse de positionnements rendus publics par le pôle ONG et le pôle associations professionnelles

L'analyse des positionnements publics de plusieurs acteurs du pôle « ONG » et du pôle « fédérations/associations professionnelles » a pu se faire grâce au travail de **Kevin Komorski** étudiant du diplôme « Influence et Plaidoyer » de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye. Issu d'un cursus académique et professionnel tourné vers le secteur de l'économie sociale et solidaire, nous avons pu travailler avec lui sur une cartographie des positionnements des représentants d'intérêts issus du milieu associatif ainsi que des fédérations et associations professionnelles dans le cadre de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire, dite « loi AGECE ». Cartographie des positionnements que nous avons pu alimenter et recroiser grâce à nos expériences respectives sur cet épisode législatif, dans le cadre de nos fonctions respectives.

¹¹ Acronyme pour « loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ». Peut aussi être communément désignée par « loi économie circulaire ».

L'analyse de la conditionnalité des aides du plan France Relance dans le cas du secteur aérien et aéronautique

L'analyse de la conditionnalité environnementale des diverses aides accordées dans le plan France Relance dans le secteur aérien a pu se faire grâce au travail **Florine Minuzzo** étudiante du diplôme « Influence et Plaidoyer » de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye. Issue d'un cursus économique, elle a pu analyser quantitativement et qualitativement, tant les enveloppes financières que les arguments et les actions mis en avant par les représentants d'intérêts dans le cadre des négociations du plan de relance français, en perspective des discussions européennes sur ce même sujet.

L'analyse d'amendements par les déclarations de traçage dans l'exposé des motifs

Enfin, l'exercice de traçage (ou *sourcing*) des amendements déposés lors des débats sur la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire, dite « loi AGECE » a pu se faire grâce au travail de groupe de M. **Bastien Cholvy** et Mmes **Marie-Caroline Gaillard**, **Jade Robert**, **Marine Yver** et **Louiza Si Serir** du master 2 Droit du plaidoyer et affaires publiques de l'université Paris Dauphine-PSL. Issus de cursus complémentaires et en alternance dans des entités publiques et privées proches des enjeux environnementaux, ils ont pu analyser quantitativement et qualitativement l'ensemble des amendements déposés lors des débats parlementaires sur cette loi.

Analyse que nous avons pu alimenter et recroiser grâce à nos expériences respectives sur cet épisode législatif, dans le cadre de nos fonctions respectives.

Structure de l'étude

L'ensemble de cette méthode nous semble permettre d'apporter un regard relativement étayé sur ce que sont le lobbying et le plaidoyer, si tant est qu'il s'agisse de deux activités significativement différenciables.

Nous proposons ainsi un détour par les origines historiques et juridiques du lobbying et du plaidoyer (*chapitre premier*) avant de nous intéresser à la perception de ces activités par les lobbyistes, les plaideurs, les journalistes et les citoyens (*chapitre deuxième*). Puis nous proposerons d'analyser le rôle et l'influence du lobbying et du plaidoyer dans les dynamiques de décision publique en matière environnementale (*chapitre troisième*). Enfin, nous ouvrirons la discussion sur une distinction mouvante aux frontières évolutives du lobbying et du plaidoyer (*chapitre quatrième*) avant de conclure sur ce que la distinction lobbying-plaidoyer n'est pas et sur les critères distinctifs structurants que nous proposons (*chapitre dernier*).





Chapitre 1

La naissance du lobbying et du plaidoyer :
deux destinées originelles bien différentes

I. — La naissance du lobbying et du plaidoyer : deux destinées originelles bien différentes

Entrés dans le langage courant des arcanes du pouvoir, et de la presse, « lobbying » et « plaidoyer » sont aujourd'hui employés intuitivement. Pourtant, il n'existe pas de définitions consensuelles de l'un et de l'autre. Plus encore, tous ceux qui se revendiquent lobbyistes n'ont pas la même définition de leur profession et réciproquement pour les plaideurs. Mais si fréquent soit leur usage, l'origine de ces concepts est relativement ancienne. De quelques décennies à quelques siècles, « lobbyistes » et « plaideurs » sont loin d'être un produit social récent. Au fil du temps, l'approche conceptuelle de ces termes a muté pour prendre le sens que nous chercherons à objectiver par cette étude. Nous proposons ainsi de reprendre le fil de l'histoire, à travers une triple approche **historique (A)**, **constructiviste (B)** et **juridique (C)** — afin de puiser dans l'ADN des concepts de « lobbyiste » et de « plaideur » les enseignements susceptibles de nous éclairer sur leur sens et leur portée contemporaine.

A. — Une convergence historique progressive tout au long du XXe siècle

L'histoire du *lobbying* et de l'*advocacy* a en commun ses origines anglo-saxonnes. Cela étant, il s'agit bien de deux temporalités distinctes, **(1) le lobbying** prenant ses sources en Angleterre au début de l'époque contemporaine (début du XIXe siècle) tandis que **(2) le plaidoyer** (*advocacy*) plus récent, est apparu essentiellement dans l'après-guerre aux États-Unis. Pour ces deux trajectoires historiques, **(3) le point de rencontre** se situe au tournant des années 2010-2020, particulièrement en France et au niveau des institutions européennes.

1. — « Lobbying » : des origines anglo-saxonnes à la tradition de défiance en France, en passant par la normalisation légitimatrice pour Bruxelles

L'historiographie répandue du « lobbying » fixe les origines du lobbying au début du XIXe siècle avec deux berceaux : le Royaume-Uni et les États-Unis. Le cas américain est particulièrement intéressant. Promulguée en 1787, la Constitution des États-Unis (avec son célèbre *incipit* « We the People ») sera l'objet de nombreux débats entre fédéralistes et républicains. C'est dans le cadre de ces discussions entre les tenants d'un gouvernement central fort et les partisans d'États fédérés fortement autonomes qu'a émergé la conception américaine moderne des relations entre les gouvernés et les gouvernants.

Parmi les écrits fondateurs, les *Federalist Papers* de James Madison (quatrième président des États-Unis) promeuvent un gouvernement fédéral qui a « *une action directe sur la personne des*





citoyens. Il ne doit pas avoir besoin de législations intermédiaires.»¹² Plus encore, les Pères fondateurs à l'origine du *Fédéralisme* nous livrent la conviction que « *le gouvernement de l'Union doit, comme celui de chaque État, être en mesure de correspondre directement avec les espérances et les craintes des individus.* »¹³ Aux origines du système politique américain se trouve l'attachement au double principe de la démocratie représentative et du lien direct entre le gouvernement¹⁴ et les citoyens. Un contexte par essence plus accueillant pour la défense individuelle d'intérêts et de causes particuliers.

En France, ce type d'activités ne bénéficie pas du même blanc-seing. Le Club Jean Moulin écrira en 1961 que le Parlement était « *"colonisé" par les intérêts particuliers, ses commissions étant les "façades institutionnelles des groupes de pression"* ». ¹⁵ La persistance de l'expression « *groupe de pression* » tout au long du XXe siècle n'a vraisemblablement pas contribué à esquisser une image laudative. L'anglicisme lobbying apparaîtra dans la langue française assez tardivement, à la fin des années 1990, à l'époque où la profession s'institutionnalise, notamment avec la fondation de l'Association française des conseils en lobbying (AFCL)¹⁶, en 1991, sous l'impulsion de Paul Boury (Boury, Tallon & Associés), Olivier Le Picard (Communication & Institutions), Thierry Lefébure (Entreprises & Médias) et Florence Maisel (Interel).

S'il n'existe pas de définition absolue et consensuelle, nous proposons de reprendre celle de Jean-François Kerléo selon qui le lobbying représente : « *[des] activités de groupes de pression présents dans les couloirs des assemblées (les lobbies) afin d'influencer le vote des parlementaires.* »¹⁷ Néanmoins cette définition n'est pas satisfaisante en ce qu'elle ne met l'accent que sur les relations parlementaires — et écarte *de facto* les activités à destination des ministères (ministres, cabinets, administrations centrales) et des décideurs locaux (élus locaux, services déconcentrés et décentralisés). Toutefois, son intérêt est qu'elle retient le concept « d'influence » que nous retrouvons par ailleurs dans la législation et la réglementation françaises.¹⁸

Si en France la perception du lobbying souffre de préjugés négatifs, il n'en va pas de même au niveau européen. Le lobbying serait devenu pour la construction européenne un levier de

¹² A. Hamilton, J. Madison et J. Jay, *The Federalist Papers* (Le fédéraliste, Collections de quelques Écrits en faveur de la Constitution proposée aux États-Unis d'Amérique par la convention convoquée en 1787), Buisson, Paris, 1792, 511 p. (originale). Pour la présente traduction, v. l'édition, V. Giard et Brière, Paris, 1902 (numérisé en 2011). Source : <https://archive.org/details/lefederalistec00hami>

¹³ A. Hamilton, J. Madison et J. Jay, *op. cit.*

¹⁴ Il convient de rappeler que le terme « gouvernement » en contexte américain renvoie aux trois branches du pouvoir, exécutif, législatif et judiciaire — contrairement à la notion française qui désigne le seul pouvoir exécutif.

¹⁵ J.-F. Kerléo, « L'État face au lobbying : la redéfinition des fondements de notre ordre juridique », *Le Lobbying*, LGDJ, Paris, 2020, 424 p.

¹⁶ Créée en 1991, l'AFCL « regroupe aujourd'hui les principaux cabinets ou entreprises de conseil en affaires publiques français. L'AFCL rassemble aujourd'hui 55 professionnels issus de 39 entreprises autour d'une charte de déontologie qui fut l'une des toutes premières en Europe. » Source : <http://www.afcl.net/presentation-de-lafcl/introduction/>

¹⁷ J.-F. Kerléo, *op. cit.*

¹⁸ *Confer infra*, « La négation d'une distinction juridique entre "lobbying" et "plaidoyer" »

légitimation de ses activités régulatrices¹⁹. Alors que traditionnellement, le schéma des relations institutionnelles est *bottom-up*, les lobbyistes représentants des intérêts auprès de l'État, le contexte européen a adopté une approche *top-down* : c'est l'Union européenne qui sollicite les acteurs non institutionnels (entreprises, fédérations, ...) et non gouvernementaux (ONG, associatifs et collectifs, ...).²⁰

Désormais, le lobbying constitue une somme d'activités régulées²¹, aux niveaux français, d'une part, avec le titre II de la loi dite « Sapin 2 » reconnaissant légalement la « *représentation d'intérêts* »²² et européen, d'autre part, avec le registre commun entre la Commission européenne et le Parlement européen. Ce registre de transparence, qui a fortement inspiré l'adoption du répertoire commun des représentants d'intérêts en France, est administré par le Parlement européen et la Commission européenne²³, et non par une autorité indépendante comme c'est le cas en France, au Royaume-Uni ou encore au Canada. La Chambre des Communes du Royaume-Uni s'est elle aussi dotée d'un registre en 2015, plus restreint, en prenant seulement en compte les « consultants lobbyistes » qui ont l'obligation de s'enregistrer avant d'entrer en communication avec un responsable public. En Allemagne, du côté du Bundestag, ce registre est d'abord un annuaire. Les déclarants doivent seulement renseigner leur identité et celle de leurs clients. Comme le souligne Baptiste Javary dans sa thèse sur la déontologie parlementaire²⁴, aucune autre obligation déclarative ne leur est imposée. Ils doivent indiquer s'ils souscrivent à un code de conduite spécifique à la profession et la source de ce code. Le registre britannique n'inclut pas de données sur les activités de représentation menées. La seule similitude avec les dispositifs français et surtout canadien, réside dans le contrôle qui est confié à une personnalité indépendante, le « Registrar of consultant lobbyists » dont l'unique tâche est d'administrer le registre. Dès lors, ces registres « de transparence » institués à l'échelon européen, en France et dans d'autres pays du monde n'auront pas été sans conséquence sur le rôle explicite et officieux des lobbyistes »²⁵.

¹⁹ Podcast Amicus Radio « Idée reçue #25 : Les lobbies dirigent l'Europe », 4 novembre 2020 ; consultable [via ce lien](#)

²⁰ M. Clamen, « Lobbying : de l'histoire au métier » in *Géoéconomie*, Choiseul, 2014, n° 72, pages 165 à 182

²¹ Nous distinguerons ici les activités régulées des professions réglementées. Ces dernières sont organisées au sein d'un ordre professionnel, qui définit les conditions d'accès à la profession et veille à la probité des membres de l'ordre qui doivent respecter une déontologie définie par les pairs. Pour sa part, une activité régulée s'exerce dans un cadre plus souple, bénéficiant d'un encadrement réglementaire particulier.

²² La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite « Loi Sapin 2 ».

²³ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, Journal Officiel 277 du 19 septembre 2014. A noter qu'une nouvelle réforme de l'accord inter institutionnel est intervenue en décembre 2020, les termes exacts n'étaient pas encore rendus publics en juin 2021. Désormais, un nouveau secrétariat commun Commission – Parlement – Conseil est appelé à s'établir sur ce sujet.





2. — De l'advocacy au plaidoyer, des années 1950 à nos jours

L'histoire du concept de « plaidoyer » commence plus récemment, aux États-Unis durant l'après-guerre, au tournant des années 1940-1950. Il caractérise principalement les activités et les discours des associations politiques. Une définition dont le périmètre, dès les origines, est flou et ne permet pas d'identifier immédiatement les activités et les actions concernées, si ce n'est qu'il s'agit d'influence.²⁶

L'*advocacy* a d'abord pris ses racines à l'heure de la conquête des *Civill Rights* aux États-Unis. Mais surtout, les États-Unis n'ont pas de « *monopole étatique de l'expertise* »²⁷ — là où en France, les analyses et la production de données sur les politiques publiques sont le fruit d'une expertise plurielle et conjointe de l'INSEE et des groupes d'intérêts.²⁸

Cette différence peut expliquer en partie l'internationalisation du plaidoyer tout au long des années 1960 à 1990. Dans les années 1990, le terme de plaidoyer trouve peu à peu sa place dans le discours des organisations non-gouvernementales (ONG) agissant à un niveau international — notamment en matière de protection et de développement des droits de l'Homme. Or, l'espace politique et public international n'est pas centralisé administrativement. La décentralisation de l'information est propice à générer un appel d'air permettant aux activités de plaidoyer de se positionner, ce qui se matérialise par la proximité géographique entre les sièges des grandes organisations internationales (OI), des ONG et des groupes d'intérêts économiques.²⁹

Reconnues dans le débat public international, les ONG ont peu à peu étendu leurs activités de plaidoyer dans les États. Ce phénomène permet aux ONG de disposer d'un réseau international à double niveau : international car positionné près des organisations internationales, mais également national car implanté dans de nombreux pays à travers le monde. Ce faisant, nous observons une transnationalisation des activités de plaidoyer — à tout le moins concernant des ONG majeures telles que *Transparency International* ou WWF. Au niveau européen, échelle intermédiaire singulière entre l'État et la communauté internationale, les associations et les ONG ont à leur tour trouvé une place particulière auprès de l'Union européenne. « *Perçue comme trop technocratique et distante des citoyens* »,³⁰ la Commission européenne a manifesté un intérêt croissant pour la société civile incarnée notamment par les associations et les ONG.

²⁶ É. Ollion & J. Siméant, « Le plaidoyer : internationales et usages locaux » in *Critique internationale*, Presses de Sciences Po., 2015, n° 67, p. 9 à 15

²⁷ D. Béland & J.-P. Viriot Durandal, « L'expertise comme pouvoir : le cas des organisations de retraités face aux politiques publiques en France et aux États-Unis » in *Lien social et Politiques*, 2003, n° 50, p. 105 à 123

²⁸ Exemple avec la création l'Institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer (INSEE) par la loi de finances du 27 avril 1946

²⁹ É. Ollion & J. Siméant, *op. cit.*

³⁰ É. Ollion & J. Siméant, *op. cit.*

C'est dans ce contexte que les termes plaider, plaideur, ou *advocacy* apparaissent en France dans les années 2000, non sans dissensus.³¹ Désormais, le plaider se caractérise par un double mouvement conduisant à la division du travail militant au cœur de l'identité des ONG environnementales. Un mouvement de professionnalisation du militantisme (ou de transformation professionnelle des activités militantes) participe à l'extension d'un groupe dite des « plaideurs », d'une part. Tandis qu'au sein de ce groupe, s'opère un mouvement de spécialisation parmi les plaideurs dans des domaines techniques et précis (pour ne pas dire des expertises « de niche »),³² d'autre part.

3. — Lobbying & plaider : une rencontre protéiforme non-exclusive

Issues de deux trajectoires historiques bien différentes, le lobbying et le plaider (parfois appelé « porte-parolat »³³) se rencontrent particulièrement depuis les années 2000. Premièrement cette rencontre s'identifie chez les observateurs de l'éthique et de la probité de la vie publique.

C'est notamment le cas de Transparency International France. Si l'ONG avait reconnu le rôle positif du lobbying avant, elle publiait en 2019 un rapport « pour un meilleur encadrement du lobbying » coordonné par la responsable plaider et vie publique :

« Lorsqu'il est conduit avec intégrité et que son usage est rendu clair et transparent, le lobbying peut jouer un rôle positif : il contribue à ce que les décideurs publics prennent leurs décisions en ayant pleinement conscience des analyses et opinions de toutes les composantes de la société. Ceux qui font la loi ont besoin d'échanger avec ceux qui la vivent au quotidien. »³⁴

La rencontre entre le plaideur et le lobbyiste est, dans ce cas particulier, aussi indirecte qu'asymétrique :

- indirecte car un plaideur va consacrer un rapport au lobbying — le premier analysant les pratiques du second afin de formuler des propositions régulatrices aux décideurs publics ;
- asymétrique car un plaideur est un observateur tandis que les lobbyistes et les autres plaideurs sont des observés — sans avoir la certitude que ces observés aient pleinement conscience, avant la publication du rapport, de leur statut et de leur posture d'observés.

³¹ É. Ollion & J. Siméant, *op. cit.*

³² Cf. *infra*, III. C.

³³ Entretien le jeudi 25 février 2021 avec Matthieu Orphelin, député NI du Maine-et-Loire (depuis 2017), ancien porte-parole de la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH) de 2012 à 2015. Toutefois Guillaume Courty précise que cette acception est tronquée. Le porte-parolat renvoie à des fonctions de représentation qui concernent aussi bien l'histoire syndicale qu'associative, patronale, qu'ouvrière. Il s'agit donc d'un terme qui renvoie à la très longue durée.

³⁴ Rapport de Transparency International France, « Le lobbying doit encore être mieux encadré pour rester au cœur de la démocratie sans la menacer », coordonné par E. Foucaut, 2019





Il est également possible d'observer l'interaction entre les plaideurs et les lobbyistes au sein du champs des associations environnementales. Nous pouvons citer l'exemple des Amis de la Terre avec trois observations pour étayer notre propos en matière de lobbying environnemental.

Une première observation porte sur le rapport des Amis de la Terre intitulé « Lobbying : épidémie cachée ».³⁵ Le rapport, publié dans le cadre de la crise sanitaire liée à la Covid-19, s'intéresse aux mesures relatives aux aides publiques et au « *report, la suspension, l'allègement ou la suppression de régulations sociales et environnementales* », accusant dès lors les entreprises de capter les aides publiques sans s'engager dans des transitions sociales et environnementales, et de détricoter les lois précédemment adoptées au nom de la survie économique. Plus particulièrement, l'association s'intéresse à ce que nous appelons « la captation d'une *policy window* »³⁶ tout à fait inattendue par les « *industriels et les porte-voix du secteur privé* ». ³⁷ La deuxième observation porte sur l'appellation des activités de mobilisation et d'information du grand public et des décideurs publics sous le terme de « campagne ».³⁸ Enfin, notre troisième observation porte sur un phénomène bien plus récent, du recours ouvert par une association environnementale à un cabinet de conseil, spécialisé sur « *les projets qui ont un impact positif pour l'environnement ou la société et œuvrons pour rendre le lobbying responsable et ouvert.* » Considérant que « chargé de campagne » et « chargé de plaidoyer » s'équivalent dans l'ensemble, l'exemple des Amis de la Terre constitue une illustration de la complexité des interactions qui animent la relation entre les plaideurs et les lobbyistes, le pôle ONG et les milieux d'affaires, les *in-house* (fonctions de lobbying et de plaidoyer internalisées) et les consultants.

Ces deux exemples (Transparency et les Amis de la Terre) montrent que les acteurs « lobbyiste » et « plaideur » sont en interaction. Plus encore, il s'agit d'une interaction protéiforme où la relation plaideur-lobbyiste peut être celle « observateur-observé » (rapport de Transparency), celle de concurrents (adversaires ou non, dans le cadre des auditions parlementaires et des rendez-vous techniques au sein de l'administration par exemple) ou celles de coopérateurs (notamment la relation « conseil-annonceur » ou dans celle d'une « coalition »). Enfin, précisons que ces formats interactifs sont également non-exclusifs : les plaideurs des Amis de la Terre agissent ainsi en

³⁵ Rapport des Amis de la Terre et de l'Observatoire des Multinationales, « Lobbying : épidémie cachée », rédigé par O. Petjean avec la contribution de J. Renaud, juin 2020

³⁶ Ou « fenêtre d'opportunité », concept de science politique forgé par J. W. Kingdon en 1984 (pour plus d'informations, v. L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (sous la dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po. (5^e éd.), coll. « Références », 2019)

³⁷ Rapport « Lobbying : épidémie cachée », *op. cit.*

³⁸ Les Amis de la Terre ont ainsi été représentés par sa chargée de campagne extraction et surconsommation lors de son audition au Sénat par la rapporteure Marte de Cidrac dans le cadre du projet de loi « économie circulaire ».

interaction avec les lobbyistes tant dans une relation observateur-observé (rapport précité), concurrents (rapports législatifs et notes de positionnement) et conseil-annonceur.³⁹

En matière environnementale, la succession des Sommets de la Terre⁴⁰ va recevoir un écho croissant en France. L'un des grands moments symboliques est le discours du Président Jacques Chirac, « *notre maison brûle et nous regardons ailleurs* ». ⁴¹ Suivra le Grenelle de l'Environnement en 2007, point de départ d'une inflation législative en matière de droit de l'environnement : lois Grenelle I et II, ⁴² « pour la transition énergétique et la croissance verte » (LTECV), ⁴³ « pour la reconquête de la biodiversité », ⁴⁴ « relative à l'énergie et au climat », ⁴⁵ « relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire », ⁴⁶ ou encore, plus récemment, dite « Climat & Résilience ».

Cet engouement n'est pas seulement français. En effet, l'environnement constitue un domaine-clef d'action de l'Union européenne⁴⁷ dont les directives et les règlements encadrent les émissions de gaz à effet de serre, l'interdiction de certains produits en plastique à usage unique, ou encore en promouvant la « taxonomie » pour une finance verte ; un ensemble catalysé, selon toute vraisemblance par la signature en 2015 du premier accord universel pour le climat (approuvé à l'unanimité des délégations de la COP21 de la *Climate Change Conference*) dit « Accord de Paris ».

Le droit de l'environnement a un impact majeur sur la *licence-to-operate*⁴⁸ de tous les secteurs (primaire, secondaire et tertiaire). De leur côté, les ONG environnementales sont nombreuses et suffisamment organisées pour contribuer à la fabrique de la norme. C'est pourquoi nous postulons que les années 2010-2020 constituent un point de rencontre particulièrement fort entre lobbyistes et plaideurs, matérialisé par l'implication croissante des uns et des autres — en opposition comme en coalition — qui nécessite la prise en compte de la stratégie des plaideurs par les lobbyistes et inversement.

³⁹ Entretien le 31 mars 2021 avec Jordan Allouche, fondateur d'Ecolobby, cabinet de conseil en affaires publiques fondé en 2021 et spécialisé dans l'accompagnement des acteurs associatifs de l'environnement.

⁴⁰ Stockholm, 1972 ; Nairobi, 1982 ; Rio, 1992 ; Johannesburg, 2002 ; Rio+20, 2012.

⁴¹ Jacques Chirac, discours au IV^e Sommet de la Terre, Johannesburg, 2 septembre 2002

⁴² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dite « Grenelle I » et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « loi ENE » ou « Grenelle II »

⁴³ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015

⁴⁴ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016

⁴⁵ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019

⁴⁶ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020

⁴⁷ Compétence partagée avec les Etats membres en application de l'article 4 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

⁴⁸ Loin de signifier seulement un "permis d'exploitation", cette expression englobe l'ensemble des conditions politiques, législatives et réglementaires qui rendent possibles l'exercice économiquement rentable de telle ou telle activité.





B. — Le rôle du constructivisme dans la définition de soi et d'autrui

La définition et la construction de soi et d'autrui a nécessairement un impact sur les rôles et les missions que se donne chacun sur le terrain du lobbying et du plaidoyer. Elles donnent ainsi l'occasion de distinguer l'intérêt général des intérêts particuliers (1) pour mieux comprendre le sentiment d'appartenance à l'organisation (2) ainsi que la conception et l'éthique que le représentant d'intérêt se fait de son métier (3), pour enfin mieux comprendre la « vision kaléidoscopique » des conceptions collectives et individuelles des métiers (4).

1. — Le périlleux exercice de délimitation de l'intérêt général et des intérêts particuliers

Pour le sociologue allemand Max Weber, la représentation est un travail quotidien, une relation sociale où chacun arrive avec des idées différentes, qui anime une communauté dont le représentant tente par sa « propagande » de conserver les membres originels tout en ralliant de nouveaux soutiens.⁴⁹ La vision sociologique de Weber raisonne encore aujourd'hui avec la conception que l'on se fait du représentant d'intérêts actif sur les sujets environnementaux, à la croisée des chemins entre plaideur et lobbyiste. Mieux, la terminologie du sociologue du XIXe siècle trouvera une forme de concrétisation dans les termes du législateur du XXIe siècle : en qualifiant lobbyistes et plaideurs (*lobbying* et *advocacy*) de « représentant d'intérêts », la loi Sapin II a non seulement ignoré des expressions courantes mais, qui plus est, a recouru à un concept apparu il y a deux siècles.⁵⁰

Un grand nombre d'institutions s'accordent à reconnaître les vertus du « lobbying », mais la question qui se pose pour chacun est de reconnaître sa place dans la représentation d'intérêts et son rôle par rapport à l'intérêt particulier ou l'intérêt général. Autrement dit, le représentant d'intérêts, qu'il se dise plaideur ou lobbyiste, défendant les intérêts de son organisation, défend-il les intérêts spécifiques de son organisation (tels que la préservation de sa *licence-to-operate*) ou bien des intérêts captés (Alberto Alemanno parle de tentative de captation des ONG par les entreprises)⁵¹ voire confisqués (Guillaume Courty parle ainsi de tentative de confiscation de « l'intérêt général » par le pôle ONG)⁵² par son organisation (aussi appelés « causes ») ? Comment

⁴⁹ WEBER M., *Economie et société*, Plon, coll. « Agora », 1971, vol.2, p.61.

⁵⁰ Entretien du 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, professeur des universités en science politique à l'université de Lille, chercheur au CNRS et spécialiste des groupes d'intérêts.

⁵¹ Entretien du 8 mars 2021 avec Alberto Alemanno, Professeur titulaire de la Chaire Jean Monnet en droit européen à HEC Paris et fondateur de « The Good Lobby »

⁵² Entretien du 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, *op. cit.*

définir son rôle de représentant d'intérêts, dans la société au sens général, en fonction de l'organisation que l'on représente ? Comment définir l'intérêt particulier ? Comment le distinguer de l'intérêt général et où cette conception commence-t-elle ?

Autant de questions qui montrent la complexité des frontières de la représentation d'intérêts. Les débats de la loi Sapin II illustraient bien ces visions différentes de l'intérêt général, notamment pour la capacité des associations à capter⁵³ l'intérêt général contre les milieux d'affaires⁵⁴ réputés n'incarner que des intérêts catégoriels, corporatistes. Là encore resurgit le réflexe de rejet, exposé précédemment et qui avait conduit — jusqu'à la promulgation de la loi Waldeck-Rousseau en 1884 — à nier l'existence d'associations « d'intérêts »⁵⁵ non commerciales, c'est-à-dire non lucratives.

D'autant plus que chaque acteur est différent, tant du fait de son mode de financement que par son statut ou son champ d'intervention. Une association environnementale financée par des fonds privés défend-elle des intérêts particuliers ou une portion d'intérêt général ? Une entreprise privée financée partiellement par des fonds publics défend-elle les intérêts du domaine public, l'intérêt public d'un bien commun ou une matérialisation de l'intérêt général ? Partant, est-il possible à une entreprise privée d'œuvrer pour l'intérêt général ?

Difficile de définir le spectre et le champ d'application des activités des représentants d'intérêts tant ils recouvrent des réalités différentes, dépendant autant de l'incarnation (présentation de soi) que de la perception (conception par autrui) de ce(s) métier(s). Le critère financier est théoriquement lisible mais peu opératoire, tout comme le critère de l'intérêt général et de l'intérêt particulier. A quel moment pouvons-nous définir les frontières de l'intérêt général et celles de l'intérêt particulier ?

Prenons quelques instants pour revenir sur la notion d'intérêt général, véritable concept de philosophie politique, de sociologie et de droit. Il est intéressant de lire la professeure Élisabeth Zoller :

*« Aucune notion n'est plus importante pour comprendre le statut de la loi dans le modèle républicain français que celle de généralité. »*⁵⁶

⁵³ Entretien du 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, *op. cit.*

⁵⁴ Entretien du 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, *op. cit.*

⁵⁵ Double sens, de l'intérêt intellectuel commun pour une cause (*non-business*) ou un sujet donné et de l'intérêt économique commun.

⁵⁶ É. Zoller, *Introduction au droit public*, Dalloz (2^e éd), coll. « Précis Droit public », Paris, 2013, p. 199





Elle renvoie alors à la définition de la loi que donne Portalis⁵⁷ dans son *Discours préliminaire au premier projet de Code civil (An VIII)* :

« La loi statue sur tous : elle considère les hommes en masse, jamais comme des particuliers. »

Poursuivant sa réflexion, Portalis distingue le « jurisconsulte » (c'est-à-dire les juristes, magistrats et experts du droit) du « législateur » (c'est-à-dire celui qui fabrique le droit). Il promeut même l'existence d'une science du législateur distincte d'une science du jurisconsulte, dont le fondement *« [consisterait] à trouver dans chaque matière les principes les plus favorables au bien commun »*. Plus encore, il estime que le législateur n'a pas à connaître des détails qui relèvent davantage de la science des jurisconsultes (sorte d'application au domaine législatif de la maxime *De minimis non curat praetor*⁵⁸). Cela étant, cette analyse de la généralité (de la loi et de l'intérêt) ne permet pas de dégager une acception tangible et univoque de la précieuse notion d'intérêt général.

Une autre piste est celle explorée par Raymond Carré de Malberg. Dans sa *Contribution à la théorie générale de l'État* (1920), le constitutionnaliste s'écarte de la notion d'intérêt général. Plus encore, il remet en question la domination souveraine de l'État sur les citoyens et développe la théorie de la puissance publique⁵⁹.

Cette théorie distingue deux états de l'État : l'état de domination et de l'état de collaboration :

« Le droit public interne est-il parvenu à l'aube d'une ère meilleure, au cours de laquelle le fonctionnement de l'activité étatique sera assuré, non plus au moyen d'ordres impérieux et de contraintes irrésistibles s'exerçant sur des individus et supposant l'existence d'une volonté étatique supérieure à eux⁶⁰, mais par le libre jeu des efforts individuels que chaque citoyen sentira le besoin de fournir spontanément et bénévolement en vue de pourvoir à ses propres intérêts dans le cadre de l'unité nationale : efforts qui concourront, dans la mesure où ils convergeront vers des buts communs, à donner satisfaction aux exigences vitales de l'intérêt national⁶¹ :

⁵⁷ Juriste et homme d'État du XVIII^e siècle, il est l'un des grands artisans de la pensée juridique contemporaine et inspire aujourd'hui encore de nombreux étudiants et les praticiens du droit, dont les cours regorgent de référence à Jean-Étienne-Marie Portalis.

⁵⁸ Que nous pourrions traduire imparfaitement par « Le prêteur [magistrat] ne se préoccupe pas des détails. »

⁵⁹ Cette notion est d'autant plus importante que la « puissance publique » constitue l'un des critères d'identification de ce qui relève du service public, qu'il soit administration (SPA) ou industriel et commercial (SPIC) d'après la distinction initiée par la décision du tribunal des conflits dite « Bac d'Eloka » (1920) et l'arrêt du Conseil d'État « Société générale d'armement » (1921).

⁶⁰ Domination

⁶¹ Collaboration

Domination ou collaboration : dans lequel de ces deux sens se formera le droit dans l'avenir ? »⁶²

Cet extrait nous inspire deux remarques. La première est la substitution des concepts d'intérêt national et de buts communs aux concepts respectifs d'intérêt général et de volonté générale. La seconde est l'idée que le droit puisse se former, non pas d'après l'exercice d'une prérogative souveraine de domination de l'État sur les citoyens, mais dans la collaboration, régulée et permise par l'exercice de la puissance publique elle-même fruit de cette collaboration entre l'État et la communauté politique.

Quoiqu'il en soit, le propos de Carré de Malberg nous invite à dépasser le cadre traditionnel d'un intérêt général abscons (lequel existerait de façon autonome et serait par essence supérieur aux intérêts particuliers) pour appréhender le rôle de l'État dans un cadre plus large des exigences vitales de l'intérêt national. Si le professeur de droit ne résout pas la question de « l'intérêt général », il a le mérite de positionner la discussion sous un nouveau jour, admettant l'existence d'intérêts individuels qui ne sont pas distincts *ab initio* de l'intérêt national.

Plus concrètement et proche de nous, le débat sous le quinquennat Hollande entre le ministère de l'environnement et celui de l'économie, du redressement productif et du numérique sur la compensation carbone des entreprises en France est un exemple illustrant le périlleux exercice de délimitation du champ des intérêts particuliers et de celui de l'intérêt général pour les décideurs publics et les représentants d'intérêts. Le ministère de l'environnement exigeant que ces financements soient fléchés directement vers les politiques environnementales ; le ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique penchant pour des financements permettant de compenser la désindustrialisation de la France.

Un autre exemple pourrait être celui de l'agriculture biologique et notamment « la bio », portant une vision biologique sur la place de l'humain, de sa consommation responsable et de son empreinte sur la planète, certaines fois critiquée pour l'importance des émissions de gaz à effet de serre en comparaison à une agriculture conventionnelle⁶³, mais dont a été démontré que les effets sur l'environnement et la santé sur le long terme sont plus que bénéfiques pour les individus⁶⁴. En plein débat pour un étiquetage environnemental des produits dans le projet de loi

⁶² R. Carré de Malberg, « Avant-propos », *Contribution à la théorie générale de l'État*, 1920, Sirey, rééd. Juin 1985, CNRS. Consulté dans *Les grands discours de la culture juridique*, op. cit., p.923

⁶³ M. CLARK D. TILMAN. *Comparative analysis of environmental impacts of agricultural production systems, agricultural input efficiency, and food choice*; *Environmental Research Letters*, Volume 12, Number 6; 2017.

⁶⁴ C. CEDERBERG. - N. VAN DER WERF.H « L'agriculture biologique peut être meilleure pour l'environnement », *Le Monde*, tribune publiée le 21 février 2020, accessible via [ce lien](#)





Climat et Résilience actuellement en discussion, la question se pose donc des intérêts des parties-prenantes : comment « jauger » l'intérêt général ?

Pour mieux dire, comment mettre en balance les effets environnementaux et les effets sanitaires tout en démêlant l'intérêt économique de court terme et l'intérêt environnemental à plus long terme des représentant d'intérêts ? La notion de représentant d'intérêts, et son incarnation,⁶⁵ ne dépendent alors pas davantage de leurs actes et de leurs objectifs, que de leurs objets et de la nature de leur structure.

2. — La définition du soi et l'appartenance à une organisation

Sur les thématiques environnementales, que le représentant d'intérêts travaille pour une structure privée à but lucratif, un syndicat, une association ou tout autre structure en lien avec ces enjeux, il cherchera à faire entendre la voix de son organisation pour défendre ses intérêts, avec une vision subjective de la nature des intérêts qu'il défend et de la représentation, liée tant à son parcours qu'à la nature de son organisation.

Les affaires publiques sont en pleine mutation, d'autant plus lorsqu'elles portent sur des sujets environnementaux. Cette mutation est de deux ordres : les nouvelles générations de professionnels des affaires publiques sont de plus en plus souvent issues de formations universitaires spécialisées, d'une part ; en outre, la densité des débats environnementaux au cours des quinze dernières années a amené l'ensemble des acteurs, qu'ils soient spécialisés sur les enjeux environnementaux ou non, à se positionner et à intégrer l'écologie dans leur discours, d'autre part. C'est pourquoi, la vision de la représentation d'intérêts est elle-même mouvante.

En effet, les affaires publiques exigent aujourd'hui une ouverture des organisations privées au débat public⁶⁶, et une professionnalisation des actions de représentation d'intérêts des associations environnementales. Dès lors, les frontières entre « lobbying » et « plaidoyer » sont poreuses, sujettes à discussion, et rendent difficile une distinction claire entre le lobbying et le plaidoyer environnementaux.

Pour Gaëtan de Royer Dupré, président du cabinet de conseils en affaires publiques, plaidoyer et concertation Koz⁶⁷:

⁶⁵ Guillaume Courty précise à cet égard qu'il convient de bien distinguer, dans l'incarnation, ce qui relève de la présentation de soi, d'une part, et ce qui relève des propos et des discours que l'on tient, d'autre part.

⁶⁶ A titre d'exemple, l'étude CEDAP- KOZ avec Polling Vox de Mai 2018 estime que 60% des organisations professionnelles sont prêtes à co-construire leurs positions avec la société civile ; étude accessible via [ce lien](#)

⁶⁷ Entretien du 9 avril 2021 avec Gaëtan de Royer Dupré, président du cabinet de conseils en affaires publiques, plaidoyer et concertation Koz

« Les entreprises ont une responsabilité politique, un impact fort sur l'environnement et la vie des citoyens ; elles ont un rôle politique fort à jouer »⁶⁸.

Ce qui, selon le même interlocuteur, légitime le fait que :

« le lobbying ne puisse se faire entre soi [...], qu'il faille s'adresser à la société civile, utiliser la communication, faire de la pédagogie grands publics »⁶⁹.

Autrement dit, il est nécessaire que les acteurs et les organisations entrent directement et publiquement « dans l'arène » et participent activement et franchement au débat public et politique.

3. — La définition du soi, l'éthique et la conception du métier

Sur les sujets environnementaux, le représentant d'intérêt travaille au carrefour du social, du scientifique, du technique, du politique, de l'économique et du juridique ; il est donc amené à aiguiser un « couteau suisse » au service des convictions qu'il doit représenter. La question se pose de savoir à quel moment distinguer les intérêts de l'organisation de ceux du représentant ?

L'idée que la valeur ajoutée du représentant d'intérêts, repose uniquement sur son carnet d'adresses, ne permet pas aujourd'hui de se définir lobbyiste ou plaideur. L'action repose aujourd'hui sur la démarche de veille, d'anticipation, de propositions et d'argumentaires structurés, et de la conception que l'on se fait du métier et de son métier.⁷⁰

Rien n'empêche dès lors un représentant d'intérêt travaillant pour une entreprise privée à but lucratif de faire du plaidoyer ou à une association environnementale à but non lucratif de faire du lobbying. Chacun, du fait de sa définition, son usage, la temporalité de ses actions, les stratégies d'alliances, d'actions et son expertise saura conjuguer les deux notions que la sémantique cherche à confronter mais que des usages font converger. Comme le souligne un directeur des affaires publiques d'une fédération française, anciennement collaborateur parlementaire au Parlement européen et directeur des affaires publiques d'une fédération européenne :

« La question qu'il faut se poser est "qui tu es, qui tu représentes ?" [...] quand tu es lobbyiste, tout comme quand tu es collaborateur parlementaire, tu ne prétends pas être d'accord avec ce que tu (re)présentes »⁷¹

⁶⁸ Entretien du 9 avril 2021, *op. cit.*

⁶⁹ Entretien du 9 avril 2021, *op. cit.*

⁷⁰ Lors de notre entretien du 12 avril 2021, Guillaume Courty soulignait qu'une même personne se présente soi-même différemment sur LinkedIn, sur sa carte de visite et sur son C.V. et plus encore à l'oral (particulièrement selon le degré de mondanité du contexte).

⁷¹ Entretien du 18 mars 2021 avec le directeur des affaires publiques d'une fédération française, anciennement collaborateur parlementaire au Parlement européen et directeur des affaires publiques d'une fédération européenne





La conception du métier entre l'influence et la conviction est également importante, pour Gaëtan de Royer Dupré, président du cabinet de conseils en affaires publiques, plaidoyer et concertation Koz⁷², « l'objectif majeur de la représentation d'intérêts aujourd'hui est de convaincre et non plus influencer ».

Pour conclure, ce qui semble compter, « c'est avant tout la mission, la cause et la raison d'être de l'action »⁷³ qui permettra à tout un chacun de définir son identité et son métier au sein de la grande famille professionnelle des affaires publiques. Ces éléments justifient le fait que dans ce réseau des métiers affaires publiques, comptant 110 intitulés en France selon Guillaume Courty⁷⁴ :

*« Une même personne peut être stratège dans la définition de son poste et de ses missions en fonction de ses interlocuteurs tant dans l'usage des termes qu'elle utilise que pour définir son étiquette ».*⁷⁵

4. — Première proposition de kaléidoscope, à la croisée des variables de la représentation d'intérêts

Nous pouvons proposer à ce stade de notre analyse une première proposition de kaléidoscope pour illustrer les différences et similitudes du plaidoyer et du lobbying environnemental. Si l'axe des ordonnées permet de comprendre l'intensité de la distinction entre lobbying et plaidoyer, celui des abscisses permet de mesurer la tension entre intérêts économiques et intérêts sociétaux-environnementaux.

Par cette approche graphique, les cabinets de conseils en affaires publiques et les entreprises privées se retrouvent dans une zone plus proche du lobbying et des intérêts économiques, tandis que les syndicats, fédérations, organisations patronales et salariales ont un degré moins important de lobbying pour tendre un peu plus vers le plaidoyer. Les entreprises publiques ou assimilées publiques sont quant à elles sur le juste milieu des abscisses entre intérêts privés et intérêts sociétaux et environnementaux, avec un degré de lobbying situé entre celui du premier et du second groupe d'acteurs privés. Du côté des associations et ONG, elles se retrouvent à l'opposé, dans la zone du plaidoyer et des intérêts sociétaux et environnementaux.

⁷² Entretien du 9 avril 2021 avec Gaëtan de Royer Dupré, président du cabinet de conseils en affaires publiques, plaidoyer et concertation Koz

⁷³ Entretien avec M XX responsable développement durable et affaires institutionnelles ; passée par l'Assemblée nationale, 16 mars 2021

⁷⁴ Entretien du 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, professeur des universités en science politique à l'université de Lille, chercheur au CNRS et spécialiste des groupes d'intérêts.

⁷⁵ Entretien du 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, *op. cit.*

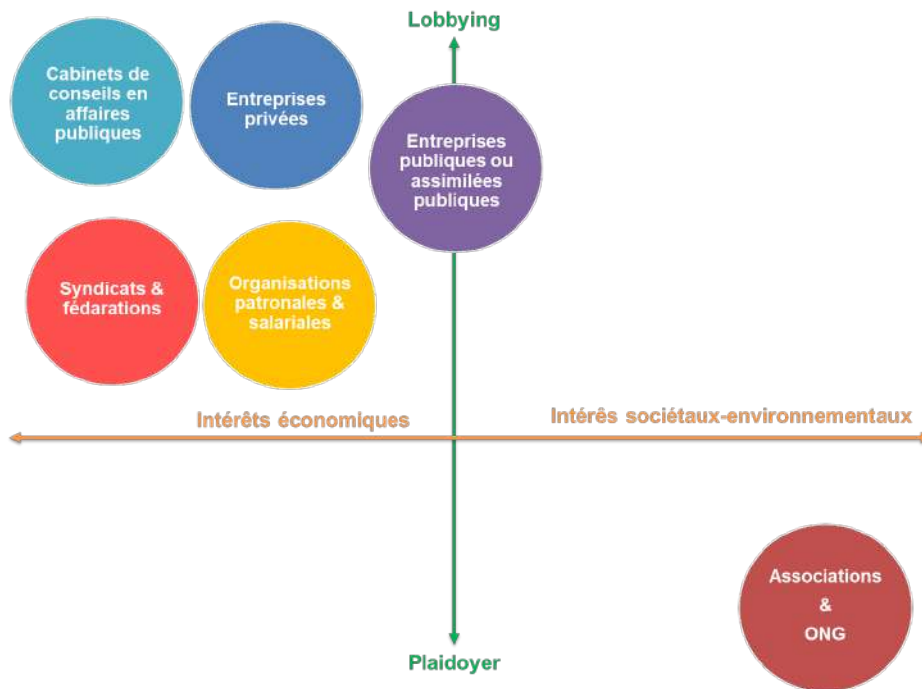


Figure 1 Première tentative de Kaléidoscope de la représentation d'intérêts environnementale. Analyse quantitative et qualitative par Axel DARUT & Michel GERMOND

C. — Représentant d'intérêts, ou la négation juridique d'une distinction entre « lobbying » et « plaidoyer »

Au sens strict, il n'existe pas de distinction juridique entre le « lobbying » et le « plaidoyer ». Toutes deux constituent des activités dissoutes dans la notion de « représentant d'intérêts ». Existait depuis la république, ce concept a trouvé une nouvelle exploitation juridique à la faveur de la loi dite Sapin II citée précédemment. Un concept qui, dans le cas présent de la loi Sapin II, embrasse toute entité organisée en vue d'influencer des acteurs⁷⁶ et des processus politiques dans un sens favorable aux intérêts qu'elle porte. Plus précisément, la définition légale du représentant d'intérêts, peut être rattachée à l'article 18-1 de la loi relative à transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 :

« Sont des représentants d'intérêts, au sens de la présente section, les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière

⁷⁶ En nous référant aux travaux de Guillaume Courty (notamment dans *Le Lobbying* paru en 2020), il est à préciser que la « représentation d'intérêts », au-delà de cette définition juridique et légale, est aussi une représentation parallèle à et concurrente de la « représentation politique ».



d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication [...]. »⁷⁷

Cela étant, nul critère substantiel en droit. Après la décision du Conseil constitutionnel, il faudra attendre la parution du décret d'application pour que soit posée franchement la question : « qu'est-ce qu'un représentant d'intérêt en droit ? » Cette question n'a, selon Guillaume Courty, pas été à l'ordre du jour lors des débats parlementaires sur la loi Sapin II :

« C'est un moment qui n'a pas eu lieu comme il n'y a pas eu de moment de définition substantielle du lobbying (qui intervient tardivement dans un alinéa du décret d'application). »⁷⁸

Et à y regarder de plus près, le décret⁷⁹ ne dit rien de plus que « *prendre dix fois contact avec un décideur par an* »⁸⁰ ou bien ceux qui exercent une activité à titre principal⁸¹ :

« Il n'y a pas d'autres éléments substantiels ni une forme de certification pour faire la part entre les vrais et les faux ; ni de "légitimité à" avec une position dans l'organisation qui permet d'être "représentant" c'est-à-dire être habilité à parler "au nom de" en se distinguant personnellement de ceux que l'on représente. »⁸²

De facto, une organisation qui emploie ou recourt à un représentant d'intérêts peut prendre des formes diverses : fédération, union, confédération, comité, association, chambre syndicale, organisation syndicale, syndicat professionnel, groupement national, laboratoire d'idées (*think tanks*), entreprise lucrative ou non, association, ONG, groupement d'intérêt économique (GIE) ou public (GIP), fondation, ou encore établissement public.⁸³ Une approche bien différente de la définition britannique. Au Royaume-Uni, le premier critère de définition est celui de l'« *activité commerciale régulière* ». ⁸⁴ Pour autant, considérant que les associations (et par extension les

⁷⁷ Article 25 de la loi 2016-1691 du 9 décembre 2016, *op. cit.*

⁷⁸ Entretien du 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, *op. cit.*

⁷⁹ Il convient de rappeler que si ce décret est souvent accusé d'avoir vidé la loi de sa substance en restreignant le niveau de précision et le type de données à communiquer publiquement, c'est surtout le Conseil constitutionnel qui a encadré la portée de la loi. Ainsi, les Sages précisent dans leur décision 2016-741 DC que la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics poursuit un but d'intérêt en regard duquel il s'agit de proportionner l'atteinte à la liberté d'entreprendre (laquelle fait partie des « droits et libertés que la Constitution garantit »).

⁸⁰ L'annexe du décret précise également les catégories d'« actions » à prendre en compte et le cas échéant à déclarer.

Ces actions sont ainsi : organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête ; convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique ; inviter ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles ; établir une correspondance régulière (par courriel, par courrier...) ; envoyer des pétitions, lettres ouvertes, tracts ; organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur internet ; organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs ou d'autres consultations ouvertes ; transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique ; transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction ; autres (à préciser).

Guillaume Courty insiste particulièrement sur l'intérêt de la dernière catégorie « autres ».

⁸¹ Entendons à « plein temps » comme le souligne Marc Milet dans le cadre de sa lecture de cette étude.

⁸² Entretien du 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, *op. cit.*

⁸³ Nous pouvons citer l'exemple de l'Institut national de la consommation (INC), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC, apparenté en droit européen à une entreprise publique) déclaré en nom propre ou encore Voies navigables de France (VNF) qui est depuis 2012 un établissement public à caractère administratif (EPA) par l'entremise de représentants d'intérêts tiers.

⁸⁴ En revanche la notion de régularité existe également en France, avec un seuil de déclenchement des obligations de déclarations à dix actions par année civile ou comptable.

organisations à but non lucratif ou dont l'objet principal n'est pas l'exercice d'une activité commerciale) sont nombreuses à avoir des activités commerciales, il serait intéressant d'étudier plus avant l'impact de ce critère « commercial » sur la réelle exclusion des structures non lucratives ou associatives du champ juridique des « représentants d'intérêts » britanniques. En outre, faute d'une dénomination professionnelle réglementée, les personnes physiques représentant des intérêts dénomment leur profession ou leur fonction de façon tout aussi riche avec une répartition des intitulés très variable :

Tableau 2. Exemples de formulation des intitulés de poste en affaires publiques (lobbying ou plaidoyer)

Type d'organisation	Organisation	Intitulé de poste
ONG	Digital For The Planet	Responsable affaires publiques
ONG	Zero Waste France	Responsable du <i>plaidoyer</i>
ONG	Amis de la Terre	Chargée de <i>campagne</i>
Grande entreprise	Danone	Public Affairs Manager
Grande entreprise	Nestlé Waters	Directeur des affaires publiques
Grande entreprise	Total Renewables	Responsable relations institutionnelles et advocacy ⁸⁵
Cabinet de conseil ⁸⁶	Majorité des cabinets et agences à Paris	Consultant-e en affaires publiques / en relations ou communication institutionnelle(s)
Cabinet d'avocat	Samman	Avocat-e-s et consultant-e-s Directeur des affaires publiques Directrice des affaires européennes

Force est de constater que les désignations sont extrêmement variées et que certains intitulés sont le fruit d'une imagination certaine (du management ou du titulaire du poste). Quoiqu'il en soit, la qualification juridique est belle et bien sans équivoque. Lobbyistes ou plaideurs, tous sont

⁸⁵ Consulter l'offre d'emploi publiée sur LinkedIn : <https://www.linkedin.com/jobs/view/total-renewables-responsable-relations-institutionnelles-et-advocacy-at-total-2383198597/?originalSubdomain=fr>

⁸⁶ GUILLO F., étude sur « les représentants d'intérêts en cabinet de conseil en France », publiée le 24 septembre 2020, [consultable via ce lien](#)





tenus de déclarer leurs activités sur le répertoire de la HATVP dès lors qu'ils atteignent le seuil déclaratoire. Ce n'est donc pas la juridicité que nous souhaitons interroger mais plutôt la dualité qui existe au sein du champ des professionnels des affaires publiques (lobbyistes comme plaideurs).

Il est toutefois nécessaire de préciser à ce stade que certaines activités représentant des intérêts spécifiques sont exclues du champ de la « représentation d'intérêts » au sens de la loi Sapin II telles que les syndicats salariés et les organisations d'employeurs en tant que partenaires sociaux (bien que nombre d'entre elles déclarent des activités sur le répertoire de la HATVP), les associations d'élus et de collectivités territoriales (comme l'AMF ou Régions de France) ou encore les associations culturelles.⁸⁷ Il est important de noter ici que la représentation d'intérêts couvre un périmètre de structures très variable.

En revanche, les exceptions françaises au champ de compétences de la HATVP citées sont concernées par les préconisations du registre européen de transparence⁸⁸. A l'inverse, au Québec, la loi dédiée à l'éthique du « lobbying »⁸⁹ écarte les associations et les ONG du champ d'application du registre de transparence.⁹⁰ Nous tenons également à préciser qu'à Bruxelles comme à Paris, les activités menées auprès des juridictions suprêmes (telles que le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État, la Cour de cassation ou encore la Cour de Justice de l'Union européenne) ne sont pas prises en compte par les registres de transparence français et européen. Nous souhaitons insister sur ce point pour deux raisons. La pratique des « portes étroites »⁹¹ a longtemps posé question. Cette pratique a valu de nombreuses critiques au Conseil constitutionnel, accusé d'opacité. Depuis 2017, par décision de son président Laurent Fabius⁹² (assimilés par certaines aux *amicus curiae*⁹³ anglo-saxons) les contributions sont publiées après que les Sages ont rendu leur décision.

⁸⁷ Ces exceptions sont loin de faire l'unanimité parmi les personnes rencontrées, que nos interlocuteurs soient chercheurs ou professionnels des affaires publiques. En outre, nous pouvons citer le cas particulier d'Amorce dont les adhérents comprennent des collectivités territoriales et des entreprises privées à but lucratif ce qui en fait à la fois une association d'élus et une association de personnes privées. V. la liste des adhérents sur le site www.amorce.asso.fr, consultée le 15 avril 2021 à 8h22 : <https://amorce.asso.fr/nos-adherents/download>

⁸⁸ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, Journal Officiel 277 du 19 septembre 2014. A noter qu'une nouvelle réforme de l'accord inter institutionnel est intervenue en décembre 2020, les termes exacts n'étaient pas encore rendus publics en juin 2021.

⁸⁹ Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, à jour du 31 octobre 2020. Accessible en ligne sur le site Legisquebec / Publications Québec (document à valeur officielle) : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/T-11.011>

⁹⁰ « La loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying » prévoit la distinction entre lobbyiste-conseil, lobbyiste d'entreprise et lobbyiste d'organisation. Ce dernier correspond à « toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbying pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. » V. la page « Définitions utiles » du site Internet officiel Registre des lobbyistes Québec. Consulté le 15 avril 2021 à 8h34. Accessible en ligne : <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/ToutSavoir/Definitions.aspx#LO>

⁹¹ Selon l'expression consacrée par le Doyen Vedel

⁹² Communiqué du Conseil constitutionnel sur les « contributions extérieures » du 23 février 2017, accessible via [ce lien](#)

⁹³ « Amis de la Cour » : en contexte de *Common Law*, la jurisprudence joue un rôle structurant dans la définition des règles de droit, où le jugement constitutionnel est toujours réalisé *a posteriori* et *in concreto*. Dès lors, face à l'impact qu'une décision peut avoir sur la collectivité, la pratique des *amicus curiae* s'est développée permettant aux tiers à un litige de plaider auprès du juge un avis extérieur sur la solution de droit idéale.

L'essentiel de... « La naissance du lobbying et du plaidoyer »

L'absence d'une distinction juridique formelle entre les activités « lobbying » et « plaidoyer » n'emporte pas l'absence absolue de différences. Différences qui peuvent in fine constituer des leviers de rapprochement :

> L'identification de critères objectifs de différenciation ne permet pas d'élever une digue infranchissable. Qu'il s'agisse de lobbying ou d'advocacy, il existe un facteur commun d'apparition : le contexte démocratique. Caractérisée par le pluralisme des intérêts et des opinions dont l'expression est libre,⁹⁴ la démocratie apparaît comme le berceau naturel (oserions-nous dire « exclusif ») de la représentation d'intérêts dans le débat public comme auprès des pouvoirs publics.

> Le concept d'« intérêts » (qualifié de général ou de particuliers) est un autre point de rapprochement entre le lobbying et le plaidoyer. Non parce que les acteurs en partagent les mêmes acceptions mais parce que le débat général/particuliers (ou encore « bien commun » vs. « intérêts privés ») est au cœur de la définition de soi et de la définition d'autrui.

> En outre, nous constatons que la professionnalisation des métiers des affaires publiques contribue largement à rapprocher le lobbying et le plaidoyer. Cela étant, l'étude sociographique (*cf. infra*) sera particulièrement utile pour confirmer ou infirmer cette hypothèse complémentaire que nous formulons en conclusion de cette première partie.

> Enfin, nous pouvons raisonnablement affirmer que le lobbying et le plaidoyer sont complémentaires — admettant donc que le lobbying et le plaidoyer, sans s'opposer, sont distincts. Plus encore, cette complémentarité peut même s'imposer comme une condition d'impact des acteurs (plaideurs comme lobbyistes) sur le débat public comme sur la décision publique.

⁹⁴ Critères de définition de la démocratie de Robert Dahl, outre la célèbre maxime « *free, fair and frequent elections* ». Philippe Raynaud (professeur émérite en science politique, Université Panthéon-Assas Paris II) reprend les 5 critères de Robert Dahl : « *participation politique effective, égalité dans le vote, compréhension éclairée des enjeux politiques, contrôle de « l'agenda » public par les citoyens, inclusion de tous les adultes dans le jeu politique.* » V. Philippe REYNAUD, « De la polyarchie à la démocratie — *On Democracy* par Robert. A. Dahl » in *Sociétal*, n° 28, 2000, p. 106 et 107





Chapitre 2

La perception de la représentation d'intérêts
par les différents acteurs

II. — La perception de la représentation d'intérêts par les différents acteurs

Afin de comprendre au mieux les frontières du lobbying et du plaidoyer environnemental, il convient de s'intéresser aux contours du **diplomate d'entreprise (A)**, pour mieux comprendre la place du **plaidoyer**, héritier de grandes causes humanistes et civilistes (B), que la vision tant médiatique (C) que citoyenne et politique (D) souhaite confronter, mais que l'analyse sociographique permet d'objectiver (E).

A. — Le.la lobbyiste, ou le.la diplomate d'entreprises

1 — Un imaginaire collectif éloigné des réalités du terrain

Le lobbyiste, que certains qualifient de diplomate d'entreprise,⁹⁵ attablé avec des décideurs publics, cigare aux lèvres et mallette de billets sous la table, sous l'emprise d'un capitalisme effréné⁹⁶, ne représente-t-il pas un imaginaire collectif dont le mot lobbying rime avec milieux d'affaires et opacité ? Comme le rapportait Richard Ferrand, président de l'Assemblée nationale, sur la mauvaise presse du lobbying en France « *dans l'imaginaire collectif, il est immédiatement associé quasiment à la corruption et à la désinformation des élus. (...) Les mentalités demeurent hostiles.* »⁹⁷

Difficile de définir précisément ce lobbyiste ou diplomate d'entreprise⁹⁸, ce qui explique peut-être cet imaginaire collectif négatif. Il peut avoir différentes casquettes au sein de l'entreprise et revêtir plusieurs fonctions, à différents échelons hiérarchiques ; donnant une vision et une importance différentes du métier de lobbyiste au sein d'une entreprise.⁹⁹

A la fois communicant, responsable des relations institutionnelles, chargé des affaires publiques, conseiller affaires réglementaires, en charge de la communication institutionnelle ou des relations presse, responsable de la RSE, juriste, marketeur ; le diplomate d'entreprise est un fin connaisseur

⁹⁵ "Diplomate d'entreprise" est une expression entendue à plusieurs reprises soit lors d'entretien soit dans nos contextes professionnels respectifs.

⁹⁶ Référence en lien avec le film « Thank you for smoking » de Jason Reitman, sortie en 2006. [Pour en savoir plus](#)

⁹⁷ Assemblée nationale Débat - « Lobbying : quelle place et quels enjeux pour la démocratie ? ». [En ligne]. Vidéos.assemblée nationale. 15/05/2019. Disponible à 7min 11

⁹⁸ Cette notion étant reprise par l'Institut Choiseul, par l'intermédiaire de son ancien Directeur Général, Didier Lucas et son ouvrage « Les diplomates d'entreprise : pouvoir, réseaux, influence » en 2012, accessible sur le site de l'Institut Choiseul via [ce lien](#) ; elle n'a d'ailleurs pas beaucoup été diffusée par la suite dans le milieu des affaires publiques.

⁹⁹ Confer infra, III. C.





de « la chose publique » qui s'est approprié un savoir sur l'administration¹⁰⁰, rhéteur, cultivateur de réseaux et entremetteur.

2 — Le statut flou du lobbyiste

Les lobbyistes n'ont d'ailleurs pas de statut clairement identifié, si bien que leurs cartes de visites et enregistrement auprès du registre de la HATVP affichent des intitulés très différents. Ils sont, en revanche, tous tournés vers un même objectif : celui de défendre, représenter, conseiller ou encore incarner, plaider les intérêts de l'entreprise (qu'il soit "conseil" ou *in house* c'est-à-dire un collaborateur-salarié). Les lobbyistes ne cherchent ainsi « *pas à organiser le monde, simplement à l'ajuster au mieux de leurs intérêts.* »¹⁰¹

Dès lors, plus proche de l'intérêt privé de l'entreprise, le diplomate d'entreprise ne sert-il pas, par la somme des intérêts privés, à promouvoir l'intérêt général, telle une main invisible smithienne ou cette somme d'intérêts privés n'est-elle pas nulle pour la société civile ?

Dans tous les cas, le lobbyiste doit pouvoir appréhender les intérêts à long terme tout en intégrant les enjeux politiques à court terme. Ses actions auprès des décideurs, tant européens, nationaux que locaux, requièrent des démonstrations, en un temps limité, de pédagogies relatives à des enjeux techniques.

En toutes circonstances, sur le plan déontologique comme légal, les relations dites « institutionnelles » sont un instrument dont les obligations sont formellement celles des moyens et non celles des résultats¹⁰². L'organisation quant à elle, mise sur le capital social (réseau) et/ou culturel (savoir) du lobbyiste, ses liens avec les décideurs extérieurs et sa compréhension et son appréhension des arcanes du pouvoir pour dialoguer et confronter les propositions, au service de l'entreprise. La qualité première de ce « lobbyiste à deux têtes » tant interne à son organisation, qu'externe, sera donc de maîtriser le fonctionnement des institutions publiques mais également de maîtriser son sujet dans toute sa technicité, d'autant plus pour les sujets environnementaux, grâce au soutien des collaborateurs experts. Dès lors, maîtriser tant le fond que la forme permet aux lobbyistes d'aller plus loin que la seule argumentation. En alliant bon moment, bon interlocuteur et bons arguments (c'est-à-dire qui respectent la déontologie : sincérité, probité et sources), ils peuvent dès lors convaincre en allant plus loin que l'influence.

¹⁰⁰ S. LAURENS, ..., « IV. Lobbyiste au quotidien : l'appropriation privée d'un savoir sur l'administration » Dans LAURENS S., « Les courtiers du capitalisme: Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles » (pp. 165-251). Marseille: Agone, 2015.

¹⁰¹ Lobbying : de l'histoire au métier Michel Clamen Dans Géoéconomie 2014/5 (n° 72), pages 165 à 182

¹⁰² Toutefois, en faits, les mandants attendent des mandataires d'obtenir des résultats en dépit de la déontologie

La formation du diplomate d'entreprise n'est pas uniforme, tout comme son parcours¹⁰³. En effet, un passage par la vie politique et un diplôme de sciences politiques n'étant plus considérés comme indispensables, les métiers et les mentalités évoluant, d'autant plus sur les sujets environnementaux : la représentation d'intérêt exige aujourd'hui un certain niveau de technicité et militantisme.

3 — Les missions évolutives du lobbyiste - diplomate d'entreprise

Les missions du diplomate d'entreprise peuvent varier en fonction de son rôle et de son positionnement au sein de l'entreprise, au sein d'une direction distincte, d'un secrétariat général, d'une direction de la communication ou encore d'une direction développement durable.

Son intitulé, sa position et son positionnement au sein de l'organisation en disent long sur la stratégie institutionnelle de la gouvernance de l'entreprise.¹⁰⁴ Ses missions peuvent aller de la veille sectorielle, associative, politique et législative pour appréhender les changements dans l'environnement de l'entreprise, aux échelons antipodiques international et local ; à endosser le rôle de pédagogue auprès des collaborateurs en interne, ou à l'externe auprès des pouvoirs publics et de la société civile pour aider à décrypter une problématique, une évolution ou encore les impacts d'un projet de texte.

La prise en compte des parties-prenantes, des ONG, des associations et de la société civile *à la* *sensu* dans le métier du diplomate d'entreprise permet également de comprendre les jeux d'influence et les notions mouvantes de lobbying et de plaidoyer pour l'entreprise. Le diplomate d'entreprise incarne alors un rôle dual de « lobbyiste à deux têtes », de représentation externe et interne.

- Externe, il incarne ou prépare¹⁰⁵ les messages institutionnels de l'organisation, qu'il s'agisse de plaider un engagement ou de soutenir des propositions normatives.
- Interne, il rapporte la parole entendue lors de ses interactions avec les responsables politiques, associatifs, entrepreneuriaux, syndicaux, et plus encore. En d'autres termes, si le diplomate

¹⁰³ Cf. *infra* II. D.

¹⁰⁴ *Confer infra*, III. C.

¹⁰⁵ Certaines « lobbyistes » n'incarne pas les messages de l'organisation, dont la représentation institutionnelle des intérêts relève d'un niveau direction générale ou présidence. La pratique nous montre que l'incarnation peut varier selon les cénacles, le niveau de sensibilité des sujets et le contexte politique, ainsi prenant l'exemple de Suez :

- Philippe Varin (président) a introduit les différentes auditions parlementaires sur la fusion avec Véolia.
- Bertrand Camus (DG) a porté la Contribution de Suez au projet de loi climat et résilience publiée (à retrouver en téléchargement PDF ici : https://www.suez.fr/-/media/suez-fr/files/newsletter-suez_projet_de_loi_climat_resilience.pdf).
- Philippe Maillard (directeur général adjoint France, DG France recyclage et valorisation) et Nora Megder (*public affairs manager* de Suez) étaient auditionnés par la rapporteure de loi « AGECE » du Sénat Marta de Cidrac.





d'entreprise a pour mission d'influencer, une large part de cette influence peut être employée pour la transformation interne de l'organisation porteuse d'intérêts.

Au cours de nos entretiens, nous avons notamment rencontré Laurent Mazille, président de l'Association des professionnels des affaires publiques (APAP) et directeur des relations institutionnelles de Transdev. Il se définit aussi comme un « diplomate d'entreprise » — ce qu'il exprime sous la forme d'une double légitimité à conquérir et reconquérir, l'enjeu du lobbyiste :

« On a toujours ce souci de sensibiliser l'interne à nos enjeux institutionnels. C'est 50 % du travail. Il y a deux légitimités du lobbyiste, en permanence remises en jeu : en interne (par la sensibilisation de l'interne aux enjeux du débat public) et en externe (vis-à-vis de la multitude de vos interlocuteurs, dont viennent votre crédibilité et l'efficacité de votre plaidoyer). »¹⁰⁶

B — Le plaideur, héritier des causes humanistes et civilistes

Le plaideur est avant tout un militant prenant part au débat public (1) dont l'engagement personnel et professionnel le pousse à s'impliquer dans la fabrique de la norme (2).

1 — De l'engagement politique...

Nous avons abordé précédemment les parcours historiques du « lobbying » et du « plaidoyer ». Nous avons ainsi constaté que l'histoire de l'*advocacy* est caractérisée par l'engagement politique des premiers plaideurs. Cet engagement politique est celui à la fois des civilistes (*Civil Rights*) et des défenseurs des droits de l'homme (incluant notamment le droit à l'autodétermination des peuples). Le plaidoyer naît dans un contexte de double conquête des droits individuels et du pouvoir autonome.

Cet engagement politique est une caractéristique importante à noter en ce qu'elle se distingue de la défense d'intérêts précis. L'engagement politique mène à la défense de causes générales (ou à vocations universelles comme la défense des droits civils ou encore la préservation des droits de l'homme) qui s'épanouissent largement dans le débat public et médiatique. Toutefois, il est plus difficile de le traduire en décision publique — et particulièrement en contexte de droit international.

Héritier de causes ayant pu marquer l'histoire du second XXe siècle, le plaidoyer connaît donc une première jeunesse dans l'après-guerre, période de profondes transformations des sociétés

¹⁰⁶ Entretien du 13 avril 2021 avec Laurent Mazille, directeur des relations institutionnelles du Groupe Transdev et président de l'Association des professionnels des affaires publiques (APAP)

occidentales et bientôt ex-coloniales — telles que le combat pour les *Civil Rights* aux États-Unis et la lutte contre la ségrégation raciale. Il est même possible d'associer les origines du plaidoyer à la défense universaliste des droits de première génération (droits intellectuels et politiques, dits « droits de »)¹⁰⁷ et de deuxième génération (droits économiques et sociaux, dits « droits à »). Ainsi, tout au long de la seconde partie du XXe siècle¹⁰⁸, le plaidoyer semble être devenu une pratique répandue à l'échelle internationale pour les ONG — lesquelles « *seraient des acteurs essentiels de la politique internationale* »¹⁰⁹ — précisément pour défendre aux niveaux des organisations internationales, régionales et des États les droits humains fondamentaux — politiques, sociaux et économiques.

Désormais, le plaidoyer englobe également les droits de troisième génération, qui englobent les droits de santé environnementale (le droit à la santé et de vivre dans un environnement sain). Pour autant, il faut se garder de caricaturer le « plaidoyer » en le réduisant aux seuls enjeux écologiques. En effet, le plaidoyer humaniste reste une activité internationale majeure, institutionnalisée notamment au sein des Nations Unies. C'est le cas du Centre de connaissances virtuel pour mettre fin à la violence contre les femmes et les filles qui invite toutes les ONG à « *engager des actions internationales de plaidoyer à l'ONU ou par le biais d'organisations régionales.* »¹¹⁰

Cet exemple montre combien le plaidoyer semble être une activité interconnectée voire globalisée. Le plaidoyer est interconnecté en ce qu'il s'insère dans un débat public plus large que la seule fabrique de la norme. Nous pouvons à cet égard citer les exemples de Zero Waste France ou de Surfrider. Au sein des antennes françaises, les chargés ou responsables du plaidoyer sont aussi bien parties prenantes aux discussions normatives que présentes dans les médias (entendus au sens large : traditionnels, sociaux, néo-chaînes de télévision, ...). Il est également globalisé en ce qu'il est à la fois une action localisée mais partie d'une organisation régionalisée (par exemple à l'échelle de l'Union européenne ou de l'Europe), internationalisée voire distinctivement institutionnalisée (à l'instar de la lutte contre les violences faites aux femmes dans le cadre de l'ONU Femmes).

¹⁰⁷ Consacrés notamment par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ou son ancêtre, la déclaration des droits de Virginie de 1776.

¹⁰⁸ Guillaume Courty souligne à cet égard que cette période « correspond à la place prise par les organisations parlant au nom de tout le monde (les public interest groups) ou au nom d'une catégorie sociale (ex. : l'enfance). Ce ne sont pas les droits qui viennent en premier mais les entités représentées et défendues. »

¹⁰⁹ É. OLLION et J. SIMÉANT, « Le plaidoyer : internationales et usages locaux » in *Critique internationale*, Presses de Sciences Po., 2015 (n° 67), p. 9 à 15

¹¹⁰ Page « Qu'est-ce qu'un plaidoyer international en faveur des droits de l'homme ? », [en ligne] ONU Femmes, consulté le 11 avril 2021 à 16h52. Consultable en ligne : <https://endvawnow.org/fr/articles/848-quest-ce-quun-plaidoyer-international-en-faveur-des-droits-de-lhomme.html>





2 — ... à la fabrique de la norme

Nous constatons que l'héritage laissé par les premiers plaideurs continue d'irriguer la pratique contemporaine. Ainsi des ONG environnementales telles que WWF, Greenpeace ou Zero Waste sont à la fois présentes en France, à Bruxelles et à l'échelle internationale. Elles défendent des principes et promeuvent des visions politiques portant sur la transformation écologique de nos sociétés. Mais nous observons également que ces mêmes organisations se mobilisent pour modifier le droit en vigueur. Dès lors, il ne s'agit plus tant de porter des causes auprès des instances décisionnelles (nationales ou internationales) que de transcrire en droit les principes jusqu'alors plaidés.

Nous proposons de prendre l'exemple du projet de loi « climat & résilience ». L'enjeu du changement climatique, porté depuis plus d'un demi-siècle¹¹¹, va peu à peu émerger en véritable problème public international requérant une intervention concertée de la communauté internationale et des États (*problème public*). Se réunissent alors les premiers Sommets de la Terre et le Grenelle de l'Environnement en France (*appréhension politique*), qui impulseront en France les législations déjà évoquées jusqu'à l'actuelle loi en débat (*traduction juridique*).¹¹²

Une autre lecture similaire peut être faite de la lutte pour les *Civil Rights*. Les enjeux de droits civils aux États-Unis ont d'abord émergé à travers les mobilisations sociales et citoyennes (*problème public*), pour être portés par des porte-paroles¹¹³ organisés défendant des principes¹¹⁴ (*appréhension politique*) et se traduire notamment par le *Civil Rights Act* de 1964 (*traduction juridique*).

C — La perception des représentants d'intérêts par le quatrième pouvoir : observation médiatique et journalisme engagé

Qui sont les représentants d'intérêts pour et dans les médias ? Des marionnettes occultes, d'obscurs VRP¹¹⁵, ou autres qualificatifs peu valorisants pour une profession aux multiples facettes

¹¹¹ Nous pouvons dater avec l'INA les premières prises de position médiatiques sur le changement climatique dans les années 1970. Vidéo consultée en ligne sur le site Internet de l'INA. Disponible sur : https://www.ina.fr/video/S854618_001/les-refugies-climatiques-une-realite-en-voie-d-expansion-video.html

¹¹² Cf. supra

¹¹³ Entretien le 25 février 2021 avec Matthieu Ophelin, *op. cit.* : « Il y a dix ans quand j'étais à la Fondation Nicolas Hulot, le mot plaidoyer n'était pas utilisé. Avant on tournait autour de l'idée de porte-parole. »

¹¹⁴ Martin Luther King constitue à cet égard un exemple historique évident du porte-parolat de causes civilistes.

¹¹⁵ C. LEPRINCE ..., « Marionnettistes occultes ou obscurs VRP : qui sont les lobbyistes ? » France Culture, 17 mai 2019, consultable via [ce lien](#)

représentant une multitude de fonctions et d'organisations¹¹⁶, qu'elles soient propres à l'intérêt général ou l'intérêt privé.

Le « lobbying » est un sujet ponctuellement évoqué dans la presse¹¹⁷ mais, comme l'indique Transparency International France¹¹⁸ le traitement médiatique qui en est fait aborde assez peu la réalité pratique du lobbying. Le lobbying, et la représentation d'intérêts en général, sont ainsi fréquemment dénoncés que ce soit en raison des pratiques employées par certains professionnels¹¹⁹, ou de la transparence même de ces pratiques¹²⁰, que par les intérêts que certains groupes poursuivent et qu'ils arrivent, par le biais de leur influence, à faire traduire dans les normes.

Les récents traitements médiatiques n'ont fait que relayer une image négative de la représentation d'intérêt ; tant sur les sujets du tabac^{121, 122 et 123} que du plastique¹²⁴, de l'industrie agroalimentaire sur l'étiquetage nutritionnel^{125 et 126}, des pratiques de la sucrière^{127 et 128} ou encore des industries phytopharmaceutiques comme pétrochimiques.¹²⁹ Que ce soit pour dénoncer la non-publication de notes de positions, les pratiques de « club parlementaires », les campagnes d'affichage et de communication ou encore les « études sponsorisées », dénonçant l'opacité des pratiques et des jeux d'influence avec les décideurs publics ; le lobbying a mauvaise presse en France¹³⁰.

¹¹⁶ L'invité de 8h20. Émission de radio animée par Marc Fauvelle. Diffusée le 25 octobre 2017, France Inter. Disponible sur <https://www.franceinter.fr/emissions/interactiv/interactiv-25-octobre-2017>. Cette interview est un exemple parmi d'autres sur la notion de lobbying, où l'ancien ministre de l'agriculture, Stéphane Travert, affirme que les syndicats agricoles et ONG ne sont, pour lui, pas des lobbys.

¹¹⁷ Selon le rapport de Transparency International, en moyenne, 44 articles ont été publiés chaque jour sur le sujet durant les cinq dernières années dans la presse écrite française. Source : Europresse. Recherche effectuée sur la base des articles publiés dans l'ensemble de la presse française entre le 1er janvier 2014 et le 1er janvier 2019. Plus de 81 000 articles contiennent les mots "lobbying", "lobbyiste(s)", "lobby(s)", ou "lobbie(s)" dans le texte, dont plus de 3000 dans le titre. En comparaison, moins de 1000 articles sur la même période parlent de "représentant(s) d'intérêts" ou de "représentation d'intérêts".

¹¹⁸ Rapport Transparency International France « Pour un meilleur encadrement du lobbying », 2019 ; consultable via [ce lien](#)

¹¹⁹ H. Constanty et V. Nouzille, Députés sous influences. *Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée*, Fayard, Paris, 2006

¹²⁰ Article Le Monde « A l'Assemblée nationale, le lobbying sans complexes », par Manon Rescan, publié le 28 janvier 2020

¹²¹ DELORME O., Emission Cultures Monde, France Culture du 7 octobre 2014 « TOBACCO MUNDO (2/4) - Lobbies and Cigarettes : l'industrie du tabac à la manœuvre » consultable [via ce lien](#)

¹²² LUCET E., Cash investigation « Industrie du tabac, la grande manipulation », édition du 7 octobre 2014, accessible via [ce lien](#)

¹²³ LUCET E., Cash investigation « La grande manipulation de l'industrie du tabac », édition du 7 octobre 2014, accessible via [ce lien](#)

¹²⁴ LUCET E., Cash investigation « Plastique : un lobby peut en cacher un autre... », édition du mardi 11 septembre 2018, accessible via [ce lien](#)

¹²⁵ LUCET E., Cash Investigation « Lobbying agroalimentaire : non, mais allo l'ANIA... », édition du mardi 13 septembre 2016, accessible via [ce lien](#)

¹²⁶ HOREL, S., « Intoxication agroalimentaire » au ministère de la santé », Le Monde, 8 juillet 2016, accessible via [ce lien](#)

¹²⁷ LUCET E., Cash investigation « Sucre : comment l'industrie nous rend accros », édition du 19 octobre 2015, accessible via [ce lien](#)

¹²⁸ CELNIK N., « Les lobbies du sucre avaient financé des études pour minimiser l'impact sur les maladies cardiaques », Journal Sciences & Avenir, 14 septembre 2016, accessible via [ce lien](#)

¹²⁹ Citons ici le « scandale » des *Monsanto Papers*, où des cartographies de décideurs publics européens étaient publiées, réalisées par les cabinets de conseil FleishmannHillard et Publicis pour le compte de leur client Bayer/Monsanto.

Ce fut l'occasion pour le comité sénatorial de déontologie parlementaire, présidé par le sénateur Arnaud Bazin, de produire un avis « fichier utilisé par Monsanto », consulté le 13 avril 2021 à 23h24, accessible en ligne : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/Avis_N_CDP_2019-2.pdf.

Dans cet avis, le comité conclut que la pratique dénoncée médiatiquement « [ne caractérise pas] un manquement au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat par la société Bayer S.A. et la société Publicis. »

¹³⁰ M. RESCAO Le Monde, « La place des lobbys à l'Assemblée nationale de nouveau en débat », *Le Monde*, 14 mai 2019





Le traitement journalistique du lobbying est notamment incarné par Stéphane Horel, journaliste et collaboratrice du *Monde* qui dénonce une « lobbytomie »¹³¹ contraction des mots « lobby » et « lobotomie » pour investir l'esprit critique des décideurs. En expliquant que les industriels, notamment du sucre, des pesticides ou encore des plastiques, ont su instrumentaliser et détourner les décideurs publics¹³² des objectifs premiers des politiques publiques en transmettant des « *faits alternatifs, au sens premier du terme* » avec des études scientifiques sponsorisées, qui entrent dans le circuit de connaissance et permettent d'instiller le doute sur certaines positions scientifiques indépendantes tout en retardant la décision législative ou réglementaire¹³³. Ainsi, pour Stéphane Horel les actions des représentants d'intérêts des secteurs industriels permettent d'entretenir une « manufacture du doute »,¹³⁴

La perspective européenne sur ces sujets n'est pas plus optimiste et valorisante pour les métiers de représentation d'intérêt. *Libération*, *The Guardian*, la *Taz* et le *Deník Referendum*, quatre journaux respectivement français, britannique, allemand et tchèque se sont ainsi intéressés aux pratiques des représentants d'intérêts des industries énergétiques à Bruxelles¹³⁵. Ils dénoncent les pratiques de « revolving doors » de certaines personnes appartenant à plusieurs organisations, dont des structures type *think tank* cumulées à une fonction au sein d'un cabinet d'affaires publiques ou une entreprise ; ou encore les événements clos avec des parlementaires ou la pratique de rapports commandés par des organisations privées pour influencer certaines conclusions.

Cependant, il faut noter que la relation entre médias et représentants d'intérêts n'est pas la même entre la bulle européenne et française.

À Bruxelles, il est monnaie courante pour les représentants d'intérêts d'afficher leurs positions et arguments avec les médias européens grâce à des articles sponsorisés ou encore des événements, promus voir organisés par Politico ou encore Euractiv qui se financent en partie grâce à ces pratiques. Avec le Pacte Vert européen, certaines associations environnementales ou ONG préfèrent se détacher de ces pratiques dans leur représentation d'intérêt, en refusant de participer

¹³¹ S. HOREL, « Lobbytomie – comment les lobbys empoisonnent nos vies et la démocratie », *La découverte*, 2018. Prix éthique de l'association Anticor en 2020.

¹³² Intervention Stéphane Horel – conférence « Lobbys : science sous influence » Cœur des sciences – UQAM - Jeudi 28 mars 2019 - 18h, consultable via [ce lien](#)

¹³³ Emission France Culture « La grande table idée » d'Olivia Gesbert « Les lobbys : poisons de la démocratie ? », 30 octobre 2018

¹³⁴ Reportage France Culture « Stéphane Horel : "La manufacture du doute, ce sont des stratégies de manipulation de la science pour créer des controverses artificielles" », consultée le 15 avril 2021 à 8h40. Accessible en ligne : <https://video-streaming.orange.fr/actu-politique/stephane-horel-la-manufacture-du-doute-ce-sont-des-strategies-de-manipulation-de-la-science-pour-creeer-des-controverses-artificielles-CNT0000017V13U.html>

¹³⁵ T. MASSIOT, "Energie fossiles : à Bruxelles, open bar pour les lobbys", *Libération*, 3 mars 2020 ://www

à un évènement, une table ronde dès lors qu'une organisation privée du secteur pétrochimique est présente par exemple.¹³⁶

A l'échelon français les « *marchands d'information* » que sont les représentants d'intérêts, selon Jean-Dominique Giuliani¹³⁷, doivent s'entretenir régulièrement avec les journalistes pour véhiculer au mieux leurs actions de plaidoyer-lobbying, en essayant de convaincre de leurs positions et influencer dans le débat législatif et parlementaire. Il faut cependant distinguer la représentation d'intérêt entre l'Assemblée nationale, très exposée médiatiquement, et celle du Sénat différente de par sa temporalité législative, ses débats plus sereins et sa culture politique du consensus transpartisan comme l'atteste la sénatrice Marta de Cidrac¹³⁸, ce qui aura éventuellement pour conséquence une stratégie d'influence et de conviction différente pour les journalistes entre les deux chambres du Parlement.

Les lobbyistes ont par ailleurs été pointés du doigt, au début de la crise sanitaire liée à la COVID-19 par les médias^{139 et 140}, reprenant les observations de certaines associations environnementales telles qu'Amis de la Terre¹⁴¹ pour le « *travail opaque* » de certains grands groupes « *afin d'orienter les aides gouvernementales, mais aussi d'affaiblir les normes environnementales et sociales* »¹⁴².

Ce traitement médiatique liant « lobbying » et « grands groupes » en soulignant le manque de transparence du dialogue avec les décideurs publics, ne fait que relayer une image négative de la représentation d'intérêts pour les citoyens en mélangeant les genres et entretenant une confusion entre lobbying-plaidoyer et acteurs de la représentation d'intérêts sur les sujets environnementaux. Vincent Nouzille, journaliste, co-auteur de « députés sous influences »¹⁴³ justifie ainsi la mission des journalistes « *pour lever des tabous et nourrir le débat public* »¹⁴⁴ afin d'assurer une pleine transparence du débat démocratique.

Pour assurer une meilleure transparence, il est à souligner que, tout comme les représentants d'intérêts, les journalistes devraient déclarer leurs intérêts lorsqu'ils en ont. Les règles du jeu déontologiques doivent être respectées par les journalistes et les représentants d'intérêts afin

¹³⁶ Entretien du 5 mars 2021 avec une chargée de plaidoyer au niveau européen dans une ONG environnementale internationale, présente notamment en France et à Bruxelles.

¹³⁷ Podcast « Médias et lobbying : pas vu pas pris ? » par Sarah Belnez, rédigé le 31/03/2016, consultable via [ce lien](#)

¹³⁸ Entretien du 9 avril 2021 avec Marta de Cidrac

¹³⁹ G. GAMBERINI, « Coronavirus: quand les lobbies tentent de s'emparer du "monde d'après" » La *La Tribune*, 3 juin 2020, consultable via [ce lien](#)

¹⁴⁰ A. GRELIER, « Les lobbys plus forts que jamais pendant la crise du coronavirus » *France Culture*, consultable via [ce lien](#)

¹⁴¹ Rapport « Lobbying : l'épidémie cachée », association « Les amis de la Terre », publié en juin 2020, consultable via [ce lien](#)

¹⁴² G. GAMBERINI, « Coronavirus: quand les lobbies tentent de s'emparer du "monde d'après" » La *La Tribune*, 3 juin 2020, consultable via [ce lien](#)

¹⁴³ V. NOUZILLE et H. CONSTANTY, « Députés sous influences. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée », Fayard, Paris, 2006

¹⁴⁴ J-P. CHARIE, rapport d'information de l'Assemblée nationale, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2008, propos de Vincent Nouzille accessible page 91 du rapport, accessible via [ce lien](#)





d'assurer une transparence des informations auprès du public. D'où le fait que certaines rédactions et médias se dotent d'une charte ou d'un code de déontologie et les rendent publics. Prenons l'exemple du groupe de presse *Le Monde* qui a mis en place un comité d'éthique veillant au respect et à la bonne application de la déontologie définie et rendue publique par le quotidien.

Ainsi, comme l'affirmait Daniel Lebègue, ancien président de Transparency International de 2003 à 2017 :

« Nous devons réunir autour de la table représentant d'intérêts, journalistes, acteurs de la société civile pour améliorer les pratiques de lobbying, avoir plus de transparence, des règles du jeu, de la déontologie mais aussi des contrôles et des sanctions lorsqu'il y a des dérives »¹⁴⁵

D. — La perception citoyenne et politique des représentants d'intérêts

Le « lobbying » est mal perçu par les citoyens et vilipendé par certains décideurs publics, non pas pour l'activité en elle-même mais en raison de certaines pratiques pouvant être jugées illégitimes ou de certains acteurs politiques trop complaisants. Telles sont les conclusions d'un sondage¹⁴⁶ effectué quelques jours après la démission de Nicolas Hulot concluant que 4 Français sur 5 considèrent que « *les lobbys ont trop d'influence sur la politique du gouvernement.* »¹⁴⁷

Pourtant, dans une étude sur la perception du lobbying par les décideurs publics en France, 98 % du panel interrogé jugent que le dialogue avec les représentants est « utile », et 96 % le jugent « nécessaire ». 60% des sondés (élus, collaborateurs parlementaires, membres de cabinets ministériels, ...) disaient même « *avoir le réflexe de consulter des représentants d'intérêts afin d'avoir des éléments d'informations leur permettant d'évaluer l'impact d'une mesure législative ou réglementaire envisagée.* »¹⁴⁸

Dans ce sens, une étude du CEDAP, Elab et Confluence sur la perception des associations professionnelles par les Français confirme que les ONG et associations d'élus bénéficient d'un relatif crédit de confiance, et que l'utilité des associations professionnelles n'est pas contestée pour leurs activités de promotion des intérêts.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Assises du journalisme édition 2013, « Journalistes et lobbyistes : meilleurs ennemis ? », propos de Daniel Lebègue accessible via [ce lien](#)

¹⁴⁶ Etude de l'institut YouGov pour *Le HuffPost* et CNews sur le poids des groupes d'intérêts et la politique environnementale du gouvernement, août 2018, consultable via [ce lien](#)

¹⁴⁷ G. CLAVEL, « Les lobbys ont trop d'influence sur les politiques, selon une majorité écrasante de Français » *Huffington Post*, 6 septembre 2018, article accessible via [ce lien](#)

¹⁴⁸ Enquête nationale AFCL – Sciences Po Junior Consulting « La perception du lobbying par les décideurs publics », 2016, consultable via [ce lien](#)

¹⁴⁹ Etude CEDAP, Elab et Confluence - "Les associations professionnelles vues par les français" publié le 11 juin 2019; accessible via [ce lien](#)

Il faudrait donc en comprendre que l'activité de lobbying n'est pas critiquable en elle-même, et qu'il faut, sous l'angle citoyen et politique distinguer le lobbying de pure influence de celui qui comporte une part d'expertise. Autrement dit, sous ce prisme, un lobbying « bien compris » et convenablement encadré peut être un outil utile à la décision publique¹⁵⁰

Cependant, comme le souligne Baptiste Javary dans sa thèse sur la déontologie parlementaire¹⁵¹, les recherches empiriques confirment que les citoyens éprouvent une plus grande méfiance que les élus à l'égard du « lobbying » au sens large du terme. Dans le même temps, il convient de souligner que certaines ONG environnementales revendiquent faire un lobbying au nom des citoyens, et plus exactement de celles des personnes physiques privées qui adhèrent ou apportent leur soutien financier, matériel ou symbolique.¹⁵² Autrement dit, une mobilisation individuelle active qui vient relativiser la confiance des citoyens dans le « lobbying » — tout en consolidant l'acception large qui peut être faite du « lobbying ».

En effet, pour tester cette hypothèse, une étude française, dans le cadre du projet LEGIPAR « Légitimation parlementaire et gouvernement démocratique en France et dans l'Union européenne » a demandé à des députés quelle serait leur attitude vis-à-vis d'un amendement pré rédigé par « *une grande compagnie française* »¹⁵³. L'attitude des citoyens et des députés vis-à-vis de ce genre d'initiative diffère sensiblement. 66 % des députés se déclarent prêt à défendre l'amendement contre seulement 30 % des citoyens¹⁵⁴. La méfiance des citoyens et des parlementaires à l'égard des intérêts économiques est confirmée par une seconde hypothèse dans laquelle les auteurs ont proposé un second amendement rédigé cette fois par une ONG. L'attitude des répondants est bien plus positive. 80 % des députés et deux tiers des citoyens interrogés se déclarent favorables à l'amendement.¹⁵⁵

Selon Olivier Rozenberg et Cécile Vigour, « *les députés ont un rapport plus pragmatique que leurs électeurs aux activités législatives* »¹⁵⁶. Les élus ont moins d'*a priori* sur l'influence des lobbies parce qu'ils entretiennent des relations réelles avec eux, souvent bien éloignées du « *mythe de l'influence* » parfois véhiculé par les médias¹⁵⁷.

¹⁵⁰ OCDE, Lobbying, pouvoirs publics et confiance, volume 1, Quel cadre législatif pour plus de transparence ? publications de l'OCDE, 25 janvier 2011, p. 58.

¹⁵¹ B. JAVARY « La déontologie parlementaire », thèse de l'université Paris Nanterre en droit public, présentée et soutenue publiquement le 29 novembre 2019

¹⁵² Observation d'une personne responsable du plaidoyer dans une ONG environnementale française.

¹⁵³ C. VIGOUR, « French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », The Journal of Legislative Studies, 2013 n° 2, p. 239.

¹⁵⁴ L'étude complète du LEGIPAR (Légitimation parlementaire et gouvernement démocratique en France et dans l'Union européenne) est rassemblée dans le volume 19, 2013 n°2 du Journal of Legislative Studies

¹⁵⁵ S. BROUARD et al., « From Theory to Practice: Citizens' Attitudes about Representation in France », The Journal of Legislative Studies, n° 2, p. 183, 2013

¹⁵⁶ O. ROZENBERG, C. VIGOUR, « Comment pensent les parlementaires ? Les rôles, valeurs et représentation des élus », in Olivier ROZENBERG, Éric THIERS, Traité d'études parlementaires, op. cit., p. 408.

¹⁵⁷ G. COURTUY, « Le lobbying en France : invention et normalisation d'une pratique politique », Bruxelles, Peter Lang AG, 2002, p. 317.





Ainsi, l'encadrement des représentants d'intérêts gravitant autour du « lobbying » et de « l'*advocacy* » permettent de mieux cerner les réalités de la représentation d'intérêt, mais la perception historique de la représentation d'intérêt en France et le traitement journalistique restent aujourd'hui très négatifs. Une transparence volontaire et une pédagogie accrue permettront de gagner en visibilité pour l'ensemble des facettes du kaléidoscope de la représentation d'intérêts en informant de l'influence potentielle des représentants d'intérêts et en donnant les clés de compréhension de l'empreinte législative des organisations, tout en les plaçant sur un relatif pied d'égalité.

E. — L'objectivation sociographique : analyse de parcours individuels

Pour analyser le lobbying et le plaidoyer environnemental, il faut pouvoir comprendre comment les représentants d'intérêts s'identifient, de par l'appartenance à un groupe, une profession, des intérêts environnementaux, un engagement et analyser leurs cheminements personnels et professionnels, pour comprendre au mieux leurs trajectoires de lobbyistes-plaideurs.

Actuellement, les analyses sociologiques ne traitent pas directement de cette problématique, à l'exception d'une étude. Celle-ci analyse la différence entre les groupes *d'intérêts* et les groupes *de causes* mais ne traite pas les trajectoires des individus, et conclut qu'il n'y a pas de différence fondamentale entre les deux univers¹⁵⁸.

Quelle est l'importance de ce questionnement ? Le représentant d'intérêts s'apparente à un métier politique et à un impact dans la société, dans la mesure où son influence et sa conviction contribuent à coproduire des politiques publiques en intervenant dans le processus de décisions publiques, pour le faire évoluer dans son sens. Dès lors, nous sommes amenés à nous poser la question, d'un point de vue sociologique à la justification d'une distinction entre plaideur et lobbyiste ainsi que de l'identification entre lobbying et plaidoyer.

Ce métier s'institutionnalisant et se professionnalisant, il convient d'analyser les parcours académiques, les rapports à la politique, les origines du militantisme, et leurs conceptions et identités du métier, qu'ils se revendiquent plaideur ou lobbyiste.

Aujourd'hui, en témoigne le répertoire de la HATVP, il n'est pas possible d'avoir deux populations distinctes de lobbyistes et plaideurs nettement distinguées, d'autant plus que les références de

¹⁵⁸ H. Klüver, S., S. Saurugger, « Op, « Opening the bal box : the professionalization of interest groups in the European Union », Interest Groups & advocacy, 2013, Vol.2, 2, 185-205

métiers et intitulés liés aux affaires publiques se comptent par centaine selon le Professeur Guillaume Courty¹⁵⁹

Notre analyse se propose d'étudier les trajectoires des représentants d'intérêts et de tenter d'identifier ce qui fait qu'ils s'identifient plutôt comme étant lobbyiste ou plaideurs. Pour ce faire, nous avons construit un échantillon sociographique, réduit mais très spécifique par rapport à la problématique de l'étude, regroupant des personnes travaillant dans les métiers de la représentation d'intérêts, sur les sujets environnementaux¹⁶⁰, se qualifiant de « lobbyiste » ou « plaideur », dont les intitulés divers et les trajectoires personnelles et professionnelles permettent de comprendre certaines grandes tendances actuelles.

Grâce à cet échantillon, aux sources académiques et médiatiques, ainsi qu'aux entretiens individuels semi-directifs¹⁶¹, il est possible de tirer certaines conclusions, qui doivent être analysées avec du recul — une telle démarche sociographique pouvant constituer en elle-même l'objet d'une thèse.

La première difficulté de ce travail a été de disposer d'un échantillon représentant des profils variés tant au niveau de leurs diplômes que de leurs expériences. La revendication de lobbyiste – plaideur sur les sujets environnementaux a permis de faire ressortir une cinquantaine de profils que nous avons pu analyser, sans toutefois avoir l'opportunité d'interroger chacune des personnes de l'échantillon.

Typologie des acteurs de la représentation d'intérêts

Depuis la mise en place du répertoire des représentants d'intérêts, la HATVP recense 2 337 organisations. Ces organisations peuvent être de différents types : des entreprises et cabinets privés, des associations, des ONG, des *thinks tanks*, ou syndicats.

D'après les données disponibles de la HATVP exploitées par Smart Lobbying avec son « observatoire du lobbying en 2021 »¹⁶² :

- 29,5% sont des sociétés commerciales ;
- 22,6% sont des organisations professionnelles ;

¹⁵⁹ Entretien du 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, professeur des universités en science politique à l'université de Lille, chercheur au CNRS et spécialiste des groupes d'intérêts.

¹⁶⁰ La thématique environnementale étant entendue largement en regroupant des secteurs liés au développement durable, à l'économie circulaire, à la responsabilité sociale et environnementale etc.

¹⁶¹ Durant lesquels les personnes devaient se présenter, définir la représentation d'intérêt, le lobbying, le plaidoyer, expliquer leurs parcours professionnels et s'identifier par rapport aux différents métiers et intitulés des affaires publiques

¹⁶² Smart Lobbying « Observatoire du lobbying en 2021 »





19% sont des associations.

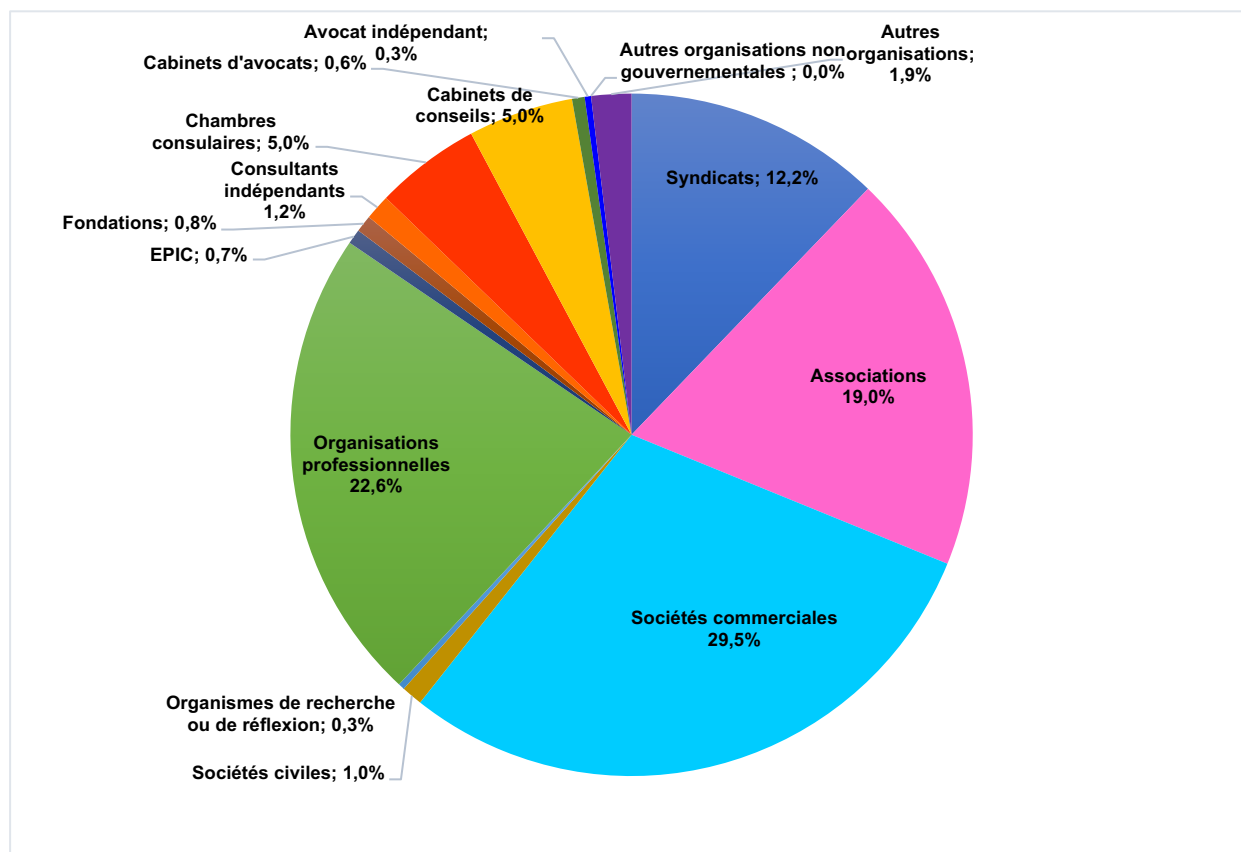


Figure 2 Diagramme représentant les différents types d'organisations enregistrées au sein du registre de la HATVP. Extrait du rapport de Smart Lobbying "Observatoire du lobbying en 2021", page 11

D'après cette analyse quantitative, si l'on regroupe les organisations professionnelles et les sociétés commerciales, on constate que le secteur privé représente plus de la moitié des secteurs déclarés dans les registres de l'institution. Les associations et les syndicats représentent de leurs côtés un tiers des organisations se déclarant sur le registre de la HATVP et enfin les cabinets de conseil et les consultants indépendants qui restent très minoritaires.

De plus, l'analyse quantitative permet de se faire une première idée de la répartition des représentants d'intérêts par genre. En effet, la profession est majoritairement masculine, avec plus de 6 représentants d'intérêts sur 10 qui sont des hommes¹⁶³, ayant suivi une formation en science politique, relations internationales ou en droit et qui accède à ce type d'emploi après avoir eu une expérience dans la sphère publique ou politique¹⁶⁴.

¹⁶³ D'après l'étude menée par Smart Lobbying « Observatoire du lobbying en 2021 » qui a analysé le répertoire de la HATVP : 6 709 représentants d'intérêts enregistrés dont 36% sont des femmes (soit 2 435) et 63,7% sont des hommes (soit 4 274).

¹⁶⁴ Information obtenue par comparaison de 50 membres de notre échantillon

Ces données permettent de comprendre les grandes répartitions des représentations d'intérêts et la part non négligeables des associations et syndicats dans la représentation. Cependant, elles ne permettent pas, du fait des modalités de la déclaration HATVP, d'analyser finement les secteurs, les spécialités par entité ou par individu, notamment sur les sujets environnementaux, ainsi que les intitulés et « identités » entre lobbyistes et plaideurs. Il faut pour cela pousser la réflexion avec les travaux académiques et l'échantillonnage sociographique de l'étude.

L'institutionnalisation des représentants d'intérêts par les trajectoires personnelles

Les travaux du professeur Guillaume Courty permettent de comprendre comment les représentants d'intérêts ont pu s'institutionnaliser, en plus de la formation et des déclarations HATVP, par leurs trajectoires personnelles. En effet, avant de basculer dans les groupes d'intérêts, la plupart des représentants d'intérêts ont eu une expérience dans la vie politique (49,4%) et d'autre en cabinets ministériels (23%)¹⁶⁵. On constate dès lors une porosité entre les métiers de l'action publique et ceux de la représentation d'intérêts, sans savoir réellement à ce stade si la représentation d'intérêts relève de structures privées ou associatives et d'une identité de « plaideur » ou de « lobbyiste ».

Dès lors, la question se pose de savoir si les trajectoires des individus exerçant un métier de représentants d'intérêts sur les sujets environnementaux permettent de dégager une typologie pertinente ou des comportements redondants ?

L'échantillonnage sociographique de l'étude permet de dégager trois types de trajectoires :

- Des individus provenant de grands corps d'État ;
- Des individus provenant de cabinets ministériels au Ministère de la transition écologique ou au sein d'équipes parlementaires en lien avec les sujets environnementaux ;
- Des individus sans expériences publiques notables.

Les représentants d'intérêts issus de la haute administration et des fonctions assimilées

Dans cette partie nous allons nous intéresser aux acteurs de la vie politique au plus haut de la hiérarchie, c'est à dire les anciens hauts-fonctionnaires, et les personnalités politiques (les élus de manière générale, comme les députés, les ministres ...). Il convient de préciser qu'il s'agit *de facto* de la population d'étude la plus réduite.

¹⁶⁵ G. Courty, L'institutionnalisation des représentants d'intérêts, Olivia Bui-Xuan, Représentation et représentativité dans les institutions, Institut universitaire Varenne, 2016, pp.27-41





Fort d'une expérience dans le secteur public à promouvoir l'intérêt général, nous pouvons observer des reconversions professionnelles dans le secteur privé. Comment expliquer cette mobilité du public au privé ?

Nous pouvons émettre l'hypothèse que ces acteurs ont basculé dans le secteur privé en attente de saisir une opportunité pour retourner dans le secteur public. Il peut s'agir d'anciennes personnalités politiques non réélues, ou de fonctionnaires sans perspectives de promotion.

On parle alors de pantouflage, c'est-à-dire de quitter la fonction publique pour exercer dans le secteur privé¹⁶⁶. Lorsque le haut fonctionnaire va dans le secteur privé, cela pose des problèmes éthiques et déontologiques¹⁶⁷. Dans la mesure où dans ses précédentes fonctions il était chargé de concourir à l'intérêt général, pour *in fine* prendre en charge la défense d'intérêts particuliers dans une nouvelle vie professionnelle, il y a un risque important de conflit(s) d'intérêts. Lequel conflit existe dès lors que l'ancien haut fonctionnaire exerce dans un secteur ou dans une organisation qui était précédemment sous sa tutelle.

Notamment depuis la mandature d'Emmanuel Macron et l'ouverture de fonctions parlementaires et ministérielles à plus de personnalités de la société civile, on observe des changements politiques et législatifs qui, par le travail de Muriel Pénicaud sur les mobilités des fonctionnaires¹⁶⁸ puis d'Amélie de Montchalin sur la réforme de la fonction publique¹⁶⁹, vont certainement accentuer la perméabilité des trajectoires individuelles entre secteur public et secteur privé. Selon certains, cela « vise à accroître les conflits d'intérêts entre fonctionnaire et acteurs privé »¹⁷⁰, ce qui nécessitera dès lors une importance accrue du rôle de déontologue au sein des Ministères, des deux chambres du Parlement ou encore de la HATVP pour garantir une vie publique saine.

D'un point de vue individuel, parmi les personnalités publiques, nous retrouvons, à titre d'exemple, dans cette catégorie, Emmanuelle Wargon et Brune Poirson (dont un avis de la HATVP a été publié tandis qu'E. Wargon a opéré ses différentes mobilités avant l'extension de compétences de l'autorité administrative indépendante).

Emmanuelle Wargon qui a effectué un « rétro-pantouflage », c'est-à-dire un parcours public pour aller dans le privé et repartir dans le public, ce qu'on appelle plus couramment le phénomène de

¹⁶⁶ Voir définition « Pantouflage » de l'encyclopédie en ligne, sur : <https://www.universalis.fr/dictionnaire/pantoufler/>

¹⁶⁷ B. COLLOMBAT, « Du public au privé : le grand manège des hauts fonctionnaires », *France Inter*, 16 février 2017, émission à écouter en replay via [ce lien](#)

¹⁶⁸ Etienne Girard, « Avec la réforme Pénicaud, le gouvernement promeut le pantouflage des hauts-fonctionnaires », *Marianne*, le 29/03/2018, en ligne sur : <https://www.marianne.net/politique/avec-la-reforme-penicaud-le-gouvernement-promeut-le-pantouflage-des-hauts-fonctionnaires>

¹⁶⁹ Notamment la disparation annoncée des « corps » y compris celui des Préfets (la « préfectorale ») et le remplacement de l'ENA par l'Institut du Service Public.

¹⁷⁰ Paul Cassia, « La perméabilisation en marche des activités publiques et privées », *mediapart*, 30 mars 2018, en ligne sur : <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/300318/la-permeabilisation-en-marche-des-activites-publiques-et-privées>

« portes tournantes » ou « *revolving doors* »¹⁷¹. Diplômée de l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC), de Science Po., et de l'École nationale d'administration (ENA), elle se présente de la manière suivante « *après 20 ans d'expérience de l'action publique et 3 ans dans une entreprise, j'ai l'honneur d'avoir été appelée au gouvernement pour contribuer à mener la transition écologique et solidaire indispensable à la construction de notre avenir commun* »¹⁷². » Elle a été durant 3 ans, la *lobbyiste en chef* du groupe Danone, responsable des affaires publiques et de la communication ; cette trajectoire personnelle du privé vers le public avait fait débat du fait de ses anciennes fonctions et de l'entreprise d'origine¹⁷³.

Non assimilée à un grand corps d'Etat, mais proche par son parcours, nous retrouvons également Brune Poirson, cadre d'entreprise et femme politique française, élue en 2017 députée puis nommée secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire. Cette dernière a suivi une classe préparatoire de lettre à Paris, suivi d'un IEP (Aix-en-Provence) et a terminé ses études à la London School of Economics-LSE¹⁷⁴.

À la différence d'Emmanuelle Wargon, le parcours politique de Brune Poirson est plus récent, ayant débuté sa carrière dans le secteur privé, entre 2000 et 2010, pour le compte de Véolia, chez qui elle a occupé différents postes à responsabilité au Royaume-Uni, en Inde et aux États-Unis dans le domaine du développement durable¹⁷⁵. Forte de cette expérience elle a pu prétendre occuper ces responsabilités politiques et le portrait que *Libération*¹⁷⁶ a fait d'elle nous apporte des éléments qualitatifs sur sa vision de son engagement. On peut comprendre qu'elle agit individuellement dans un intérêt général en s'appuyant sur ces compétences qu'elle a acquis, et n'adhère pas à une logique d'engagement strictement partisan. Selon elle il faut « *refuser les dogmes* »¹⁷⁷ et réfléchir à un intérêt général qui puisse se conjuguer personnellement tant dans une structure associative qu'une entreprise privée, au service des politiques publiques. Ce qui justifie certainement l'abandon de sa position de députée, reprise depuis le remaniement de juillet 2020, pour un nouveau défi professionnel dans le secteur privé au sein du groupe Accor en tant que responsable développement durable.¹⁷⁸

¹⁷¹ COLLOMBAT B., « Du public au privé : le grand manège des hauts fonctionnaires », France Inter, 16 février 2017, émission à écouter en replay via [ce lien](#)

¹⁷² Présentation disponible sur son profil LinkedIn, consulté le 1^{er} mai 2021

¹⁷³ « gouvernement : la nomination d'une ex-Danone au ministère de l'Écologie fait débat », France info, 24/10/2018, en ligne sur : https://www.francetvinfo.fr/economie/industrie/gouvernement-la-nomination-d-une-ex-danone-au-ministere-de-l-ecologie-fait-debat_3001587.html

¹⁷⁴ Christelle Ibach, « Brune Poirson, une secrétaire d'État de la génération Macron » Cadre dirigeant magazine, 31 mai 2018, en ligne sur : <https://www.cadre-dirigeant-magazine.com/manager/brune-poirson-une-secretaire-detat-de-la-generation-macron/>

¹⁷⁵ « Brune Poirson, candidate La république En marche dans le Vaucluse, 3^e circonscription, La Croix, le 12/05/2017, en ligne sur : <https://www.la-croix.com/France/Brune-Poirson-candidate-Republique-marche-Vaucluse-3e-circonscription-2017-05-12-1200846711>

¹⁷⁶ Quentin Girard, « Portrait. Brune Poirson, le goût d'éclore », Libération, 17 juin 2018, en ligne sur : https://www.liberation.fr/planete/2018/06/17/brune-poirson-le-gout-d-eclore_1659848/

¹⁷⁷ Ibid

¹⁷⁸ Délibération n°2021-41 HATVP relative au projet de reconversion professionnelle de Madame Brune Poirson. Consulté le 23 mai 2021 à 19h01. Accessible en ligne : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/04/2021-41-Brune-Poirson.pdf>





Les Corps d'États ne sont pas les plus nombreux en termes de représentants d'intérêts environnementaux et leurs mobilités ne passent pas inaperçues pour en dénoncer les éventuels conflits d'intérêt¹⁷⁹.

Les filières sélectives et prestigieuses dont ces représentants d'intérêts sont issus, du fait de leur grade de « grands corps » de l'État alimentent dès lors un « entre soi » et posent certaines questions sur la motivation et la valorisation des outils de représentations d'intérêts (cf infra/supra) dont ils vont pouvoir user dans les structures privées. Du côté de l'organisation recrutant cette personne, est-ce en raison d'un carnet d'adresse, d'un engagement politique, d'une connaissance des rouages institutionnels ? Du côté de l'acteur, pourquoi rejoint-il une entreprise privée plutôt qu'une structure associative (à l'exception de Cécile Duflot, ancienne ministre chargée du logement, à l'origine d'une réforme majeure de l'urbanisme devenue directrice générale d'Oxfam France) ? Est-ce parce que la représentation d'intérêt peut se faire en faveur de l'intérêt général dans les deux cas ? Est-ce pour des convictions personnelles, des raisons financières, des objectifs de carrière ? Chaque trajectoire individuelle aura sa propre justification mais leur analyse cumulée est susceptible d'offrir une vue d'ensemble et de révéler des tendances lourdes.

Les représentants d'intérêts issus de cabinets ministériels du Ministère de la transition écologique, ou d'équipes parlementaires impliquées sur les sujets environnementaux

Cette catégorie d'individus ne répond pas à un cursus et un corps de métier homogène, tant les fonctions de membre de cabinet parlementaire et ministériel revêtent une multitude de profils dont l'arrivée dépend soit du cursus académique et professionnelle, soit d'un engagement politique, ou, le plus souvent, les deux en cumulés. Etant entendu que le cursus académique et professionnel s'ouvre de plus en plus à des formations non plus uniquement orientées vers les affaires publiques (souvent des facultés de droit et de science politique) et que les profils deviennent de plus en plus experts sur ces thématiques, les débats législatifs sur les sujets environnementaux étant de plus en plus techniques.

De plus, les membres de cabinets ont des métiers variés dont les outils, savoirs et savoirs faire peuvent varier d'un cabinet, d'un élu, d'un métier à un autre. Ils regroupent des hommes et femmes travaillant quotidiennement dans l'ombre des élus. Leurs missions consistent à venir en appui auprès du ministre ou du parlementaire pour le conseiller, que ce soit sur le volet politique, communication, légistique ou juridique, et l'accompagner sur un panel de missions aussi variées

¹⁷⁹ Une commission de déontologie a été créée en 1995 pour examiner les projets de départ des fonctionnaires dans le secteur privé.

que le portefeuille de la personne pour laquelle il travaille. Leurs intitulés et rangs au sein du cabinet reflètent les nombreuses positions hiérarchiques et d'autorité du métier : « directeur de cabinet », « chef de cabinet », « conseiller politique », « conseiller parlementaire », « conseiller communication », « conseiller technique », « assistant parlementaire », « chargé de mission auprès de » tel ou tel conseiller de plein exercice, « chargé de communication politique et institutionnelle ». Ces dénominations sont également de redoutables arguments de valorisation de leur expérience en affaires publiques. Et l'enjeu des dénominations est loin d'être anodin. La formulation exacte de l'intitulé de poste sur le contrat de travail et son expression sur le marché du travail sont largement susceptibles de diverger (par exemple entre « chargé de communication au cabinet d'un député » et « conseiller législatif »). Dès lors un assistant parlementaire en circonscription n'aura pas les mêmes compétences qu'un assistant parlementaire en charge du suivi de dossiers législatifs spécifiques ; tout comme un conseiller politique et un conseiller parlementaire au sein d'un cabinet ministériel n'auront pas les mêmes savoirs faire à valoriser dans la représentation d'intérêt.

L'étude de notre échantillon démontre que leurs cursus scolaires renvoient aux sciences humaines et sociales, de l'ordre des relations internationales, du droit, des sciences politiques, et se spécialisent dès les premières années de master ou cumulent avec d'autres diplômes de ce niveau par des spécialisations telles que la communication, les affaires publiques, ou le management. La tendance montre également que les personnalités issues de cabinets parlementaires rejoignent plus la représentation d'intérêts du pôle « milieux d'affaires » que le pôle « ONG » pour y rester ; et que, si un retour vers le public se fait, il est majoritairement auprès d'un cabinet ministériel après plusieurs années d'expériences plutôt qu'un retour au sein d'un cabinet parlementaire.

Côté cabinet ministériel, la tendance est similaire, avec une appétence pour le secteur privé s'il y a mobilité vers la représentation d'intérêts. Le premier aspect justifiant ces trajectoires est le caractère précaire de ces postes. A chaque remaniement, ou alternance politique, l'équipe du cabinet politique étant dissoute.

Le second aspect qui est mis au jour par cette analyse comparative est la recherche d'une expérience nouvelle. Cette mobilité est plus propice en direction des métiers de la représentation d'intérêts. L'expérience et les compétences sont tout à fait bénéfiques pour les groupes d'intérêts. Il est plus facile pour eux d'intégrer les structures de représentations d'intérêts dans la mesure où ils sont familiarisés avec le fonctionnement des institutions publiques pour mettre en place des stratégies de plaidoyer, ou lobbying en fonction des agendas politiques, des mécaniques institutionnelles et des stratégies politiques.

Deux exemples révélateurs de lobbyistes sont ceux de membres issus d'un cabinet ministériel du ministère de la transition écologique, l'un conseiller technique, anciennement conseiller





environnement au sein de la représentation d'intérêts de collectivités ; l'autre conseiller parlementaire, anciennement avocat puis conseiller politique de l'élu, tous deux ayant intégré le cabinet ministériel de par leurs engagements politiques.

Lors de la démission du ministre, l'un a quitté le ministère pour rejoindre une entreprise puis une seconde avec un poste à responsabilités sur les questions environnementales, pour revenir ensuite en cabinet ministériel en tant que conseiller politique, suivant le phénomène de « *revolving doors* » ; l'autre a continué pour un autre mandat pour prendre ensuite un poste de responsable des affaires publiques dans une entreprise portée sur les questions environnementales.

Un troisième exemple est celui d'un conseiller technique ayant rejoint un autre cabinet du Ministère de la transition écologique, de par son engagement politique, issu d'un cursus ingénieur appliqué dans des postes dans le secteur public qui, à l'issue du mandat, a rejoint une entreprise également portée sur les questions environnementales, pour être responsable développement durable.

Ces trois exemples révélateurs parmi tant d'autres, démontrent la porosité entre cabinets ministériels et entreprises, pour des métiers qui toucheront de près et de loin aux affaires publiques et environnementales en apportant un bagage technique (sur l'environnement, d'une part, et le fonctionnement de l'État, d'autre part) et relationnel avantageux pour la structure d'accueil. Ils pourront également apporter une nouvelle vision de la représentation d'intérêts pour les organisations qui les embauchent, exigeant plus de transparence ainsi que des outils plus proches des citoyens et des institutions publiques, pour se rapprocher des pratiques du plaidoyer (cf infra IV), d'autant plus s'ils ont une fibre environnementale et connu un passage en cabinet au ministère de l'environnement.

Cette réorientation est-elle faite au nom d'une conviction politique ou plus simplement une opportunité d'emploi ? Un ancien conseiller en cabinet ministériel ou parlementaire se destine-t-il plutôt à être lobbyiste ou à devenir plaideur ? Leur représentation d'intérêt sera à l'image de leur structure d'accueil, couplée à leur expertise, leurs outils, pratiques, et convictions qui coloreront leurs missions tant d'une logique de plaideur que de lobbyiste.

Les représentants d'intérêts sans expériences publiques

Parmi l'étude des trajectoires, la troisième catégorie de représentants d'intérêts a en commun le fait de ne pas avoir une expérience professionnelle antérieure dans le secteur public et l'environnement politique.

Il y a en premier lieu, les étudiants qui sont tout juste diplômés de formations en lien avec les affaires publiques ou bien des cursus techniques leur permettant de maîtriser les outils de la communication, le conseil juridique, ou les écoles de commerce. En effet, les parcours sont divers

mais les offres de formations universitaires tendent à répondre à cette demande¹⁸⁰. Ces formations permettent aux apprenants de maîtriser les méthodes et les outils pour intervenir dans le processus de décision. Dès les années 2000, on assiste à la masterisation¹⁸¹ de cette profession : 29% des jeunes diplômés ont débuté leur carrière en tant que représentants d'intérêts¹⁸².

Ayant pour la plupart des expériences courtes dans la sphère publique ou au mieux un contrat en alternance dans des structures leur permettant d'avoir une première expérience dans le monde du travail, ces étudiants prétendant s'orienter vers les métiers de l'influence ont en commun une ou plusieurs expériences dans le milieu associatif en tant que bénévole.

Il convient également de noter les passerelles et tremplins entre les différentes structures de représentation d'intérêts, les jeunes professionnels rejoignant en premier lieu un cabinet de conseils pour travailler ensuite dans une entreprise ou une association (*in house*), avec une expertise technique des affaires publiques à valoriser. Cette tendance venant à évoluer, du fait des générations et des nouveaux diplômés pour, rejoindre de plus en plus les entreprises ou associations environnementales directement ; ou commencer par des cabinets de conseils dont le positionnement est plus proche de leurs convictions personnelles.

Une précision doit également être apportée sur ces passerelles ; tant les entretiens que l'analyse sociographique démontrent qu'il est plus facile de passer d'une entreprise/organisation privée à une structure associative à Bruxelles qu'en France, la distinction entre le pôle milieux d'affaires et le pôle ONG étant encore plus poreuse dans la bulle européenne qu'en France.

Les exemples sont ainsi plus nombreux dans la bulle européenne qu'à l'échelon français sur la mobilité d'une structure privée à une structure associative, avec une revendication de « lobbyiste » qui est la même. Dans ce sens, une chargée de plaidoyer au niveau européen dans une ONG environnementale internationale, présente notamment en France et à Bruxelles, va ainsi affirmer qu'elle ne conçoit pas son travail comme étant fondamentalement différent d'une structure privée car elle représente les intérêts d'une association, pas uniquement ceux des citoyens, en incarnant des valeurs qui lui correspondent plus que celles d'une structure privée¹⁸³.

En France, les exemples sont nombreux mais la dénomination et l'appartenance répondra plus à une logique de « plaidoyer » qu'à une logique de « lobbying » : c'est le cas d'une responsable environnement d'une fédération d'entreprises du secteur de l'alimentation qui est devenue

¹⁸⁰ Y. Bousenna, « Vis ma vie de lobbyiste », socialter, publié le 31 août 2020, en ligne sur : <https://www.socialter.fr/article/vis-ma-vie-de-lobbyiste>

¹⁸¹ G. Courty, L'institutionnalisation des représentants d'intérêts. Olivia Bui-Xuan. Représentation et représentativité dans les institutions, Institut universitaire Varenne, pp.27-41, 2016

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Entretien du 5 mars 2021 avec une chargée de plaidoyer au niveau européen dans une ONG environnementale internationale, présente notamment en France et à Bruxelles.





responsable plaidoyer d'une association environnementale, c'est également le cas de deux conseillères affaires publiques au sein d'un même cabinet parisien qui sont maintenant chacune responsable plaidoyer d'associations environnementales.

Une nuance doit également être soulignée sur le type de passerelle entre les représentations d'intérêts. Les structures privées n'étant pas similaires dans la représentation d'intérêts, tant sur les outils, que les pratiques et métiers (cf infra III.A et III.B), la passerelle pourra être plus ou moins simple en fonction de l'origine. Tout comme du côté associatif en fonction du niveau d'engagement, des convictions et des sujets abordés.

A noter également que le passage d'une structure associative à une organisation à but lucratif n'a pas été retrouvée dans l'échantillon analysé. Cela ne signifie pas que de tels mouvements n'existent pas. En revanche, comme nous l'indiquions préalablement, sans être pleinement significatif, l'échantillon permet de porter un regard relativement avisé sur les grandes tendances du "marché de l'emploi" en affaires publiques.

D'autres corps de métiers comme les avocats, les communicants et plus largement les métiers qui ont un lien avec les relations publiques réussissent à se reconvertir dans la représentation d'intérêts. Leur légitimité à prétendre ce type de poste est due au grade de leurs diplômes (bac +5) et à l'apport d'une maîtrise du sujet par des compétences techniques. Ce qu'ils expriment dans ce choix d'orientation est généralement la défense de l'intérêt général. Ils exposent leurs motivations et cette volonté d'agir pour une cause noble. Cela rejoint l'idée d'une professionnalisation de l'engagement et la recherche d'un métier qui fasse sens, tourné vers le public et l'intérêt général.

Prenons l'exemple d'une responsable plaidoyer, d'abord diplômée en communication, puis chargée de communication dans un premier temps, qui, par son évolution professionnelle et la formation continue a eu une expérience en tant que collaboratrice parlementaire au Sénat. L'ensemble semble lui avoir permis de disposer d'un bagage solide pour devenir responsable plaidoyer et ainsi, comme elle le décrit « *prendre soin de ce qui compte. Santé, planète, individus* ». ¹⁸⁴

Un autre corps de métier qui se distingue au sein de cette même catégorie est celui des avocats - les avocats lobbyistes - dont leurs contributions consistent à apporter une expertise légale. Ils sont plus souvent intégrés à des cabinets de lobbying. Cette incitation à se tourner vers ce secteur semble être un effet recherché. En effet, il est évoqué dans le rapport du Conseil national des

¹⁸⁴ C.LE BOLLOCH, responsable plaidoyer de l'association Siel Bleu, description disponible sur son profil LinkedIn, accessible via [ce lien](#), site visité le 15 juin 2021.

barreaux¹⁸⁵ la possibilité d'élargir le rôle de l'avocat, de par la nature même de cette profession, ont la capacité d'être présent dans l'activité du lobbying.

Contrairement aux lobbyistes issus de la haute administration, ou des représentants d'intérêts anciennement collaborateurs d'élu, ces derniers n'ont pas les mêmes acquis leur permettant de faire de l'influence. Ils n'ont pas des réseaux d'interconnaissance de même nature, si ce n'est par leurs bagages politiques complémentaires, et misent sur la qualité de leur expertise technique du droit (sans compter le monopole du conseil juridique en tant que profession). On peut en déduire qu'il s'agit d'un travail de fond qui est réalisé, et des protocoles d'action qui s'inscrivent sur le long terme, par exemple les ONG qui cherchent à développer des contre-expertise et stratégies pour faire évoluer les mœurs.

Pour conclure, cette analyse sociographique permet de mettre en lumière une représentation d'intérêt sous forme de kaléidoscope, ne répondant pas à une seule et même trajectoire personnelle et professionnelle, et dont les missions et intitulés répondent à autant d'idées que l'on peut se faire du métier. Tant l'origine académique, l'expertise, l'expérience professionnelle que l'engagement et le militantisme, qu'il soit politique ou associatif, peut avoir une incidence sur la trajectoire de l'individu et sa revendication en tant que « lobbyiste » ou « plaideur » en fonction de l'idée qu'il se fait de son métier, de sa structure et de ses missions. Ceci étant dit, la technicité des sujets environnementaux permet de faire ressortir le fait que tant les structures privées qu'associatives recherchent des profils « couteaux suisses », dont l'expertise n'est pas uniquement en affaires publiques, dont le cursus personnel et professionnel a, de préférence, une connotation politique ou militante, avec un passage dans une institution publique.

L'identification et l'appartenance du représentant d'intérêts, de par sa trajectoire personnelle et professionnelle, et de son identification en tant que « plaideur » ou « lobbyiste » permet de s'interroger sur le rôle et l'influence des représentants d'intérêts dans les dynamiques législatives et réglementaires environnementales.

¹⁸⁵P. BERGER [président de la Commission des Règles et Usages], Rapport sur les nouvelles fonctions à venir de l'avocat présenté au CNB, 4 Juill. 2009





L'essentiel de... « La perception des groupes d'intérêts »

Il apparaît assez nettement que les termes de lobbying et de plaidoyer pour décrire une activité et des pratiques sont finalement des mots valises.

> En regardant de près les questions des sondages d'opinion comme les trajectoires professionnelles des lobbyistes et des plaideurs, nous concluons qu'en fonction des labels (« action de lobbying » vs « proposition d'une ONG », par exemple), **la perception varie lourdement.**

> **Le lobbying est fréquemment employé pour dépeindre des pratiques viciées** qu'elles soient illégales (la corruption) ou jugées amORAles (l'opacité), ou encore à mi-chemin entre l'activité délictuelle et l'activité polémique (le *revolving door*).

> Moins exposé au « grand public » (on parle ainsi « des ONG » et non « des plaideurs »), le plaideur prend ses racines dans la défense de grandes causes. Pour autant, les enjeux du plaideur aujourd'hui sont similaires à ceux du « lobbyiste » c'est-à-dire avoir un impact sur l'action publique. **Le plaidoyer est ainsi l'arbre de transmission qui convertit l'activisme militant en décisions juridiques et publiques.**

> Pour sa part, **le lobbyiste est aussi un arbre de transmission mais assure un travail en deux dimensions.** Il est une courroie vers l'extérieur public, à la fois les décideurs publics et les différents écosystèmes, d'une part. Il est aussi le messenger vers l'interne, le relai des voix qui s'élèvent hors de l'organisation.

> *In fine*, nous constatons une **anastomose académique et professionnelle entre les lobbyistes et les plaideurs**, avec une porosité réelle du métier « lobbying » vers le métier « plaidoyer ». Pour autant, la communication entre ces deux marchés professionnels n'est ni pleinement à double sens ni absolument univoque.

> Quoiqu'il en soit, **il apparaît que les « règles du jeu » formelles (droit) et informelles (pratique) sont floues.** Et ce qu'il s'agisse des rôles (fonctions) que chacun a à jouer (tels que : lobbyiste, plaideur, journaliste, décideur public ou collaborateur d'élU) que de la façon de jouer (les limites et l'organisation de la participation de chacun). Des règles floues précisément sources et conséquences de confusion due à l'emploi parfois plus rhétorique que rigoureux des concepts de lobbying/lobbyiste et de plaidoyer/plaideur.

Chapitre 3

Rôle et influence dans les dynamiques de décision
publique en matière environnementale





III. — Rôle et influence dans les dynamiques de décision publique en matière environnementale

Afin de prendre part au débat législatif et réglementaire, les représentants d'intérêts, qu'ils se revendiquent plaideurs ou lobbyistes, **cadrent leur argumentaire auprès des décideurs publics (A)** accompagné, pour influencer et convaincre, d'un **éventail d'actions (B)** déterminées **en fonction de la position dans laquelle ils évoluent dans leur organisation (C)**.

A. — Le cadrage de l'argumentaire auprès des décideurs publics

1. — L'argumentation et la conviction à l'épreuve du temps législatif et réglementaire

D'après l'économie générale des entretiens que nous avons réalisés, il apparaît que les plaideurs et les lobbyistes ont un même but, celui d'informer au bon moment les bonnes personnes selon un principe des 3 R : « *The Right argument to the Right person at the Right moment* »¹⁸⁶ utilisé aux États-Unis.

Cette même somme d'entretiens nous permet de confirmer notre intuition. Les personnes ciblées par les lobbyistes et les plaideurs sont, directement ou non, les parlementaires, les conseillers ministériels (et les ministres) et les membres de l'administration (particulièrement l'administration centrale, notamment au niveau direction générale), mais également l'espace médiatique et l'écosystème des parties-prenantes en général. Mais les personnels politiques restent une audience particulièrement prisée sous la Ve République (avec un attrait fort tant pour les cabinets ministériels que pour les parlementaires, quoique certains tendent à concentrer leurs efforts sur les ministères et quelques députés).

Pour autant, prisées ne veut pas dire exclusives : car en réalité députés et sénateurs (pour ne pas parler des exécutifs locaux) sont largement sollicités. Chargés par leurs concitoyens de rédiger, discuter, amender, voter les lois proposées sous forme de projets ou de propositions de lois, l'Assemblée nationale et le Sénat sont largement ciblés par les représentants d'intérêts — qu'ils se revendiquent « plaideurs », « lobbyistes » ou autre. Surtout, les représentants d'intérêts mesurent l'intérêt du rôle de contrôle du Parlement, qui permet de mettre un sujet à l'agenda de façon

¹⁸⁶ O. LE PICARD, N. BOUVIER, J.-C. ADLER, Adler, Jean-Christophe. Lobbyi Lobbying. Les règles du j Lobbying. Les règles du jeu. Paris. 27 Organisation. 2000. 222 p.

discrète (questions écrites) ou plus visibles (questions d'actualité) mais aussi sur des mesures précises (avec l'« inscription à l'article » lors d'un débat législatif) ou sur des politiques publiques (auditions en mission d'information voire témoignage en commission d'enquête).

Pour ce faire, les représentants d'intérêts vont présenter leurs arguments de manière particulière afin de véhiculer un message. L'angle choisi doit donc être en adéquation avec le type de message, le contexte de diffusion du message (quelle instance ? quelle temporalité décisionnelle ?), tout en appréhendant le récepteur dont la perception de l'argumentaire dépendra tant des moyens utilisés que de la description du rôle et des intentions du représentant d'intérêts (*cf. supra*).

Ainsi, comme le considère un ancien membre de cabinet ministériel ayant officié au sein du cabinet d'un ancien ministre chargé de l'environnement, la stratégie, pour tout représentant d'intérêt, est de pouvoir concilier une phase dite de « plaidoyer » pour faire comprendre les grands enjeux des positions prises puis une phase de « lobbying structurée » et argumentée en tentant de convaincre les décideurs publics tant par les ambitions que par une « boîte à outils »¹⁸⁷. Autrement dit, tant le lobbying que le plaidoyer ne pourront être portés que s'ils versent aux débats des solutions complémentaires ou alternatives aux mesures proposées par les décideurs publics ; fondées sur des arguments économiques, environnementaux et techniques.

Si le but est de dénoncer, alors un cadrage sur le risque sanitaire, social et environnemental au sens large sera plus approprié. Si le but est d'influer de façon rationnelle, alors un cadrage économique sera plus adapté afin de s'attirer les faveurs d'un choix pesé, opéré par les décideurs publics.

Ainsi, les ONG et associations auraient tendance à publier des rapports alarmistes, car cela tient à leur objet et terrain d'expertise, en se basant sur des profils d'experts pour confirmer le cadre du risque sanitaire, sociale et environnemental. Rapports qu'ils reprendront tant auprès des décideurs publics qu'auprès du grand public, permettant ainsi aux médias de relayer facilement les informations. Les pouvoirs publics sont alors directement sollicités (voire mis « sous pression ») par les éventuels militants, adhérents, ou sympathisants.

Dès lors, une association environnementale qui utilisera l'outil du rapport public ou de la pétition en ligne pourra tenter de mettre en avant une certaine légitimité populaire qui permettra de mieux faire reconnaître son action ; là où l'entreprise n'aura pas ce même capital présumé de légitimité populaire mais étayera avec des chiffres et propos étayés économiquement ; permettant ainsi aux destinataires de l'argumentaire de marier les deux points de vue. C'est là tout le rôle du

¹⁸⁷ Entretien du 5 mars 2021 d'un ancien conseiller politique d'un cabinet ministériel du Ministère de la transition écologique, travaillant désormais en tant que responsable environnement d'une entreprise





parlementaire et du représentant d'intérêts : faire rencontrer des pans de la société qui dialoguent peu pour conjuguer, dans le dialogue législatif et réglementaire,¹⁸⁸ enjeux environnementaux et intérêts économiques des parties prenantes.

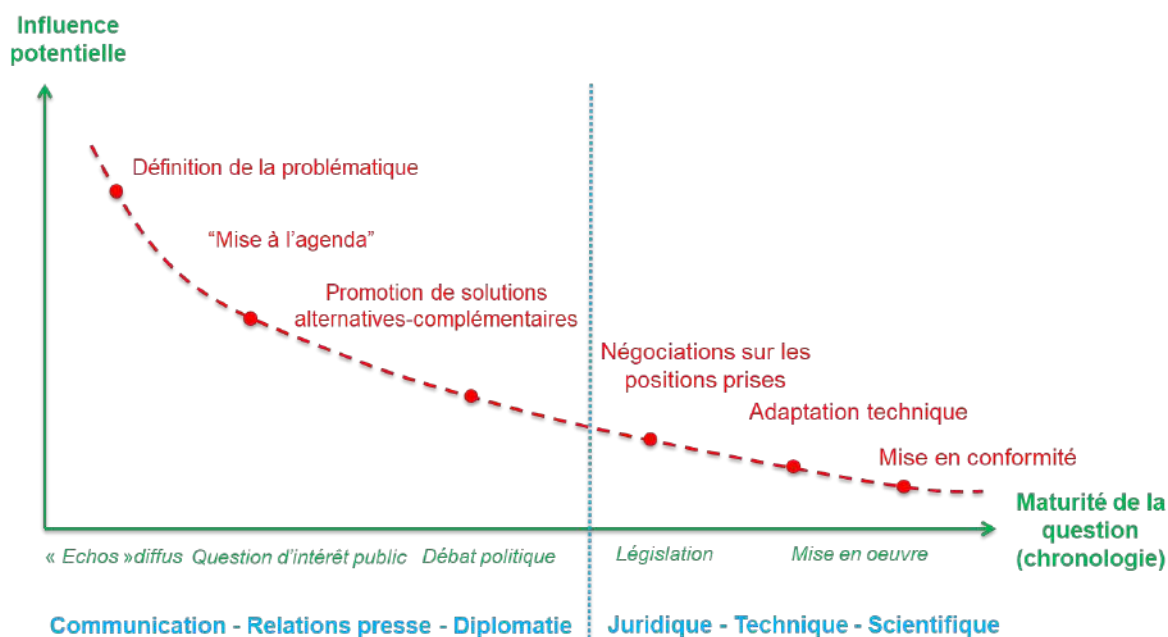


Figure 3 Influence, conviction et outils de la représentation d'intérêt à l'épreuve du temps politique, législatif et réglementaire

2. — L'amendement parlementaire ou la reconnaissance des représentants d'intérêts dans la fabrique de la loi

Avec l'apparition puis la généralisation de la communication technique,¹⁸⁹ le législateur ne peut se limiter, encore moins que par le passé, à une interaction avec le pouvoir exécutif : la technicité des enjeux actuels, d'autant plus sur les sujets environnementaux, l'amène à dialoguer avec des interlocuteurs des secteurs publics et privés. À l'instar du système politique anglo-saxon, et des pratiques du Parlement européen, le Parlement français s'est ouvert davantage aux groupes d'intérêt, devenus depuis très longtemps indispensables au travail parlementaire et constituant une source d'information et de réflexion utile aux délibérations.

En parallèle, face aux « demandes de transparence » de la société civile et au développement des « données ouvertes » (ou « *open data* ») au sein des institutions étatiques contemporaines comme dans les instances européennes et internationales, le principe de transparence s'enracine légitimement et progressivement. Des organisations comme Transparency international militent dans ce sens et souhaitent par exemple que le traçage des amendements (communément appelé

¹⁸⁸ Entretien avec Marie Lebec, *op. cit.*

¹⁸⁹ Dominique Wolton décrit assez clairement le lien entre communication et démocratie, et ce qu'il appelle le « triangle infernal » : journalistes, hommes politiques et opinion publique — un triangle infernal confronté d'abord à la radio et à la télévision, puis à Internet avec la généralisation de l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. V. D. WOLTON, « Chapitre 7. Le triangle infernal : journalistes, hommes politiques et opinion publique », *Penser la communication*, Flammarion, coll. « Champs Essais », Paris, 1997

« sourcing », l'objectif étant de savoir quelle organisation a participé à l'élaboration d'une proposition d'amendement) soit systématique, quand un parlementaire défend un amendement qui lui a été suggéré par une organisation (*cf. supra* I.A.3).¹⁹⁰

Cette pratique, actuellement volontaire en France, peut sembler ainsi apparaître comme une réponse à la demande de transparence qui serait l'une des solutions aux maux que traversent les démocraties occidentales et un objectif pour tendre vers un « bon gouvernement. »¹⁹¹ Néanmoins, « ce consensus apparent »¹⁹² révèle des problématiques bien plus complexes et pouvant porter atteinte à l'État et à son fonctionnement. Particulièrement, cela pourrait se traduire par la remise en cause la liberté parlementaire (et de la tradition de *standing for* des élus français). Tout l'enjeu du *sourcing* est de ne pas créer une sorte de mandat impératif moral (plus que juridique) qui ferait d'un élu l'avoué de son électorat, mandaté pour la tenue stricte de ses promesses.

Il est donc nécessaire de trouver un équilibre dans l'encadrement des pratiques exercées par les représentants d'intérêts et le personnel politique afin d'éviter de glisser vers une « tyrannie de la transparence »¹⁹³ qui n'est, selon certains, pas « l'intérêt général »¹⁹⁴ — sans être un gage d'intelligibilité et de clarté. Se pose dès lors la question de savoir si le sourcing peut être vue comme un remède pour restaurer la confiance des citoyens dans l'action publique ?

En effet, la traçabilité des amendements, défendue par les associations citoyennes ou même par certains parlementaires, est aujourd'hui au cœur du débat sur les questions de transparence au sein du Parlement. Si l'obligation du sourcing est mise en œuvre, elle obligerait les parlementaires à mentionner les noms des entreprises, des organisations, des représentants d'intérêts avec lesquels ils ont travaillé dans l'élaboration d'un amendement. Pour certains, cette mesure romprait avec l'opacité de la provenance des amendements ; pour d'autres cette pratique serait contraire à la liberté de mandat des parlementaires.

Cette « empreinte législative » soulève un certain nombre de questions. Les opposants dénoncent une « police du sourcing » qui ne s'attarderait uniquement sur la source, qu'importe qu'elle soit justifiée ou non, utile pour le pays ou pas. Sans compter que les parlementaires pourraient être dissuadés de défendre une proposition en raison des parties-prenantes ayant contribué à façonner

¹⁹⁰ Rapport de Transparency International France, « Le lobbying doit encore être mieux encadré pour rester au cœur de la démocratie sans la menacer », coordonné par E. Foucault, p.45, 2019

¹⁹¹ P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015

¹⁹² H. MICHEL, « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, vol. 165, no. 1, 2018

¹⁹³ Tribune L. MAZILLE & F. ALEXANDRE, « attention à la tyrannie de la transparence », publiée dans *Les Echos* le 30 mars 2016, accessible via [ce lien](#)

¹⁹⁴ Tribune LL, KALOGEROPOULOS, « la transparence absolue n'est pas l'intérêt général » publiée dans le *Journal du Dimanche*, le 17 août 2019 accessible via [ce lien](#)





l'opinion que le décideur s'est fait d'un enjeu, parties-prenante dont le niveau d'acceptabilité dans le débat public est par ailleurs trop controversé.

Pour les défenseurs légitimes, cette empreinte législative pourrait mettre fin à une forme d'hypocrisie autour du travail de rédaction d'amendement des parlementaires et poursuivrait ainsi les politiques menées en faveur des citoyens afin de restaurer la confiance dans l'action publique.

Afin d'étudier au mieux cette pratique, nous avons procédé à une analyse quantitative et qualitative des amendements sourcés dans le cadre de l'examen parlementaire de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, connue sous le nom de « loi AGECE ».

Quels sont les acteurs les plus visés dans le sourcing du projet de « loi AGECE » ?

On peut observer une corrélation positive entre la conception que l'opinion publique se fait du « plaidoyer » et les secteurs et acteurs dont les amendements déposés ont été sourcés. En effet, dans le cadre du projet de « loi AGECE », on retrouve un très grand nombre d'amendements sourcés provenant d'acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) comme Emmaüs France, France Nature Environnement ou bien une association spécialisée dans le réemploi de jouets. Dans un article du 20 décembre 2019, le cabinet Communication & Institutions s'est penché sur le sourcing des amendements pour la loi économie circulaire¹⁹⁵ et les chiffres sont plus que explicites. Le top 8 des représentants d'intérêts (en nombre d'amendements déposés sourcés) selon le même article est constitué uniquement d'associations et d'ONG, allant de Zero Waste France à Emmaüs France en passant par Halte à l'obsolescence programmée (HOP) et Surfrider. Plus de 55 % des amendements proviennent d'associations et d'ONG. Ces acteurs comptabilisent ainsi près de 55 % des amendements sourcés, contre 22 % pour les Fédérations et entreprises.

Il semblerait toutefois que la surreprésentation des ONG et associations dans les amendements sourcés n'est pas pour autant une assurance d'avoir une « empreinte » législative sur le texte qui soit absolue, comme l'indique le ratio d'amendements adoptés. On note 13 amendements adoptés pour les associations et ONG contre 10 pour les fédérations et entreprises.

¹⁹⁵ Article Communication & Institutions, « Le sourcing des amendements dans la loi économie circulaire en un coup d'œil », 20 décembre 2019, accessible via [ce lien](#)

Quels enjeux du sourcing dans le jeu parlementaire ?

Les députés « sourçant » leurs amendements

Au-delà de la provenance des amendements sourcés, on peut souligner la prévalence du sourcing chez certains députés et groupes politiques, plus enclins que d'autres à mettre en avant le travail de « co-construction » de la loi avec des acteurs du secteur.

Parmi les députés avec le plus grand pourcentage de sourcing d'amendements, l'analyse démontre que les deux groupes politiques les plus représentés, La République En Marche et La France Insoumise, sont également ceux qui comportent un grand nombre de députés de primo-entrants. On peut voir une corrélation avec une nouvelle conception de la transparence dans le travail parlementaire. Pour ces nouveaux élus, il n'est pas mal vu de signifier quand un amendement a été proposé par (ou travaillé avec) un représentant d'intérêt, surtout lorsque les acteurs à l'origine de l'amendement sont des parties prenantes d'un sujet débattu dans le cadre des travaux parlementaires.

On constate une surreprésentation des ONG et acteurs associatifs parmi les amendements sourcés dans la loi AGECE. Il apparaît alors que le sourcing peut être considéré viable davantage dans les cas où les acteurs sont mieux « perçus ». La loi AGECE est le parfait exemple d'un texte concernant une galaxie d'acteurs, pour lequel les représentants d'intérêts issus de l'économie sociale et solidaire et autres acteurs à but non lucratif, ont obtenu de la visibilité dans leurs actions.

Une des raisons de ce *sourcing* aussi important à l'occasion de la loi AGECE pourrait être que le développement durable est un sujet qui a connu un développement exponentiel ces dernières années, sans pour autant que tous les acteurs de la classe politique s'en soient saisis. Un manque de positionnement idéologique sur certains sujets techniques est tout à fait concevable. Dès lors, l'intervention des acteurs du plaidoyer couplée de l'essor du sourcing - notamment en faveur des acteurs perçus comme d'intérêt général - assure une loi AGECE marquée par cette « empreinte législative » d'un genre nouveau.

Les députés qui ont le moins sourcé d'amendements

Le sujet du sourcing est complexe, car à partir du moment où certains amendements sont transmis par des acteurs externes à la représentation nationale, la question de l'influence peut se poser dans la rédaction même des amendements : sont-ils la production réelle du député, le fruit d'une réflexion partagée avec l'acteur externe ou un copier-coller d'un amendement suggéré ? Une fois la mécanique du sourcing enclenchée par un nombre grandissant de députés, il revient de s'interroger sur ceux qui ne sourcent pas. Est-ce par expérience politique et technique : les députés n'ont pas à sourcer quand ils sont à l'origine de tous leurs amendements ?





Un parti-pris d'analyse pourrait revenir à considérer la dimension « conservatrice » de certains élus par rapport au sourcing, qui pourrait être pris comme un dévoiement de la fonction d'élu national. La conception républicaine de certains élus, en tant que représentant des citoyens faisant et votant les lois, pouvant être difficilement conciliable avec la pratique du sourcing. Cette théorie semble vérifiable car les députés ayant présenté la plus faible proportion d'amendements sourcés appartiennent aux groupes politiques Les Républicains (LR), UDI et indépendants (UDI) et Gauche Démocrate et Républicaine (GDR). Bien que présents sur différents bords de l'échiquier politique, ces partis ont en commun une ancienneté tant dans le paysage politique de leur corpus idéologique que dans leurs représentants, avec des élus plus expérimentés.

Pour autant, l'absence de sourcing des amendements ne doit pas être prise pour une absence d'amendements proposés par des représentants d'intérêts auprès de certains groupes. Sans sourcing il est complexe - impossible - d'évaluer l'existence et/ou le nombre d'amendements proposés par des représentants d'intérêts puis repris par des parlementaires. Au-delà du conservatisme supposé de certains élus, on pourrait ajouter plusieurs hypothèses expliquant le moindre nombre d'amendements sourcés chez certains groupes politiques et notamment la capacité d'un député à faire passer un amendement ou bien la dimension consensuelle, ou non, du représentant d'intérêts permettant une visibilité.

Analyse de la sémantique employée dans le sourcing

Si dans un imaginaire collectif, l'on peut penser que rattacher des amendements aux associations environnementales et ONG est plus acceptable que d'affirmer l'influence de représentants d'intérêts de secteurs industriels, il est une atténuation à apporter.

Certes, la première assertion n'est pas fausse, puisque l'on observe que les représentants d'intérêts les plus fréquemment sourcés sont les associations et ONG, loin devant les entreprises. Un parlementaire aura davantage de facilité à assumer publiquement l'inspiration d'un amendement par une association ou une ONG, qui porte une grande légitimité liée à son implication sur le terrain au plus près des populations ou de l'environnement, d'autant plus si l'action de l'entité sera mise en avant dans la circonscription dudit parlementaire. Pourtant tous les amendements inspirés par les ONG ne sont pas sourcés, et tous, lorsqu'ils le sont, ne le sont pas de la même manière.

Ainsi, un nouveau palier de complexité est atteint lorsque le sourcing est réalisé. Il porte sur le champ sémantique adopté pour amener l'identification des représentants d'intérêts concernés par l'amendement.

En effet, s'il revient sans obligation aux parlementaires, afin de « ne pas entraver leur liberté, ni être inconstitutionnelle »¹⁹⁶, d'indiquer si l'amendement a été « proposé par », « suggéré par », « inspiré de », « porté par » ou « travaillé avec » tel représentant d'intérêts, le choix du verbe introduisant dans l'exposé des motifs le nom de ce représentant traduit encore bien souvent la timide pratique du sourcing. Il convient ainsi d'observer de plus près ce que peut signifier cette variété sémantique.

Lorsque l'on dépose un amendement « travaillé avec » une ONG, la locution préposale « avec » marque la réunion, l'association, l'accord. Le parlementaire semble dire qu'il a réalisé « *de concert avec* » l'ONG un effort réflexif et qu'il veut porter l'amendement après une analyse et une réflexion aboutie. Cette expression de « travailler avec » traduit finalement une bonne collaboration entre ONG et parlementaires dans des politiques publiques plus justes, qui serait profitable à la société tout entière. Pourtant, certains amendements « travaillés avec » des ONG sont identiques à d'autres amendements dont on indique qu'ils ont été « proposés par » des ONG. Pour exemple l'amendement [CD698](#) déposé par la rapporteure Graziella Melchior est signifié comme avoir été travaillé avec l'ONG, sous-entendant qu'il y a eu un travail de reprise, alors qu'il est absolument identique à l'amendement [CD1393](#) déposé par le député Matthieu Orphelin qui inscrit dans l'exposé des motifs que « cet amendement a été proposé par » une association.

Il s'agit bien d'un effort dans la perception que veut donner le parlementaire, *exempli gratia* Barbara Pompili, alors députée, qui a déposé pour la loi AGECE vingt-quatre amendements dont dix-huit sont notifiés avoir été « travaillé avec » des ONG, et tout particulièrement avec Zero Waste France. Son amendement [CD1559](#) est sensiblement le même que l'amendement [CD1532](#) déposé par le député Damien Adam. Pourtant si ce dernier précise que l'amendement a été « proposé par Surfrider », madame Pompili indique l'avoir « travaillé avec Zero Waste France » ; ce qui nous n'assure pas que l'origine est la même mais laisse cependant la question en suspens.

L'on apprend également par l'effort de sourcing que tous les amendements inspirés par les ONG ne sont pas sourcés. En effet, l'on peut relever plusieurs amendements identiques qui ne bénéficient pas de la même transparence. Alors même que les amendements sont identiques, pour certains, la source est explicitement indiquée et pour d'autres non, et ce, sans raison apparente dans leur rédaction. Les exemples sont nombreux : l'amendement [CD1532](#) trouve un

¹⁹⁶ WASERMAN S., tribune « Lobbying : « Pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence », signée par 322 députés et publiée dans Le Monde le 9 octobre 2019, accessible via [ce lien](#)





jumeau en l'amendement [CD1739](#) qui n'est pourtant pas du tout sourcé. L'amendement [CD1226](#) de Mathilde Panot est à peu près identique à l'amendement [CD580](#) non sourcé d'Huguette Tiegna. De nombreux amendements sont similaires au [CD793](#) déposé par le député Vincent Thiébaut, pourtant si la source est indiquée pour ce dernier, les autres en sont vides comme par exemple le [CD420](#) ou encore le [CD986](#). L'on peut hasarder une interprétation politique de ce que le parlementaire qui reprend un amendement, l'assume, se l'approprie et finalement, il lui appartient, et ce, peu importe celui qui l'en inspire. Mais une autre bizarrerie apparaît avec l'amendement [CD1012](#) dont la source est bien apparente, et l'amendement [CD838](#) pour lequel la source est manquante, alors même qu'ils similaires avec à peu près les mêmes signataires, et pour seule différence l'échéance de la mesure pour 2022 pour le premier et 2021 pour le second. Une nuance est cependant à apporter, les amendements pouvant être transmis à plusieurs députés par des représentants d'intérêts travaillant pour des clients relativement proches, par exemple des entreprises d'un même secteur qui s'adressent à des élus de circonscriptions différentes.

Nous pouvons ainsi nous interroger sur la pertinence de cette distinction pour motiver le fait de sourcer un amendement ou non. Ainsi, tant côté ONG qu'entreprise privée, un amendement peut être proposé en précisant la source dans l'exposé des motifs, le parlementaire fait ensuite le choix de conserver ou non cet exposé, sans que le représentant d'intérêt ait prise dessus. Dès lors, seul l'élu est juge du sourcing ou non de son amendement, motivé par une volonté politique, une méthode de travail spécifique avec ses collaborateurs, un désintérêt pour une nouvelle tâche bureaucratique ou une erreur dans la saisine de son amendement.

La pratique du sourcing apparaît encore timide, et la manœuvre sémantique le traduit parfaitement. Le louable souci de transparence et de traçabilité de la décision publique se voile encore quelque peu dans ces considérations rédactionnelles. Les prochains épisodes législatifs, notamment la loi climat et résilience, nous montreront si ce sourcing reste majoritairement au profit des associations environnementales ou si des sociétés privées viennent à s'en saisir, et faire la promotion de leurs amendements, par opportunisme ou par transparence.

3. — L'implication des représentants d'intérêts dans la loi de finances : le cas d'étude du plan de relance français

La loi de finances est un cas d'étude à part dans l'analyse de la représentation d'intérêt, mêlant à la fois plaidoyer et lobbying, dans un espace-temps plus large que la fenêtre réduite des débats parlementaires.

En effet, la loi de finances étant un évènement annuel, la « stratégie de marronnier » des représentants d'intérêts doit intégrer les enjeux des finances publiques tout au long de l'année

dans une phase tant de plaidoyer, que de lobbying, pour convaincre au mieux les décideurs publics de leurs arguments tant sur les orientations que la répartition des enveloppes budgétaires.

Crise covid oblige, l'année 2020 a été particulière dans le secteur des affaires publiques (cf supra I.A.3 et I.C). Cette particularité s'est notamment illustrée dans les débats sur le plan de relance français, exercice inédit depuis le plan de relance de 2008-2009, avec des restrictions sanitaires bouleversant la représentation d'intérêts, tant sur les outils et pratiques, que sur le verdissement des budgets.

Cet épisode de représentations d'intérêts est d'autant plus intéressant dans le cadre de cette étude que les enjeux environnementaux et la place des acteurs privés pour accélérer une transition verte et juste pour répondre à la crise sanitaire ont été au centre des débats. Cela s'est notamment illustré sur les dispositifs de soutien aux entreprises, et plus particulièrement sur l'éco-conditionnalité des aides publiques.

Alors que les représentants d'intérêts privés mettent en avant la nécessité de soutenir en priorité la reprise de l'activité économique, les associations environnementales exhortent le gouvernement à axer les plans de soutien sur les secteurs d'activités favorables à la transition écologique au détriment des industries polluantes, notamment la filière aéronautique.

La filière aéronautique, qui représente un chiffre d'affaires de 58 milliards d'euros et emploie directement 320 000 personnes, a subi un arrêt brutal de son activité en raison des mesures de restrictions liées à la pandémie. Le trafic aérien a chuté de près de 70% en France, plongeant les compagnies, les aéroports et les services associés (constructeurs, maintenance, sous-traitants) dans une crise majeure. L'Association internationale du transport aérien (IATA) estime à 100 milliards d'euros les pertes du secteur aérien pour 2020¹⁹⁷.

Afin de soutenir la filière et préserver l'emploi, le gouvernement a mis en œuvre un plan de soutien à l'aéronautique. A ce titre, des aides publiques ont été octroyées aux entreprises en difficultés en échange de contreparties environnementales et sociales. Les objectifs poursuivis sont multiples : préserver les compétences françaises et les savoir-faire, tout en impulsant les profondes transformations à réaliser en faveur de la transition écologique. Toutefois, les pouvoirs publics ont dû allier, au sein du plan de soutien pour l'aéronautique, les intérêts économiques de la filière aux revendications des militants écologistes.

D'une part, les écologistes s'opposent au soutien à la filière aéronautique dont ils jugent l'activité antinomique aux objectifs de développement durable. Ces derniers regroupent des associations

¹⁹⁷ G. DUTHEIL , article « Covid-19 : les compagnies aériennes essuient 100 milliards d'euros de pertes en 2020 », Le Monde, 25 novembre 2020, accessible via [ce lien](#)





(Greenpeace, Réseau Action Climat, les Amis de la Terre, Oxfam), des partis politiques (EELV) et décideurs politiques. Les mouvements écologistes sont significativement représentés auprès des gouvernements et des institutions européennes, notamment par la European Federation for transport and Environment (T&E)¹⁹⁸, qui est ouvertement hostile au transport aérien. Les militants écologistes plaident pour une filière européenne sociale et verte à travers une double stratégie : médiatique (conférence, pétition, publications, actions fortes) et politique (événements - Convention Citoyenne pour le Climat, dépôts d'amendement). Dans le cadre des plans de soutien, les actions menées visent à faire basculer le rapport de force en leur faveur afin de conditionner les aides publiques à un plan de réduction des fonds d'émissions de gaz à effet de serre et à la sortie programmée des secteurs d'activités les plus néfastes.

D'autre part, les compagnies aériennes multiplient les actions auprès des décideurs politiques, via les groupes de représentations (GIFAS, IATA, A4E), afin de bénéficier de soutiens financiers, notamment des prêts garantis par l'État. Vilipendés par les militants écologistes, les entreprises du secteur aéronautique communiquent sur les initiatives en matière environnementale et sociale mises en œuvre en interne ainsi que sur les récentes innovations, notamment dans le domaine des biocarburants. Une stratégie de communication qui semble être une réponse directe aux militants écologistes, très virulents à l'encontre du secteur aéronautique.

Par ailleurs, les compagnies aériennes mettent en avant les enjeux liés à leurs activités : enjeux économiques, sociaux, territoriaux et sociaux. Les pouvoirs publics ne souhaitent pas mettre en péril le savoir-faire de cette industrie ni obérer ses capacités de rebonds et d'innovation. Ainsi, si les arguments écologiques font actuellement l'unanimité d'un point de vue scientifique, les pouvoirs publics sont sensibles aux externalités positives de la R&D des entreprises de l'aéronautique sur le long terme. Il s'agit là d'une illustration parlante de la difficulté même à définir et circonscrire la notion d'intérêt général (cf infra I.B.1) et différencier les représentations d'intérêts. La crise sanitaire a exacerbé les tensions déjà existantes entre les acteurs de la filière aéronautique et les écologistes et radicalisé les postures. Une réelle bataille se joue, par lettres interposées, entre les représentants d'intérêts du secteur et les défenseurs d'une mobilité propre autour du « plan'aéro ». La représentation d'intérêts des industriels : l'urgence de la relance économique

Les entreprises, aux prises avec la crise sanitaire et économique, plaident pour plus de flexibilité dans l'application des règles environnementales actuelles et demandent le report des initiatives non essentielles, appelant en particulier à repousser la fixation des nouveaux objectifs de réduction

¹⁹⁸ La European for Transport and environnement, cinquième groupe de lobbying le plus présent à la Commission européenne, regroupe de nombreuses associations écologistes à travers l'Europe, dont certaines sont en parties financées par le secteur ferroviaire.

pour 2030, en lien avec les discussions de la Convention Citoyenne pour le Climat portant sur les mobilités.¹⁹⁹

Estimant que les réglementations environnementales constituent un « frein pour sortir de la crise économique », l'Association française des entreprises privées (Afed) a adressé une lettre à la Commission européenne pour proposer un moratoire sur la révision de la directive sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, assurant que « *ce n'est pas le moment de modifier un cadre juridique qui est efficace et a fait ses preuves* ». Le 3 avril 2020, le Medef a adressé une lettre dans le même sens à la ministre de la Transition écologique afin d'obtenir un moratoire de six mois sur la préparation de nouvelles dispositions environnementales et énergétiques, notamment celles élaborées en application de la loi économie circulaire (cf supra III.A.2) et de la loi mobilité. Geoffroy Roux de Béziers, président du Medef, estime que « *notre priorité aujourd'hui est de surmonter la crise et de travailler à la survie de nos entreprises [...] nous n'avons pas la disponibilité suffisante pour répondre aux sollicitations de vos services dans le cadre des consultations habituelles à l'élaborations de ces textes* ». Des revendications partagées par le BusinessEurope, le lobbying patronal européen, qui avait également demandé des « dérogations temporaires aux règles en vigueur » auprès de la Commission européenne.

Ces démarches coordonnées ont été condamnées par le député Matthieu Orphelin dans une lettre²⁰⁰ adressée à plusieurs organisations patronales (Medef, Association française des entreprises privées, IATA) dans laquelle il rappelle que « *L'Etat doit aider nos entreprises, mais pas au prix d'une régression des normes environnementale ni de son de renoncements sur la transition, y compris pour assurer la rentabilité de nos entreprises* ». Dans le rapport « Lobbying, épidémie cachée »²⁰¹ (cf supra I.A.3), les Amis de la Terre et l'Observatoire des multinationales avaient alors dénoncé une instrumentalisation de la pandémie par le secteur privé qui, sous couvert d'arguments économiques, bénéficient d'allègements réglementaires.

Plus spécifiquement, la filière aéronautique plaide en faveur d'un assouplissement des normes d'émission et d'une suspension des taxes « vertes » afin de ne pas pénaliser la reprise de l'activité. A ce titre, sa stratégie médiatique consiste à contre-carrer les revendications des écologistes à grand renfort de tribune. Il en est ainsi de la tribune « *suppression des lignes aériennes domestiques : où est la concurrence* »²⁰², co-signé par Emmanuel Combe, vice-président de

¹⁹⁹ Propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat « Se déplacer – Objectif E : limiter les effets néfastes du transport aérien », accessible via [ce lien](#)

²⁰⁰ 20 avril 2020, courrier intitulé « vos actions de lobbying pendant la crise du coronavirus »

²⁰¹ Rapport des Amis de la Terre et de l'Observatoire des Multinationales, « Lobbying : épidémie cachée », rédigé par O. Petitjean avec la contribution de J. Renaud, juin 2020

²⁰² Tribune COMBE E., CHIAMBARETTO P., « Suppression des lignes aériennes domestiques : où est la concurrence ? », publiée dans la rubrique « Opinion » Les Echos le 17 Juillet 2020, accessible via [ce lien](#)





l'autorité de la concurrence, et Paul Chiambarrato, directeur de la Chaire Pégasse²⁰³ pour répondre à la mesure de suppression des vols internes portée par la Convention Citoyenne et relayée dans les médias par les militants écologistes. Il en va de même avec la tribune « *Non à l'écotaxe sur le transport aérien!* », co-signée par 36 députés, dont Jean Luc Lagleizz et Pierre Cabaré, coprésident du groupe d'études « *Secteur aéronautique et spatial* », et publiée lors de l'examen du projet de loi de finances 2021²⁰⁴. Enfin, dans une tribune « *Cesser l'avion-bashing et la tentation du bouc émissaire pour construire l'aviation de demain* »²⁰⁵, Bertrand Piccard, président de la Fondation Solar Impulse, dénonce la journée de mobilisation nationale pour la réduction du trafic aérien organisée par Alternatiba et ANV-COP-21, deux collectifs de défense de l'environnement.

En parallèle des tribunes, des rapports ont été publiés afin de légitimer les propos énoncés par les entreprises du secteur, comme l'étude d'impact socio-économique des propositions issues de la convention citoyenne, publiée par la DGCA²⁰⁶. Celle-ci évalue le surcoût lié à l'écocontribution sur les billets d'avion, mesure plébiscitée par les militants écologistes. L'étude est d'autant plus importante que la date de publication, quelques jours avant les réunions de concertation au Ministère de la Transition écologique et solidaire a mis vent debout les ONG, notamment Réseau Action Climat qui avait alors appelé au boycott des réunions de travail²⁰⁷. Les militants avaient ainsi dénoncé un rapport de force déséquilibré en faveur du secteur aérien.

La représentation d'intérêts des associations environnementales : l'urgence d'une transition environnementale et sociale

Les militants écologistes, qui dénoncent le lobbying de l'aviation, exhortent les gouvernements à réformer en profondeur le secteur de l'aéronautique. Le 6 avril 2020, 250 ONG internationales avaient alors publié une lettre ouverte adressée aux gouvernements pour que les aides publiques du secteur aéronautique soient conditionnées à un renforcement de la réglementation et à une rénovation du système de taxation²⁰⁸. Une campagne intitulée #SavePeopleNotPlanes ainsi qu'une pétition « Non au sauvetage inconditionnel du secteur aérien ! »²⁰⁹ avaient été lancées concomitamment afin de rassembler l'opinion publique contre le plan de sauvetage du secteur aéronautique sans condition environnementale contraignante. En avril 2020, 180 personnalités

²⁰³ La Chaire Pégasse est une structure universitaire en partie financée par l'industrie aéronautique, ADP et Air France

²⁰⁴ Tribune « Non à l'écotaxe sur le transport aérien », signée par un collectif de 36 députés, publiée dans La Tribune le 1er octobre 2020, accessible via [ce lien](#)

²⁰⁵ B. PICARD, « Cesser l'avion-bashing » et la « tentation du bouc émissaire » pour « construire l'aviation de demain », publiée dans le Journal du Dimanche, le 3 octobre 2020, accessible via [ce lien](#)

²⁰⁶ C. PELTIER, « Pour la DGAC, la Convention Citoyenne menace plus de 120 000 emplois dans l'aérien », Echo touristique, publié le 11 septembre 2020, accessible via [ce lien](#)

²⁰⁷ Réseau Action Climat « Convention Citoyenne pour le Climat : le réseau action climat appelle le gouvernement à reprendre sans filtre les propositions des citoyens et boycotte un processus de concertation biaisé » communiqué du 15 septembre 2020 accessible via [ce lien](#)

²⁰⁸ « Plan de relance : 250 organisations dénoncent le lobbying de l'aviation », Reporterre, 6 avril 2020, accessible via [ce lien](#)

²⁰⁹ Pétition « Non au sauvetage inconditionnel du secteur aérien », accessible [via ce lien](#)

(politique, ONG, entreprises) se sont également rassemblées, à l'initiative du président de la commission environnement du Parlement européen, autour d'une « alliance européenne pour une relance verte ». Celle-ci intervient quelques jours après l'appel de ministre de l'Union européenne de placer le Pacte vert européen au cœur du plan de relance post-pandémique de l'Union européenne.

En France, la campagne « Notre choix »²¹⁰, lancée en 2019, bien avant la crise de coronavirus, vise à mobiliser le grand public sur les enjeux environnementaux liées à l'aviation. Cette campagne, qui réunit sept associations environnementales, mobilise l'opinion publique sur l'ensemble des canaux médiatiques. Des actions ont également été menées contre les extensions d'aéroports (Extinction Rebellion, Notre Affaire à Tous) ou l'abandon du recours à l'avion (Résistance climatique) à travers des actions médiatiques fortes. A ce titre, les ONG environnementales (Greenpeace, WWF, Réseau Action Climat) ont multiplié les communiqués sur les différents canaux médiatiques pour dénoncer les « mesures en *greenwashing* » et le rejet de propositions émanant de la Convention Citoyenne pour le Climat. Réseau Action Climat a notamment publié une analyse sur l'insuffisance des contreparties environnementales adossées au plan de soutien à l'aéronautique « *Climat : que vaut le plan du gouvernement pour l'aérien ?* ».

Sur le plan politique, les ONG s'insèrent dans le processus législatif, en prenant part au vote et en communiquant pendant le délibéré, afin de convertir leurs revendications en mesures législatives. Il en va ainsi lors de l'examen de la deuxième loi de finance rectificative pour 2020.

Les Amis de la Terre France, Greenpeace France et Oxfam France avaient réclamé d'assortir les aides publiques de conditions contraignantes en matière environnementale et, ainsi, déposé des amendements co-écrit en ce sens. A la suite à l'adoption de la loi, le collectif avait dénoncé l'absence de contreparties environnementales obligatoires²¹¹ à travers une intense campagne médiatique. Une autre proposition d'amendement, visant à définir une stratégie climat adossée à une trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre pour les entreprises bénéficiaires d'aides publiques, avait été déposée lors de l'examen du PLFR3 en juin 2020 par 4 ONG (Oxfam France, Greenpeace France, Fondation Hulot, WWF France).

²¹⁰ Notre Choix : penser l'avion autrement, accessible via [ce lien](#)

²¹¹ Dans le cadre du PLFR3, l'amendement déposé par le groupe LREM portant sur l'éco-conditionnalité des aides publiques versées aux grandes entreprises a été adopté. Celui-ci ne prévoit toutefois aucune sanction en cas de manquement. Les ONG environnementales soutenaient au contraire un amendement porté par la France insoumise et le groupe Ecologie Démocratie Solidaire, plus ambitieux et contraignant.





Son rejet avait donné lieu à la publication d'une lettre ouverte adressée au Premier ministre, le 28 septembre 2020, par les ONG appelant celui-ci à réexaminer l'amendement en question²¹² ; accompagnée d'actions de terrain pour porter ces revendications.

Les pouvoirs publics ont ainsi dû arbitrer, au sein du « plan de soutien aéro », entre les intérêts de la filière aéronautique et les revendications des mouvements écologistes. Air France a bénéficié d'une attention particulière dans le plan de soutien au vu de l'intérêt stratégique nationale de la compagnie

Le cas particulier d'Air France : entre représentation d'intérêts privés et étatiques

Air France est membre des associations représentatives du secteur aérien (IATA, ATAG, A4E, FNAM) qui agissent auprès des autorités et organismes nationaux, européens et internationaux (OACI, Union européenne, ministères de tutelle des transports). Selon le rapport « *document d'enregistrement universel 2019* », déposé auprès de l'autorité des marchés financiers le 17 avril 2020, Air France « *s'engage dans un lobbying auprès des autorités françaises et internationales - directement et par le biais des instances représentatives- pour s'assurer qu'elles tiennent compte des efforts déjà déployés par l'industrie pour réduire ses émissions et respecter ses engagements pour 2050.* »

La compagnie aérienne, fortement fragilisée par la pandémie, a été l'une des premières entreprises à solliciter l'aide de l'Etat. Les restrictions de déplacements ont en effet eu un impact négatif significatif sur les activités opérationnelles, la situation financière et les résultats de la compagnie, portant la dette du groupe à 11 milliards d'euros²¹³ fin 2020. Par arrêté du 7 mai 2020²¹⁴, le ministre de l'économie et des finances a validé un premier soutien de 7 milliards d'euros à la compagnie aérienne, sous la forme d'un PGE de 4 milliards d'euros et d'un prêt subordonné d'actionnaire de 3 milliards d'euros, à la suite d'une négociation privée entre Bpifrance, le gouvernement et Air France.

Le troisième confinement a donné lieu à de nouvelles négociations entre la Commission européenne, le ministère de l'économie et Air France. Le 6 avril 2021, la Commission européenne

²¹² Lettre ouverte d'associations environnementales pour une éco-conditionnalité des aides publiques aux grandes entreprises, adressée au Premier ministre et signée par CCFD - Terre solidaire, Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), Greenpeace France, Les Amis de la Terre France, Oxfam France, Réseau Action Climat WWF France, lettre accessible via [ce lien](#)

²¹³ La compagnie estime notamment à 10 millions d'euros de perte journalière l'arrêt de son activité, des coûts induits par le stockage et la maintenance courante des avions

²¹⁴ Pour les prêts garantis par l'Etat supérieurs à trois millions d'euros, l'instruction du dossier de demande fait intervenir trois acteurs : le siège de l'autorité bancaire sollicitée, Bpifrance et la direction du Trésor. La décision finale est prise par arrêté du ministre de l'économie et des finances.

a approuvé une opération de 4 milliards d'euros de l'Etat français pour recapitaliser Air France²¹⁵ en contrepartie d'une ouverture à la concurrence. Les actions de représentations d'intérêts des associations environnementales d'une part et des organisations syndicales d'autre part ont permis l'instauration de conditions environnementales et sociales à l'opération de recapitalisation d'Air France.

D'une part, les engagements de compétitivité comprennent la cession par Air France de 18 slots, des créneaux de décollages et d'atterrissages quotidiens, à l'aéroport de Paris-Orly à un transporteur concurrent. Ces contreparties ont fait l'objet de négociations acharnées entre Paris et Bruxelles. Initialement Air France devait abandonner 24 slots quotidiens, tel que demandé à Luftansa pour valider un plan d'aide financière. Toutefois, les syndicats sont vent debout face aux conditions de compétitivité émises par Bruxelles, qui viennent s'ajouter aux restrictions nationales sur les vols intérieurs issues de la Convention Citoyenne pour le Climat. Dans un communiqué relayé dans les médias, dix syndicats de la filiale d'Air France ont dénoncé l'« abandon du maillage hexagonal » résultant des contreparties à l'aide publique. Selon eux, Air France a « sacrifié la province sous prétexte de non-rentabilité et sous prétexte de consignes gouvernementales ».

D'autre part, la recapitalisation d'Air France est conditionnée au respect des objectifs de réduction de 50 % des émissions de CO2 d'ici à 2030. Air France, déjà engagée dans la stratégie de neutralité carbone avant la crise, plaide alors en faveur du respect des engagements déjà existants. Un renforcement des normes environnementales risquerait d'obérer les capacités de rebond de la compagnie. Une multiplicité d'événements a ainsi été organisée pour mettre en avant les initiatives mises en œuvre en matière environnementale. Après la publication des propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat en juin 2020, les cabinets d'affaires publiques ont organisé des rencontres autour de la « transition », réunissant élus et industriels ou encore des forums tels que le PARIS AIR forum pour promouvoir l'ambition de l'avion décarboné. Au contraire, les militants écologistes, au-delà des campagnes médiatiques comme *Notre Choix*, s'engagent dans un durcissement de leurs modalités d'action et de leur projet politique pour dénoncer des engagements écologiques jugés insuffisants.

En octobre 2020, une coalition d'associations environnementales, lancée par Alternatiba et ANV-VOP 21, a lancé un appel à manifester, couplé à des actions de désobéissance civile dans les aéroports de la métropole, #AvionATerre. Cette action rejoint le mouvement suédois #Flygskam ou « *honte de prendre l'avion* » qui s'étend à travers l'Europe et l'Amérique du nord. Le 26 juin

²¹⁵ Cette mesure consiste à convertir le prêt direct de l'Etat de 3 milliards d'euros en instruments obligataire hybride perpétuel (Titres super subordonnés) et permettre une augmentation de capital, d'un montant maximum d'un milliard d'euros, ouverte en priorité aux actionnaires existants. Cette opération permet d'améliorer les fonds propres de la compagnie aérienne sans impacter sa trésorerie. L'Etat français est ainsi devenu le premier actionnaire du groupe, avec 29.9% des parts.





2020, les militants d'Extinction Rébellion ont envahi les pistes de l'aéroport d'Orly pour perturber sa réouverture. Enfin, les militants de Greenpeace ont repeint un avion d'Air France en vert à Roissy en réponse aux mesures d'éco-conditionnalité votées dans le cadre du projet de loi climat et résilience, qu'ils accusent d'écoblanchiment. Selon Greenpeace, l'article 38 de la loi, qui rend obligatoire la compensation carbone des vols aériens nationaux, est « *une manière de faire diversion* ». Une critique antérieure à la crise puisqu'Air France avait déjà reçu le prix Pinocchio délivré par les Amis de la Terre pour son projet de compensation carbone à Madagascar. Les militants écologiques accompagnent ces « actions chocs » de publication de rapports visant à légitimer leurs revendications. Il en va ainsi du rapport d'analyse sur les émissions totales de CO₂ réalisé par le Réseau Action Climat, avec l'appui technique de Transport & environnement, ou du rapport « *Trafic aérien : empêcher le redécollage des vols courts* », publié par Greenpeace.

Un autre débat s'est ouvert au sujet des contreparties aux soutiens publics en termes de richesse. En effet, le gouvernement, en réponse aux sorties médiatiques et aux positions prises par les syndicats et la société civile, à appeler les entreprises bénéficiaires d'aides publiques à suspendre les versements de dividendes. De même, Cécile Duflot au nom d'Oxfam, dans une lettre ouverte, avec huit autres signataires représentant différentes associations et syndicats, à l'attention de ministre Bruno Le Maire, demande au gouvernement de prendre une ordonnance afin d'empêcher « *toutes les entreprises de verser des dividendes, rachats d'actions et bonus aux PDG en 2020, a fortiori pour les entreprises qui bénéficient de fonds publics* »²¹⁶. Face à la menace des suppressions d'emploi, les organisations syndicales représentatives (CFDT, CGT, FO, CFE-CGC, CFTC) ont également adressé une lettre commune au Premier ministre le 14 octobre 2020, initiative rare regroupant les cinq dirigeants syndicaux, plaidant en faveur de la mise en place de contreparties ex ante juridiquement contraignantes visant à « *préserver les emplois, les salaires et les garanties collectives* »²¹⁷. Dans un communiqué du 29 mars 2020, l'Afep exhortait également les entreprises concernées d'appliquer la décision du gouvernement d'interdire le versement des dividendes en 2020²¹⁸.

Enfin, les ONG réclament la mise en place d'un dispositif pour la transparence du lobbying en France et la création d'un « *véritable observatoire indépendant de la réponse à la crise, qui assure la transparence sur les aides publiques directes et indirectes accordées aux entreprises et les*

²¹⁶ Lettre ouverte à l'intention du ministre de l'Economie et des Finances, M. Bruno Le Maire signée par Oxfam France – Cécile Duflot, directrice générale ; Eric Beynel, porte-parole de l'Union syndicale Solidaires ; Sandra Cossart, directrice de Sherpa Khaled Gaiji, président des Amis de la Terre France ; Jean-François Julliard, directeur général de Greenpeace France ; Philippe Martinez, secrétaire général de la CGT ; Lucie Pinson, directrice générale de Reclaim Finance ; Benoit Teste, secrétaire général de la Fédération syndicale unitaire (FSU) ; Aurélie Trouvé, porte-parole d'Attac France, « *« Il faut absolument empêcher les entreprises de verser des dividendes en 2020* », accessible via [ce lien](#)

²¹⁷ Courrier CFDT, CGT, FO, CFE-CGC, CFTC adressé au Premier ministre, pour demander à l'exécutif de revoir sa copie sur plusieurs dossiers-phares, comme le plan de relance ou l'assurance chômage, en date du 14 octobre 2020, accessible via [ce lien](#)

²¹⁸ Afep, Communiqué de Presse, « Les grandes entreprises françaises et le Covid 19 », publié le 29 mars 2020, accessible via [ce lien](#)

marchés et contrats publics passés à l'occasion de la crise » (association les Amis de la Terre). Ils dénoncent notamment le rendez-vous en novembre d'Air France avec le député Laurent Saint Martin, rapporteur du budget ou l'absence de compte rendu sur les contreparties environnementales définies lors de la négociation du PGE entre Air France et le gouvernement.

La conviction et l'influence sur les dispositions environnementales du plan de relance : l'illustration d'une scission dans les pratiques de représentation d'intérêts

Le processus de négociation avec les pouvoirs publics semble avoir été bousculé pour répondre à l'urgence de la crise. Le gouvernement a été contraint à un arbitrage de court terme des mesures d'urgence sur la base des priorités industrielles. L'accélération des processus de décision publique a accentué les asymétries de moyens et d'accès aux décideurs politiques entre les représentants d'intérêts du secteur privé et les organisations de la société civile. Certaines décisions ont été prises en dehors des mécanismes démocratiques traditionnels, notamment l'octroi des prêts garantis par l'Etat supérieur à trois millions d'euros. Il semblerait que les représentants de la société civile aient été exclus des processus décisionnels, là où les acteurs économiques bénéficiaient de relations informelles privilégiées pour négocier les aides publiques.

La crise sanitaire a exacerbé les comportements et radicalisé les positions des groupes de pressions, privés ou associatifs. Les stratégies médiatiques (rapports, tribunes) et politiques (audition, note de position, amendements) ont été utilisées autant dans la défense d'intérêts des entreprises que par les militants écologistes. Ces acteurs recourent aux mêmes outils et stratégies d'influence. Toutefois, des techniques propres à chacun semblent se dessiner dans la bataille autour du plan aéronautique. Alors que les actions non officielles semblent être une des spécificités des représentants d'intérêts privés sur ce sujet précis, du fait notamment de la composition du personnel politique, les « actions choc » sont davantage l'apanage du plaidoyer pour alerter tant la société civile que ce même personnel politique.

4. Le périlleux exercice de la Convention Citoyenne pour le Climat

En juin 2020, la « Convention Citoyenne pour le Climat » présentait 149 de ses 150 propositions concrètes avec pour ambition d'impulser le tournant écologique de la France (une seule proposition ayant été rejetée en séance par les membres de la convention). Le 10 février 2021, le gouvernement présentait en conseil des ministres un projet de loi dit « Climat & Résilience »²¹⁹ afin de donner effet à une grande partie de ces préconisations. Le texte a cependant été fortement amendé et remanié, ce qui a suscité de vives critiques.

²¹⁹ Dont le titre actuel est « projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets »





À titre d'exemple, l'assouplissement de la proposition visant à interdire la publicité des produits fortement émetteurs de gaz à effet de serre, dorénavant limitée à la seule interdiction de la publicité directe pour les énergies fossiles, a suscité un vif intérêt médiatique, notamment sur l'influence du secteur publicitaire.

Dans un rapport du 8 février 2021²²⁰, l'Observatoire des multinationales a également dénoncé la manière dont les lobbys ont "sapé" dans le projet de loi les propositions des 150 citoyens de la Convention citoyenne. L'influence possiblement exercée par les représentants d'intérêts lors des phases de discussion et négociations des mesures de la Convention Citoyenne pour le Climat est diverse. Autant les ONG (21%) que les entreprises (22,6%) sont intervenues auprès des membres de la Convention Citoyenne afin de faire basculer l'opinion en leur faveur²²¹

Une autre vive critique de l'opposition a porté sur une irrecevabilité et un rejet systématique des amendements qu'elle a formulé.²²² Si le taux d'irrecevabilité des amendements de 26% des amendements développés est haut, il est similaire à celui d'un projet de loi sur une thématique similaire (Énergie-climat en 2019)²²³. Notons également que le taux d'irrecevabilité des amendements portés par les députés LREM est proche du taux moyen.

Néanmoins, le taux de rejet des amendements, quel que soit leur source parlementaire, est anormalement haut : seuls 10% des amendements ont été adoptés dont seulement 3% des amendements de l'opposition. On note une réticence notable parmi les parlementaires vis à vis de ce projet de loi.

En effet, à l'exercice préparatoire à travers la démocratie directe succède la procédure législative formelle, par la voie de la démocratie représentative. La logique référendaire est ainsi inversée : dans le cadre de l'expérience de la convention citoyenne, l'expression directe n'est pas conçue comme l'aboutissement mais comme les prémices du processus de fabrication de la norme. Précisons que les membres de la convention disposaient également de l'équivalent des administrateurs parlementaires pour traduire en formules légistiques les intentions conventionnelles.

Or, quel que soit le rang de la norme d'application des propositions de la convention (législative ou réglementaire), l'application dépend des institutions ordinaires — lesquelles bénéficient d'une

²²⁰ Observatoire des multinationales, rapport « Lobbys contre citoyens Qui veut la peau de la convention climat ? » publié en février 2021, accessible via [ce lien](#)

²²¹ Site de la Convention Citoyenne pour le Climat « Les intervenants à la Convention Citoyenne pour le Climat » accessible via [ce lien](#)

²²² Analyse de la startup Dixit « Retour sur l'examen du PJC Climat en commission spéciale », 22 mars 2021 accessible via [ce lien](#)

²²³ Ce taux est à mettre en perspective avec le taux d'irrecevabilité au Sénat, bien moindre, qui invite également à réfléchir sur le traitement fait à l'Assemblée Nationale.

liberté d'action consacrée par la Constitution.²²⁴ Une liberté dont jouit tant le Parlement que l'administration et dont ni l'un ni l'autre n'a souhaité se défaire réellement au profit d'une transposition « sans filtre » du travail conventionnel en droit de mesures dont la transmission elle-même pose question, en lien avec la promesse initiale du Président de la République.

B. — Le répertoire d'actions au service de l'influence et de la conviction

1. — Une convergence des méthodes et des outils ?

« Les ONG sont particulièrement sensibles à l'évolution du lobbying, d'où leur montée en puissance : il y a vingt ans on comptait quelques dizaines d'ONG en prise directe avec les institutions européennes, aujourd'hui on en compte près de 1 600, dont le travail, en termes de méthodes, est tout à fait semblable à celui des autres acteurs. »²²⁵

En citant Michel Clamen, nous soulignons ici un postulat partagé par de nombreux observateurs : ONG et autres représentants d'intérêts recourent à des outils similaires. Et Guillaume Courty de confirmer :

« Le pôle ONG reconnaît qu'elles sont soumises par le jeu politique, à recourir aux mêmes méthodes. En audition ou en transmission d'amendements, lobbying et advocacy sont amenés à faire la même chose. »²²⁶

Mais nous avançons aussi une position : si les répertoires d'action se ressemblent en partie, ils n'en restent pas moins distincts. En d'autres termes, les répertoires d'actions du lobbying et du plaidoyer se recoupent mais ne se confondent pas.

Il nous semble nécessaire de distinguer deux grilles de lecture pour traiter des répertoires d'action : la temporalité de l'action, d'une part, et le porteur de l'action, d'autre part.

Cela nous amène à dissocier l'action de l'acteur, le plaidoyer (*praxis*) du plaideur (praticien) et le lobbying (*praxis*) du lobbyiste (praticien). Une des chargées de plaidoyer rencontrée nous a confié que la différence entre le lobbyiste et le plaideur ne se situe pas tellement dans les méthodes de travail :

²²⁴ De jure, les articles 34 et 38 consacrent les domaines de la loi et du règlement, soit par extension les domaines respectifs du Parlement et de l'administration par l'intermédiaire du gouvernement.

²²⁵ M. Clamen, « Lobbying : de l'histoire au métier » in *Géoeconomie*, éditions Choiseul, 2014 (vol. 5), n° 72, pp. 165 à 182

²²⁶ Entretien avec Guillaume Courty, *op. cit.*





« On a une feuille de route, comme une entreprise. La plus grosse différence entre nos deux métiers c'est le financement : on doit définir nos sujets, nos objectifs pour obtenir les financements. »^{227 et 228}

L'emphase sur l'origine des financements est intéressante car elle révèle le prisme d'observation de la vie publique. Certaines ONG se perçoivent (et se présentent) notamment comme des « *watchdog* » ou « gardiens »²²⁹. Cela étant, le rôle d'observateur n'est pas un apanage exclusif des « plaideurs » (ou « chargés de plaidoyers »). Les « lobbyistes » sont susceptibles d'endosser un tel rôle. Aussi des cabinets de conseil publient-ils des lettres d'information et d'analyse de la vie publique — tandis que des entreprises financent des observatoires (voire de la recherche). Finalement, le critère de « l'observateur » qui analyse et étudie les activités de représentation d'intérêts n'a pas d'impact direct sur les méthodes et les outils du lobbyiste ou du plaideur :

« Je ne vois pas mon travail différemment entre plaidoyer et lobbying. Je représente les intérêts d'une organisation. On ne peut pas dire que je représente les intérêts des citoyens : on a aussi un agenda et des comptes à rendre sur le plaidoyer que je veux faire et que je déploie. »²³⁰

En ce qu'ils mobilisent des outils similaires et donc techniquement compatibles, il ressort qu'ONG et acteurs économiques sont susceptibles de travailler ensemble. C'est par ailleurs le cas à Bruxelles. Un ancien collaborateur parlementaire d'un député européen et ancien lobbyiste bruxellois arrivé à Paris, nous le confirme²³¹ :

« Les grandes marques et les grandes entreprises sont là depuis plus d'un siècle, elles ont résisté à deux guerres : elles veulent continuer d'être là en proposant une vision à trente ou cinquante ans. On a travaillé énormément avec les ONG au niveau européen. On s'est mis d'accord avec le BEUC²³² sur les 10 principes d'information du consommateur. Par exemple, il ne sert à rien de multiplier les logos, ils ne sont pas connus. Mais il faut de la stabilité et de la cohérence. On avait aussi fait un évènement avec les ONG et des parlementaires : les parlementaires avaient adoré et avaient repris des amendements. On a réussi des choses formidables avec Oxfam,

²²⁷ Entretien du 5 mars 2021 avec une chargée de plaidoyer au niveau européen dans une ONG environnementale internationale, présente notamment en France et à Bruxelles.

²²⁸ Précisons qu'un chargé d'affaires publiques au sein d'une entreprise aura aussi à charge de démontrer qu'il est « rentable » pour son entreprise, comme le souligne Guillaume Courty.

²²⁹ Entretien du 5 mars 2021, *op. cit.*

²³⁰ Entretien du 5 mars 2021, *op. cit.*

²³¹ Entretien du 18 mars 2021 avec le directeur des affaires publiques d'une fédération française, anciennement collaborateur parlementaire au Parlement européen et directeur des affaires publiques d'une fédération européenne

²³² Bureau européen des unions de consommateurs. Consulter la déclaration sur le registre européen de transparence : <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=9505781573-45>

Behind The Brain, WWF. On pouvait vraiment travailler avec eux et valoriser ce qu'on faisait ensemble. »

Plus encore, une personne chargée des affaires juridiques d'une association œuvrant pour la transparence de la vie publique nous confiait que pour cette association « *le lobbying [pour nous] vise surtout à renouveler notre agrément.* »²³³ En sommes reprenant les propos de ce même interlocuteur, entre les actions de lobbying et les actions de plaidoyer, « *les outils sont similaires mais les causes sont différentes.* »²³⁴

Trois outils sont classiquement utilisés :

- Les cartographies pour identifier quels décideurs travaillent sur quels sujets,
- Les notes argumentaires²³⁵ pour soutenir une position ou une proposition sur telle ou telle disposition en débat,
- Les propositions d'amendements pour faire connaître sans ambiguïté la transcription juridique de la mesure défendue.

Ces trois outils sont perçus positivement par les parlementaires rencontrés et notamment la députée Marie Lebec, ex-rapporteuse thématique du projet de loi PACTE, et la sénatrice Marta de Cidrac, ex-rapporteuse de la loi AGECE et actuelle rapporteure de la loi Climat & Résilience. En cohérence avec sa position lors du colloque sur le lobbying organisé les 15 et 16 mai 2019 à l'Assemblée nationale, Marie Lebec est favorable au travail de cartographie regrettant que des « *représentants d'intérêts demandent un rendez-vous sur un sujet qui n'est pas traité par le parlementaire.* »²³⁶ Elle soutient de la même manière le travail d'argumentaire, soutenant « *[qu']en tant que parlementaire, sans lobbyistes qui avancent leurs arguments, je ne peux pas avancer dans mon travail.* »²³⁷

Enfin, concernant la proposition d'amendements législatifs, ni la députée ni la sénatrice ne s'en sont émues. Marta de Cidrac précise que « *les textes de loi deviennent très techniques.* »²³⁸ Face à la technicisation des lois, la sénatrice observe :

« Certains utilisent l'outil de la proposition d'amendement de façon très professionnelle, certains parfois et d'autres pas du tout. Lorsque c'est bien rédigé et

²³³ Entretien du 25 janvier 2021, avec un chargé d'affaires juridiques d'une association engagé pour la transparence de la vie publique.

²³⁴ Entretien du 25 janvier 2021, *op. cit.*

²³⁵ Confer supra

²³⁶ Entretien du 22 mars 2021 avec la députée LaREM des Yvelines Marie Lebec, membre de la commission des finances, ancienne commissaire aux affaires économiques et ancienne rapporteure de la loi PACTE notamment sur le volet de l'innovation et des brevets. Précisons que Marie Lebec est consultante en affaires publiques de profession.

²³⁷ Entretien du 22 mars 2021 avec Marie Lebec, *op. cit.*

²³⁸ Entretien du 9 avril 2021 avec Marta de Cidrac, *op. cit.*





bien fait, on sent que c'est professionnel, que ce sont des gens qui ont travaillé l'article, le code et la méthode. »

Finalement loin de reprocher aux lobbyistes de proposer des rédactions et des formules d'amendements, la sénatrice rappelle qu'en tant que rapporteure ou parlementaire « *vous êtes libre : vous vous bâtissez votre propre approche du texte* ». ²³⁹ Plus encore, la sénatrice, qui a rapporté deux lois (l'une abandonnée, la seconde adoptée) et est rapporteure d'une troisième, observe que les propositions d'amendements viennent tant des ONG que des acteurs économiques. ²⁴⁰

La proposition de rédaction d'amendement est donc valorisée ; là où la manœuvre peut aussi être critiquée. La députée Delphine Batho avait ainsi accusé, à la tribune de l'Assemblée nationale, l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP) de s'être procuré frauduleusement son amendement sur l'interdiction du glyphosate, plusieurs jours avant que celui-ci soit diffusé aux parlementaires. ²⁴¹ Précisons que l'Assemblée nationale a procédé aux vérifications nécessaires, n'ayant pas conclu à la culpabilité de l'UIPP.

Cela étant, est ressorti de nos différents entretiens que l'une des différences structurantes entre le plaidoyer et le lobbying est la technicité de la position. Le plaidoyer arbore une position intelligible du grand public quand le lobbying est dans une démarche technique. En d'autres termes, en tant qu'activités (et donc indépendamment de la qualité des acteurs et des organisations, le plaidoyer vise la promotion d'un principe avec un objectif politique tandis que le lobbying mobilise des compétences techniques (telles que la légistique et la procédure parlementaire) pour traduire en droit — et donc en action publique — les positions plaidées.

De là ressort une seconde distinction : le plaidoyer en tant qu'activité (et non en tant que document proprement dit), « plaider », s'adresse tour à tour au grand public (*obtenir le soutien*) et aux responsables politiques (*faire mettre à l'agenda*) ; tandis que le lobbying s'adresse principalement au décideur public (*légiférer*).

Il nous semble opportun de clarifier les expressions de « responsable politique » et de « décideur public ». Nous entendons par la première les élus (locaux, parlementaires, présidentiel, et ainsi de suite) et leur écosystème (cabinets, conseillers, collaborateurs, administrateurs et haute administration). Il s'agit de personnalités ayant atteint un certain niveau d'influence politique et de

²³⁹ Entretien du 9 avril 2021 avec Marta de Cidrac, *op. cit.*

²⁴⁰ Une personne responsable de plaidoyer souligne : « À cet égard la rapporteure de Cidrac a une approche très intéressante : elle rencontre tout le monde, s'inspire des propositions, mais formule ses propres amendements. »

²⁴¹ « Glyphosate : Delphine Batho accuse l'Union des industries phytosanitaires d'avoir eu accès à son amendement "90h avant" les députés », France Info, 23 mai 2018 ; accessible via [ce lien](#)

présence dans le débat public. Cette influence et cette présence sont légitimées par le mode électif d'accès à la charge public pour les élus. Ces mêmes influences et présences trouvent leur légitimité dans la confiance que leur accordent les dépositaires de charges publiques. Nous définissons ainsi par responsables politiques, celles et ceux en mesure de soutenir la mise à l'agenda (*policy window*) d'un problème public.

La seconde expression, « décideur public », traite moins de la capacité d'ouvrir une *policy window* que du rôle dans la décision publique c'est-à-dire dans la transcription en action publique de la réponse plaidée à tel ou tel problème public. En d'autres termes, nous traitons par cette expression du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire. Ou pour mieux dire, des personnes capables de définir le cadre normé d'une politique publique.

D'un mot, nous distinguons chez les « responsables publics » au sens de la loi Sapin II la capacité politique (responsable politique), d'une part, du pouvoir normatif (décideur public), d'autre part.

2. — Des boîtes à outils spécifiques pour le plaideur et le lobbyiste

La capacité des ONG et des acteurs économiques à coopérer ne signifie pas que leurs répertoires d'action soient absolument congruents. Et si les représentants d'intérêts — qu'ils se revendiquent plaideurs ou lobbyistes — tendent même à gommer les différences, lobbying et plaidoyer ne recouvrent pas strictement le même périmètre de public et le même champ d'action.

Mobilisation collective ou encore les class actions : un répertoire d'action principalement exploité dans le plaidoyer... au-delà du « pôle ONG »

Lorsque le représentant d'intérêts est fondé à mener des *class actions*²⁴², il se s'agit de lobbying ni de plaidoyer mais bien plutôt de plaidoirie. Plus que plaideur, il devient même plaidant (défendeur ou requérant) c'est-à-dire qu'il plaide devant le juge. L'enjeu n'est alors pas de modifier la norme écrite (« *hard law* ») mais d'infléchir le droit par la jurisprudence. L'un des outils propres du plaideur est donc l'action en justice. C'est notamment ce que plusieurs ONG environnementales ont réalisé en 2020/2021 avec « l'Affaire du Siècle » : une initiative qui souligne un second outil propre au plaidoyer, à savoir la mobilisation citoyenne et l'activisme auprès du grand public.

L'Affaire du Siècle a été initiée par quatre « organisations de protection de l'environnement et de solidarité internationale : Notre Affaire à Tous, la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et

²⁴² C'est-à-dire à ester en justice pour le compte de nombreuses personnes intéressées.





l'Homme (FNH), Greenpeace France et Oxfam France. »²⁴³ Ce collectif de « co-requérantes » constitue pour ainsi dire la pointe de la fusée.

Le second étage est la réunion d'experts pour appuyer techniquement le dossier porté par les co-requérantes.

Le troisième étage est l'élargissement du collectif à travers deux cercles d'alliés :

- une coalition d'associations intervenantes et donc les conclusions ont été remises au juge administratif, composée outre les quatre associations co-requérantes, de la Fondation Abbé Pierre, de la Fédération nationale d'agriculture biologique, de France Nature Environnement (FNE) et d'Anper-Tos.
- une coalition de soutiens, formée par de très nombreuses associations nationales et internationales à vocation environnementale ou solidaire.²⁴⁴

Le quatrième étage de la fusée, qui constitue le socle d'activation opérationnel du collectif, est la mobilisation citoyenne par voie de pétition. C'est le cœur du réacteur, susceptible de générer une poussée suffisante pour mettre l'Affaire du Siècle en orbite juridictionnel. Et quelle poussée : plus de 2 millions de citoyens ont signé la pétition en ligne.

En tentant de mobiliser directement le grand public au-delà des publics militants et activistes, en saisissant la justice et en exploitant les textes de droit en vigueur, en plaidant devant le juge administratif, le collectif a mené une véritable campagne de sensibilisation, d'information et d'action. Ce qui est bien différent des outils ordinaires utilisés dans des activités de lobbying, entendons les activités liées aux *lobbies* du Parlement et des ministères. La campagne s'est d'abord conduite au sein d'un champ social déterminé (les ONG environnementales et solidaires), faisant appel à des experts du droit plus que des institutions politiques (avocats, professeurs, juristes) avant de s'ouvrir au grand public (pétition) pour rester en justice (action). Plus encore, obtenant gain de cause, le collectif a fait condamner l'État pour « carences fautives. »²⁴⁵ Cette victoire en justice (donc *en plaidant, en défendant une cause*) renforce le champ des arguments à la disposition des ONG environnementales... particulièrement dans le moment législatif opportun de débat sur le projet de loi climat et résilience.

Prenons l'exemple de la vente alimentaire dite « en vrac ». Le plaidoyer vise le développement du vrac et sollicite de l'action publique pour qu'elle contraigne vers davantage de produits vendus en

²⁴³ Page « Qui sommes-nous ? » du site Internet de L'Affaire du Siècle. Consultée le 11 avril 2021 à 19h15. Accessible en ligne : <https://laffairedu siecle.net/qui-sommes-nous/>

²⁴⁴ Citons notamment, sans exhaustivité : Réseau Action Climat, Climates, ATD Quart Monde, Générations Futures, L214, Coalition Eau, Colibris, Les Amis de la Terre, Halte à l'obsolescence programmée, ...

²⁴⁵ Décision du tribunal administratif de Paris, 3 février 2021

vrac. Le plaidoyer appelle diverses formes de mobilisation telle qu'une pétition contre les « emballages démesurés ». ²⁴⁶ Dans le même temps, les plaideurs se mobilisent sur la loi climat et résilience pour soutenir le développement du vrac (et promouvoir la lutte contre les déchets, par extension contre le gaspillage des ressources). Le plaidoyer se transforme alors en lobbying : développer le vrac en fixant légalement une surface minimale de vente dédiée au vrac. ²⁴⁷

Il est intéressant de noter que la mobilisation collective voire citoyenne n'est pas l'apanage des ONG. Ainsi, en 2019, la Fondation Ramsay Santé lançait sur Make.Org une consultation intitulée « Comment inciter les jeunes à mieux prendre soin de leur santé ? ». Avec plus de 52 000 participants, la consultation participative a permis de faire émerger plusieurs centaines de propositions nourrissant le plaidoyer de cette fondation d'entreprise. ²⁴⁸ Sur la même plateforme, plusieurs consultations publiques ont bénéficié du soutien de nombreuses entreprises pour plaider en faveur des propositions soutenues et contribuer à leur mise en œuvre.

Tableau 3. Deux exemples de consultations publiques à grande échelle hébergées par Make.Org et organisées par des organisations principales privées et à but lucratif

Consultations	Organisations	Statuts
Comment mieux prendre soin de nos aînés ? ²⁴⁹	Klesia La Poste, CAREIT, Primonial Reim, Capgemini Invent, Wavestone	Sociétés commerciales
	Fondation Korian pour le bien vieillir	Fondation d'entreprise
	Croix Rouge	Association

²⁴⁶ Page « Emballages démesurés : stop aux produits pleins de vide ! » sur le site de Foodwatch, consulté le 11 avril 2021 à 20h07. Accessible en ligne : <https://www.foodwatch.org/fr/sinformer/nos-campagnes/transparence-et-scandales/arnaques-sur-letiquette/petition-plein-de-vide/>

²⁴⁷ Notons qu'alors la grande distribution répond à la mesure (*lobbying*) en s'adressant au grand public pour justifier son hostilité à la mesure (*plaidoyer*) auquel répond le Réseau Action Climat (*débat public*). Voir « Projet de loi climat : 20% de vrac dans les supermarchés d'ici 2030, la mesure qui fâche la grande distribution » sur Europe 1. Accessible en ligne : <https://www.europe1.fr/societe/projet-de-loi-climat-le-texte-instaurer-20-de-frac-dans-les-supermarches-dici-2030-4035234>

²⁴⁸ Sur le statut de fondation d'entreprise, v. l'article 19 de la loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat

²⁴⁹ Sur le site about.make.org, consulté le 11 avril 2021 à 20h34. Accessible en ligne : <https://about.make.org/about-aines>





Consultations	Organisations	Statuts
Comment permettre à chacun de mieux manger ? ²⁵⁰	Danone Système U Bonduelle Fleury Michon Kéa Areco	Partenaires fondateurs, sociétés commerciales

Ces trois exemples montrent ainsi que l'outil de mobilisation collective est tout à fait utilisable et utilisé par les entreprises (que ce soit en nom propre ou à travers leur fondation). Plus encore, en s'engageant dans la promotion des solutions plébiscitées, ces entreprises se positionnent davantage dans le champ du plaidoyer que du lobbying. En effet, les actions à conduire issues de ces démarches ne sont pas toutes de nature à se traduire en actions de lobbying. Car, en d'autres termes, toutes les actions ne relèvent pas de la compétence du législateur.

Ainsi, la « *construction de programmes courts de sensibilisation du grand public au rôle d'aidant* »²⁵¹ relève davantage des actions de sensibilisation tant du grand public que des responsables politiques. L'un des enjeux de ce thème est de parvenir à reconnaître formellement, dans la société, le rôle de proche-aidant. À l'heure de la consultation (2019), l'enjeu est donc plutôt de plaider pour mettre à l'agenda la reconnaissance de ce statut afin d'ouvrir des fenêtres d'opportunité (*policy window*) notamment par la révision de la loi « d'adaptation de la société au vieillissement »,²⁵²

L'analyse des outils propres au plaidoyer et au lobbying nous conduit à deux conclusions intermédiaires. Les outils propres au plaidoyer sont plus nombreux que ceux propres au lobbying, d'une part. Plus encore, les outils propres au lobbying sont employés sans distinction que l'on se revendique lobbyiste ou plaideur. D'autre part, les outils de plaidoyer, hier utilisés par les associations et ONG employant des chargés de plaidoyer ou de campagne, sont désormais utilisés aussi par des sociétés commerciales (employant des chargés d'affaires publiques ou de relations institutionnelles).

²⁵⁰ Sur le site [about.make.org](https://about.make.org/about-mieuxmanger), consulté le 11 avril 2021 à 20h34. Accessible en ligne : <https://about.make.org/about-mieuxmanger>

²⁵¹ V. *supra* : <https://about.make.org/about-aines>

²⁵² Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, révisée en 2016 (2 fois), 2018 et 2019

En d'autres termes, les outils du plaidoyer et du lobbying se distinguent ; mais leur usage ne permet plus de différencier strictement le « plaideur » associatif du « lobbying » des secteurs économiques. La distinction se fait davantage sur la temporalité, le registre et le public ciblé :

Tableau 4. Caractérisation de deux idéaux-types « plaidoyer » et « lobbying » nuancés par l'existence d'une zone grise étendue et protéiforme entre les deux types d'activités

Critères	Idéal-type « Plaidoyer »	Interstice à la croisée des deux idéaux-types :	Idéal-type « Lobbying »
Temporalité	Avant l'émergence une <i>policy window</i>	Actions contentieuses notamment devant le juge administratif et le juge constitutionnel ; contributions aux consultations publiques (Commission européenne sur les différentes phases, Ministères pour les décrets et ordonnances)	Lors de l'ouverture d'une <i>policy window</i>
Registre du discours	Promotion de causes , principes et ambitions, d'une vision — rarement exprimées en termes juridiques.		Proposition de mesures juridicisées, opérationnelles et techniques — de nature législative ou réglementaire.
Public ciblé	Le grand public intéressé et les responsables politiques		Les décideurs publics (législatif et exécutif)
OBJECTIF	<u>Politisation</u> Ouvrir une <i>policy window</i> par la reconnaissance politique d'un problème public		<u>Décision</u> Contribuer à la décision normative et à l'orientation contraignante de l' action publique

« L'interstice entre les deux idéaux-types » est protéiforme et est en réalité une conceptualisation vague de l'espace d'influence et d'interaction entre les lobbyistes, les plaideurs et les citoyens en général, d'une part, et les pouvoirs publics, d'autre part. La particularité de ces espaces d'exercice d'influence sur la décision publique est que la contribution peut être expressément attendue (c'est le cas des consultations du ministère chargé de l'environnement réalisées au titre de l'article 7 de la charte de l'environnement de 2004 ou au niveau européen des observations fournies dans le cadre du dispositif « Tris »).

Mais dans ce même espace, des contributions ont pu devenir des pratiques telles que les *amicus curiae* (appelées « portes étroites » par le Doyen Vedel) qui permettent aux tiers (c'est-à-dire tout





le monde à l'exception des requérants et du gouvernement) de participer à la fabrique de la décision publique.²⁵³

Un autre espace est la conséquence de l'évolution du concept de « responsabilité de l'État » et du développement d'une véritable structure juridique et juridictionnelle dédiée à la résolution des contentieux entre toute personne et l'État. Ce fut le cas avec la pétition dite « l'Affaire du Siècle ». En attaquant l'État pour l'insuffisance de son action dans la lutte contre le changement climatique, les associations requérantes ont saisi la voie de recours administratif pour tenter de contrer l'action du gouvernement.

La zone grise recouvre *a minima* les formes de participation (contribution de acteurs tiers sollicitée par le décisionnaire), de contribution volontaire (contribution adressée à l'initiative du contributeur et potentiellement admise voire prise en compte par le décisionnaire) ou de recours (mise en cause par voie contentieuse de l'action publique pour tenter de contraindre l'État dans ses voies et moyens) à la fabrique de la norme en-dehors de la procédure parlementaire et de la négociation des décrets et des arrêtés.

La zone grise est donc autant un espace de mobilisations variées qu'un espace charnière entre le plaidoyer et le lobbying : le plaidoyer de l'Affaire du Siècle a contribué à la notoriété importante de la décision du juge administratif tandis que les requérantes ont participé activement aux débats législatifs sur la loi Climat & Résilience débattue à l'Assemblée nationale au cours du premier semestre 2021.

En somme, la zone grise regroupe (au-delà des formes d'action que nous avons souhaité souligner) toutes les formes d'action visant à avoir un impact sur la décision publique en-dehors des registres d'action du plaidoyer et du lobbying que nous avons pu analyser au fil de cette étude. Toutefois, cette zone grise est partie intégrante de l'articulation entre le lobbying et le plaidoyer, en ce qu'elle représente un potentiel immense d'opportunités de participation au débat public en-dehors des cadres réglementés par la loi Sapin II et le décret d'application concernant les représentants d'intérêt.

Quelques réflexions d'ouvertures sur les cabinets de conseil et la mondanité : l'apanage des milieux d'affaires ?

Par ailleurs, nous observons que les cabinets de lobbying sont essentiellement associés aux milieux d'affaires, quoique la nature et la taille de leurs clients soit de plus en plus variable. Hier,

²⁵³ Pour aller plus loin concernant le recours des groupes d'intérêts à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en tant que forme d'action collective auprès du juge constitutionnel, v. M. MILET (sous la dir.), A. BIGLIA, S. CADIOU, R. ESPINOSA, B. MOREL, T. PERROUD et R. VANNEUVILLE, « Groupes d'intérêts et contrôle de constitutionnalité en France depuis 2010. Conditions de "mobilisations constitutionnelles" et usages du recours QPC » in *Titre VII*, revue du Conseil constitutionnel, hors-série, octobre 2020, p. 16-31

les « blueships », le CAC 40 et les grandes fédérations, aujourd'hui les ETI, les TPE/PME et les associations professionnelles plus confidentielles. Il est plus rare qu'une ONG soit cliente d'un cabinet de conseil. En revanche, les cabinets exploitent la tradition des avocats (des plaidants) du *pro bono* pour mettre au service d'associations aux causes variées l'expertise de leurs collaborateurs. Ainsi, le cabinet apparaît comme un outil étroitement lié aux milieux d'affaires. Mais pourtant, nous nous gardons bien de parler d'exclusivité. En effet, les entretiens et l'expérience montrent bien qu'il existe aussi une porosité réelle entre le monde du conseil et le pôle ONG.

Pratiquant une rapide archéologie des méthodes, un outil informel bien connu mais peu cité en tant que tel peut être rappelé : les mondanités (notamment Chez Françoise ou au Bourbon)²⁵⁴. Guillaume Courty d'observer : « *je serais étonné que le culte mondain et du serrage de mains soit aussi pratiqué par les ONG.* »²⁵⁵ Il ressort en effet que l'image d'Épinal des dorures et des ors de la République restent un attendu des milieux d'affaires engageant des actions de lobbying. Pour autant, certaines passerelles entre la sphère politique et le pôle ONG²⁵⁶ pourraient nous surprendre quant aux « mondanités » (telles que les petit-déjeuner, déjeuners et dîners) propres aux relations entre les milieux associatifs et entrepreneuriaux environnementaux et les nouveaux occupants des lieux de pouvoirs.

3. — Le cas d'étude du lobbying territorial

Le lobbying territorial recouvre des actions multiniveaux en essayant de convaincre et influencer des décisions nationales, voire européennes ou internationales en utilisant les acteurs publics territorialisés comme potentielles courroies de transmission (par le biais des réseaux d'élus comme à travers le canal « administration déconcentrée-administration centrale »). Cela étant, s'adresser aux décideurs publics locaux peut aussi poursuivre un objectif de décision locale.

Dans l'étude du lobbying territorial, la question se pose de considérer les associations d'élus ou de collectivités comme des représentants d'intérêts ou non. Les collectivités sont regroupées à travers une vingtaine d'associations fondées sur les spécificités de leurs territoires, comme l'Association des maires de France (AMF), l'Association des Régions de France ou encore

²⁵⁴ L'expérience tend à montrer que les principaux lieux informels et officieux du pouvoir se concentrent autour du Palais Bourbon. Nous n'avons pas identifié de lieu aussi symboliquement imprégné de la culture des relations d'influence autour du Sénat.

²⁵⁵ Entretien avec Guillaume Courty, *op. cit.*

²⁵⁶ Nous pouvons nommer Pascal Canfin, ancien DG de WWF France et actuel président de la commission environnement au Parlement européen, ancien ministre sous le quinquennat de François Hollande ou encore Cécile Duflot, ancienne ministre chargée du logement, à la tête d'Oxfam France et proche de la nouvelle génération de militants contre le changement climatique, ou encore Corinne Lepage, ancienne ministre et avocate de l'environnement. Parmi les cheffes d'entreprises, citons Lucie Basch, fondatrice de la startup de lutte contre le gaspillage alimentaire, à l'origine du plaidoyer pour sensibiliser aux dates de durabilités minimales (DDM), qui est parvenue à convaincre jusqu'au conseil nationale de l'alimentation (notamment son président Guillaume Garot, ancien ministre chargé de l'alimentation) et au ministère de la transition écologique de signer la charte sur les DDM.





l'Association des Elus de la Montagne (ANEM). Toutes défendant les intérêts particuliers des territoires qu'elles représentent.

Comme le souligne Sébastien Guigner, l'un des succès de ces groupements est précisément d'avoir obtenu que les « associations représentatives d'élus » soient exclues de la définition des représentants d'intérêt, dans la loi Sapin 2 sur le fondement que si elles ont effectivement le même objet que tout représentant d'intérêts, leur légitimité démocratique — bien qu'indirecte — les classe à part.²⁵⁷

En pratique, selon Sébastien Guigner²⁵⁸, sur les territoires, la représentation d'intérêts diffère par les institutions ; les territoires dont la logique d'influence est pleinement différente de celle de Paris et de Bruxelles avec une cartographie d'acteurs plus hétérogènes et des coalitions à différents échelons ; et le jeu des compétences des collectivités. Dès lors, chaque territoire est politiquement et institutionnellement différent d'un autre, ce qui rend le jeu d'influences et de convictions d'autant plus singulier pour l'équilibre du lobbying et du plaidoyer dans les territoires. Sur la thématique même des sujets environnementaux, la représentation d'intérêts est *a fortiori* transversale, dès lors que l'échelon local concrétise de nombreux sujets en simultané qui vont avoir un impact sur l'environnement, de près ou de loin.

De plus, à l'échelon local, nous retrouverons une concentration plus diffuse des parties prenantes : les associations environnementales et les ONG devant opérer aux côtés des associations de riverains ou spécifiques à des sujets locaux qui vont, ensemble, jouer le rôle d'opposition, pour assurer un équilibre dans les affaires publiques. C'est le cas par exemple du mouvement des « cantines sans plastiques »²⁵⁹, né autour d'associations de parents d'élèves, comme à Bordeaux en 2017, qui s'est diffusée dans les territoires en France. Ce qui a permis par la suite de structurer le mouvement avec l'association nationale à but non lucratif, du même nom, fondée en janvier 2018, réunissant des parents d'élèves et toutes les personnes, collectifs ou associations, mobilisés autour des risques sanitaires liés à l'usage des plastiques dans la restauration scolaire. En plus d'associer par la suite des associations environnementales et des ONG, le mouvement, en prenant de l'ampleur, a pu porter ses propositions dans le cadre des promesses de campagnes des candidats aux élections municipales en 2020.

À noter également, selon Diane Beaumenay-Joannet chargée de plaidoyer et campagne déchets aquatiques chez Surfrider Europe que l'ancrage territorial permet également de donner du sens

²⁵⁷ GUIGNER.S, « Lobbying territorial » in « Dictionnaire des politiques territoriales », pp. 327-333, 2020.

²⁵⁸ Entretien du 8 avril 2021 avec Sébastien Guigner, Maître de conférences en sciences politiques rattachée au centre Emile Durkheim, Directeur du Master « Affaires publiques et représentation des intérêts » de Sciences Po Bordeaux et associé du cabinet de conseils en affaires publiques territoriales [Territoria](#)

²⁵⁹ Site du mouvement « cantines sans plastique » accessible via [ce lien](#)

aux actions d'affaires publiques. En effet, certaines associations environnementales pouvant compter sur leurs adhérents et bénévoles pour alimenter les données scientifiques de la représentation d'intérêts, ou encore contribuer aux consultations publiques locales. Cette présence dans les territoires sera d'autant plus importante pour les associations environnementales, telle que Surfrider Europe, afin de jouer un rôle de « lanceur d'alerte » pour l'environnement et se porter garant sur la mise en œuvre des mesures législatives et réglementaires à l'échelon local.²⁶⁰

Enfin, la représentation d'intérêts à l'échelon territorial peut s'illustrer avec des actes de désobéissance civile, en lien avec la notion de lobbying citoyen (cf infra IV.A.2).

C. — L'impact de la nature organisationnelle sur la communication publique des positionnements

Dans le cadre des débats relatifs à la feuille de route économie circulaire (FREC) puis au projet de loi AGECE, nous avons analysé le positionnement de plusieurs organisations relevant du pôle ONG, d'une part, et du pôle fédérations professionnelles, d'autre part. En termes de sélection, les organisations retenues l'ont été sur la base de la liste des intervenants devant la Convention Citoyenne pour le Climat.²⁶¹ Ainsi, nous avons *a priori* retenu les organisations suivantes :

Tableau 5. Organisations des pôles « ONG » et « Fédérations » retenues pour réaliser l'analyse de discours selon la nature de l'organisation dans le cadre des débats sur la loi AGECE

Pôle « ONG »	Pôle « Fédérations »
1. Réseau Action Climat (RAC)	1. Fédération française du bâtiment
2. Fondation Abbé Pierre	2. Conseil régional de l'ordre des architectes d'Ile-de-France (CROA)
3. Fondation Nicolas Hulot (FNH)	3. Fédération du commerce et de la distribution (FCD)
4. Greenpeace	4. Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
5. Amis de la Terre	5. Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)
6. WWF France	6. Fédération française de l'assurance (FFA)
7. Zero Waste France (ZWF)	7. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
8. Fédération Nature Environnement (FNE)	8. Fédération nationale des transports routiers (FNTR)

²⁶⁰ Entretien du 27 avril 2021 avec Diane Beaumenay-Joannet - chargée de plaidoyer et campagne déchets aquatiques chez Surfrider Europe

²⁶¹ Page web « Les intervenants » du site Internet de la Convention Citoyenne pour le Climat. Consultée la dernière fois le 14 mai 2021 à 16h02. Accéder en ligne : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/intervenants/?s=08>





Nous précisons que cette sélection a pu ne pas s'avérer pleinement satisfaisante considérant le projet de loi AGECE, concentré sur la problématique de l'économie circulaire. Cela étant, l'analyse a permis de dégager quelques tendances intéressantes quant à la contribution du pôle ONG et du pôle Fédération aux débats législatifs, lesquels constituent des opportunités de dialogue entre les deux pôles, ainsi que notre entretien avec la députée Marie Lebec a pu le confirmer :

« Le rôle du parlementaire, par la construction de la loi, est de pouvoir faire se rencontrer plaideurs et lobbyistes : prendre en compte les revendications des associations et les besoins des entreprises. »²⁶²

La vue panoramique de la publicité des contributions des organisations citées au débat AGECE révèle que :

- parmi les 8 ONG, 6 ont communiqué publiquement sur leur position relative à au moins une mesure ou un article du projet de loi AGECE et il s'agit de : Fondation Nicolas Hulot (FNH), Greenpeace, Amis de la Terre, WWF France, Zero Waste France (ZWF) et Fédération Nature Environnement (FNE) ;
- parmi les 8 fédérations, 4 ont communiqué publiquement, c'est-à-dire : FFB, CROA Ile-de-France, CPME & MEDEF.

L'échantillon étant relativement limité, nous convenons qu'il n'est pas significatif pour en déduire une quelconque tendance. Toutefois, l'échantillonnage réalisé semble confirmer notre intuition d'une tradition de plus grande discrétion de la part des représentants d'intérêts des milieux d'affaires par rapport aux ONG. Autrement dit, certains rendent leurs positions publiques tandis que d'autres les réservent aux décideurs ou aux publics rencontrés. Cela est aussi à mettre en rapport avec les activités des ONG, qui sont autant orientées vers les relations institutionnelles que vers les campagnes grand public. En d'autres termes, alors que les fédérations « s'auto-censurent »²⁶³, la publicité des positions fait partie du répertoire d'action des ONG (à la fois pour informer ou dans le cadre de campagne de mobilisation). Cela étant, précisons que dans le cas des fédérations professionnelles, il y a bien publicité des positions mais à un degré intermédiaire entre les décideurs et le grand public en diffusant leurs positions aux membres ou au secteur concerné.

Lorsque nous analysons dans le détail la contribution des différentes organisations, nous constatons que les voies et moyens sont relativement similaires : articles de blog, communiqués de presse, relevés d'information. Nous pouvons toutefois souligner deux singularités : la

²⁶² Entretien avec Mme Marie Lebec, *op. cit.*

²⁶³ Entretien avec un chargé de communication et du réseau des adhérents au sein d'une association professionnelle, réalisé le 18 février 2021

publication par le collectif Zero Waste France, Surfrider, WWF, Tara Océan et France Nature Environnement d'un certain nombre de propositions d'amendements (ou « cahier d'amendements »), d'une part, et l'inscription dans le rapport annuel développement durable de la CPME des actions réalisées dans le cadre de la FREC (2018) et de la loi AGECE (2019), d'autre part.

Il ressort de l'échantillon analysé²⁶⁴ que si le réflexe de la communication publique (communiquer ou ne pas communiquer) et son degré d'intensité (nombre de communications) sont potentiellement différents selon qu'il s'agisse du pôle ONG ou du pôle fédérations, *in fine* les *media* employés sont relativement similaires quoique chacun type d'organisation privilégie le *medium* le plus adapté en fonction de son audience principale. Ainsi, le rapport annuel est vraisemblablement choisi car à destination des adhérents, en forme de justification de l'action de la fédération, tandis que le cahier d'amendements est à la fois le résultat d'une coalition conclusive sur un certain nombre de mesures et cohérent avec les engagements en matière de transparence.

²⁶⁴ L'ensemble des sources textuelles utilisées sont versées en annexes.





L'essentiel... « du rôle et de l'influence dans les dynamiques décisionnelles publiques en matière environnementale »

Les lobbyistes et les plaideurs constituent des interlocuteurs et des acteurs évidents du débat public. Leurs audiences cibles sont les mêmes dès lors que l'on est en phase de « décision publique » — c'est-à-dire le décideur.

> Le cadre temporel (*quand*), humain (*à qui*) et informationnel (*quoi*) du lobbyiste et du plaideur sont **similaires**. Il s'agit de répondre aux questions : quels messages souhaité-je faire passer ? quelles sont les interlocuteurs pertinents ? est-ce le moment opportun ?

> Au-delà de la question du « praticien », il apparaît en termes de pratiques que tout représentant d'intérêts est amené à successivement « plaider » et « faire du lobbying ». **La distinction se faisant dans le niveau de technicité du message et sur le destinataire.**

> Le **plaidoyer** exprime une position sur un enjeu donné. Il vise à faire comprendre à une cible large d'acteurs et d'observateurs d'un débat public les enjeux et ses positions.

> Le **lobbying** quant à lui est davantage ancré dans le processus décisionnel et d'action publique, avec une approche plus technique ou juridique, visant moins à faire comprendre à une audience élargie qu'à convaincre un public ciblé : les décideurs publics.

> Les outils et méthode du plaideur et du lobbyiste se rapprochent, notamment car précisément le lobbyiste et le plaideur peuvent tous deux être amenés à faire du plaidoyer (à plaider) et du lobbying.

Chapitre 4

Une distinction mouvante
aux frontières évolutives





IV. — Une distinction mouvante aux frontières évolutives

Dans une dernière mise en perspective, nous proposons de nous intéresser à des formes singulières de frontières entre le lobbying et le plaidoyer. En ce sens, nous avons fait le choix de mettre l'accent sur les nouvelles manifestations et formes de mobilisation politique et de participation au débat public, telles que le lobbying « dilué » ou le lobbying « citoyen » (A) avant de consacrer le dernier pan de notre étude au statut particulier du lobbying dans le contexte d'une société à mission ou *a minima* « à raison d'être » (B).

A. — Les (nouvelles) formes de mobilisation politique et de participation au débat public

1. — La pratique de l'« astroturfing »

Le terme « astroturfing » est né en 1986 par le sénateur du Texas Lloyd M. Bentsen afin de décrire une campagne de relations publiques conduite par une entreprise, visant à simuler l'opinion de citoyens.

En effet, selon lui, de nombreux coursiers qui lui étaient envoyés par des citoyens faisaient en fait partie d'une campagne de lobbying initiée par une compagnie d'assurance. Désigné comme étant une « désinformation populaire planifiée », ce concept consiste à simuler un mouvement populaire spontané à des fins publicitaires ou politiques. Elle désigne ainsi une simulation d'un mouvement citoyen afin de justifier une prise de position. Cette méthode peut également être pratiquée en manipulant les algorithmes utilisés par les médias sociaux ou les moteurs de recherche²⁶⁵.

L'objectif des campagnes « d'astroturfing » est de véhiculer, dans le débat public, un message ou une position, qui converge avec la parole de l'industrie, en le diffusant comme étant spontané et désintéressé, dissimulant son côté commandité, et en donnant l'apparence qu'il émane de consommateurs ou citoyens. Comme le souligne le sociologue Sylvain Laurens, si elle est découverte, la manœuvre perd tout intérêt pour les commanditaires qui apparaissent alors sous un jour peu favorable, mais, si elle fonctionne, elle donne le sentiment que des citoyens soutiennent une position ferme et dissonante dans un débat public déjà constitué²⁶⁶.

²⁶⁵ A. BRUNEL, Emission France Inter « Les légendes du Web » du 13 mai 2016, « L'astroturfing, ou comment bidonner des initiatives citoyennes » avec Charles Ponsard, observateur de la désinformation sur le web et Christian Harbulot, directeur de l'Ecole de guerre Economique, également auteur du petit livre « Fabricants d'Intox ». Emission accessible via [ce lien](#)

²⁶⁶ LAURENS S., « Astroturfs et ONG de consommateurs téléguidées à Bruxelles. Quand le business se crée une légitimité « par en bas » », Critique internationale, 2(2), 83-99, 2015

Cette technique se réalise à travers une multitude de moyens de communication (réseaux sociaux, création d'un faux groupe d'intérêts, documents imprimés), et dans plusieurs domaines, notamment la politique, la diplomatie d'influence et le domaine économique. Elle est, comme le souligne Sharon Beder, le plus souvent portée par une firme multinationale ou des fédérations patronales, avec l'aide logistique d'une agence de relations publiques²⁶⁷.

Peu de travaux portent sur ce phénomène, sous l'angle de la représentation d'intérêt, ce sujet ayant majoritairement été traité par des praticiens du marketing²⁶⁸. Analyser le développement de cette pratique présente pourtant un véritable intérêt pour les sciences sociales, notamment si l'on cherche à rendre compte des évolutions du répertoire d'action collective des milieux d'affaires.

Alors que la représentation d'intérêt est bien souvent réduite médiatiquement à un travail de persuasion mené discrètement auprès d'élus par des conseillers « de l'ombre » (cf infra II), une enquête sur cette pratique permet de saisir les contraintes qui pèsent sur les représentants d'intérêts économiques dès lors que ces derniers opèrent en marge des formes plus classiques et discrètes d'organisation collective (business associations, think tanks, fondations philanthropiques).

L'« astroturfing », illustrée dans des œuvres de fictions récentes, notamment dans le film « Promised Land »²⁶⁹, dans lequel le personnage principal s'oppose à un activiste écologiste aux méthodes contre-productives avant de se rendre compte que celui-ci est payé par sa propre firme pour décrédibiliser l'opposition au gaz de schiste, s'illustre en réalité à différents échelons, sous différentes formes, pratiques et cibles.

A l'international, cette pratique a été médiatisée, sans même savoir qu'il s'agissait d'« astroturfing » avec le Sommet de la Terre de Johannesburg en août 2002 où les chaînes d'information continue et la plupart des grands quotidiens nationaux ont couvert une manifestation de paysans indiens, philippins et africains, qui arboraient des pancartes à contre-courant des mots d'ordre écologistes du sommet : « *Say no to Eco-imperialism* », « *Greens : stop hurting the poors* », « *Biotechnology for Africa* ». Le mouvement fut présenté comme une première par beaucoup de commentateurs qui parlèrent alors de prise de parole fondatrice des « agriculteurs des pays en voie de développement ». Quelque temps après le sommet, plusieurs ONG écologistes s'étonnèrent cependant des capacités de mobilisation de ces fermiers présentés comme sans ressources mais issus de plusieurs pays et de plusieurs continents. Après une enquête menée par l'activiste Jonathan

²⁶⁷S. BEDER, « "Public Relations" Role in Manufacturing Artificial Grass Roots Coalitions », *Public Relations Quarterly*, 43 (2), 1998, p. 21-32

²⁶⁸ Comme le souligne Sylvain Laurens, certains articles relevant de la « stratégie d'entreprise » ne sont pas loin de considérer l'astroturf comme une composante à part entière des stratégies modernes des firmes. LYON T.P. & MAXWELL J.W., « Astroturf: Interest Group Lobbying and Corporate Strategy », *Journal of Economics & Management Strategy*, 13 (4), 2004, p. 561-597

²⁶⁹ VAN SANT G., « *Promised Land* », 2012





Matthews, il s'avéra que la manifestation en question réunissait les plus grands propriétaires de ces différents pays et que l'ensemble de l'opération était financée par les entreprises produisant des semences génétiquement modifiées dont Monsanto²⁷⁰.

Au niveau européen, on peut retrouver l'origine de cette pratique avec les consultations publiques de l'exécutif européen. En effet, c'est parce que la Commission européenne valorise un mode de participation fondé sur l'expertise et la consultation des groupes d'intérêt que ce type de phénomène a pu prendre corps à Bruxelles en donnant la possibilité aux représentants d'intérêts d'intervenir sous plusieurs casquettes, et de court-circuiter l'idée de médiation inhérente à la catégorie de « société civile européenne »²⁷¹. L'évolution de l'eurocratie et des modes de légitimation des institutions européennes²⁷² explique l'émergence de ce phénomène. En effet, du fait que les intérêts économiques avaient été les premiers, et pendant longtemps les seuls, à prendre la parole à Bruxelles²⁷³, l'expertise des industries étant la pierre angulaire des politiques publiques européennes lors de la mise en œuvre de la communauté européenne du charbon et de l'acier ; les agents de l'Union européenne ont peu à peu cherché à faire émerger une prise de parole des citoyens à côté de celle des représentants des industriels. La Commission a ainsi favorisé la création d'un Bureau européen des consommateurs (le BEUC) et promeut régulièrement la constitution au niveau européen d'ONG d'expertise spécifique.

A partir des années 1990, les ONG apparaissent comme un tiers-acteur entre la Commission et les intérêts économiques²⁷⁴. La multiplication des consultations publiques et la possibilité pour les groupes d'intérêt de se voir définis en tant que stakeholders participant d'un système décisionnel où la légitimité de l'action publique repose sur la mise en balance des intérêts dits « économiques » et des intérêts dits « citoyens »²⁷⁵. Comme le souligne le sociologue Sylvain Laurens, à Bruxelles, cette structuration polaire place d'emblée l'industrie dans une position forte en ce qu'elle dispose du monopole de la prise de parole « au nom de l'entreprise » et de l'économie²⁷⁶, tout en étant l'objet même de la régulation des marchés. Par un jeu d'agréations successives, les fédérations patronales européennes représentent non seulement les entrepreneurs mais aussi les entreprises, voire toute l'économie d'un secteur. Ainsi, cette mise en balance de l'économie contre le citoyen

²⁷⁰ MATTHEWS J., « Modifying protests: how the biotech industry is garnering support », *The ecologist*, 1er février 2003

²⁷¹ H. MICHEL, « La "société civile" dans la gouvernance européenne : Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, p. 30-37, 2007

²⁷² D. GEORGAKAKIS, « Le champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE », Paris, Économica, 2012.

²⁷³ S. LAURENS, F. MARCHAN, M. VAN CRIEKENGEN, « "Il faut de tout pour faire un monde clos" : genèse historique, délimitations matérielles et symboliques du "quartier européen" à Bruxelles, 1960-2010 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 195, p. 78-97, 2012

²⁷⁴ BLÄSER R., « Les ONG transnationales à Genève et à Bruxelles. Densité institutionnelle et opportunités socio-spatiales dans des villes mondiales », *Annales de géographie*, 668 (4), p. 382-396, 2009

²⁷⁵ BAISNEE O., « The European Public Sphere Does not Exist (at least It's Worth Wondering...) », *European Journal of Communication*, 22, p. 493-505, 2007

²⁷⁶ LAURENS S., « Astroturfs et ONG de consommateurs téléguidées à Bruxelles. Quand le business se crée une légitimité « par en bas » », *Critique internationale*, 2(2), 83-99, 2015

prive l'industrie de toute légitimité à évoquer d'autres registres relevant de l'intérêt général (cf supra IV.A.3). « L'astroturfing » offre dès lors des possibilités que n'offrent pas un think tank, une expertise scientifique ou la philanthropie en produisant, selon le sociologue Sylvain Laurens, la croyance en la possibilité de parler au nom des citoyens « ordinaires », il propose potentiellement une légitimité « par en bas », laquelle est souvent recherchée par les fonctionnaires de l'UE mais pas toujours présente dans les instances consultatives²⁷⁷. La pratique naît ainsi au croisement de la double attention portée par la Commission européenne aux questions environnementales, d'une part et à « la parole des consommateurs », d'autre part. Cette pratique peut être utile notamment dans le cas, très fréquent dans la bulle européenne, d'une industrie s'opposant non pas à des ONG mais à une autre industrie, exemple fait à Bruxelles entre les industries du verre et celles du plastique, notamment dans le cadre des discussions de la directive plastique à usage unique²⁷⁸ ou encore celles du nouveau plan d'action pour l'économie circulaire²⁷⁹ au sein du Pacte vert pour l'Europe²⁸⁰. Dès lors, la configuration institutionnelle bruxelloise ouvre la possibilité pour un groupe d'intérêt économique de promouvoir l'activité de production industrielle de ses membres à travers les catégories d'action publique consultative et écologique. Souvent issus de formations proches, les représentants en *public affairs* de ce type de représentation d'intérêts ont des profils comparables aux consultants en communication avec lesquels ils travaillent. Le sociologue Sylvain Laurens souligne ainsi que cette proximité sociologique offre un terrain propice à la diffusion des attentes de l'industrie dans le secteur des relations publiques qui, en retour, propose des produits de plus en plus standardisés promouvant l'utilisation des réseaux sociaux à des fins commerciales²⁸¹.

Les cas « d'astroturfing » sont ainsi nombreux à Bruxelles sur les sujets environnementaux. Nous pouvons notamment évoquer l'exemple du Nuclear Forum qui, en 2010, lançait des campagnes de communication sur Bruxelles afin « d'informer le citoyen sur l'avenir énergétique de la Belgique et en particulier sur l'énergie nucléaire et ses applications ». Le Nuclear Forum est une association sans but lucratif de droit belge, et ce n'est qu'en cliquant sur les liens de contacts en pied de page du site que l'on découvre que l'association est financée par Areva, EDF et six autres entreprises du secteur nucléaire.

²⁷⁷ Ibid

²⁷⁸ Directive 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, accessible via [ce lien](#)

²⁷⁹ Nouveau plan d'action pour l'économie circulaire, Commission européenne, 11 mars 2020, accessible via [ce lien](#)

²⁸⁰ « Pacte vert pour l'Europe – notre ambition: être le premier continent neutre pour le climat », Commission européenne, objectifs du mandat 2019-2024 accessibles via [ce lien](#)

²⁸¹ S. LAURENS., « Astroturfs et ONG de consommateurs téléguidées à Bruxelles. Quand le business se crée une légitimité « par en bas » », Critique internationale, 2(2), 83-99, 2015





La pratique a été récemment critiquée par Ali Tabrizi, cinéaste anglais, dans son reportage « Seaspiracy » diffusé sur la plateforme Netflix²⁸² en mars 2021, concernant les positions et messages de certaines associations environnementales à l'échelon européen et international, qui n'adopteraient pas une position tranchée sur les pratiques de pêches industrielles, pour dénoncer d'autres impacts environnementaux sur les milieux marins, notamment ceux des plastiques, du fait du financement de ces structures par des professionnels de la pêche²⁸³.

En France, Sylvain Laurens souligne que le phénomène est encore peu traité par les militants ou les médias mais les rares cas recensés l'ont été en marge de consultations publiques d'envergure. En mai 2012, Médiapart a ainsi révélé, après le sommet de Grenelle 2, le lancement par EDF et plusieurs industriels de l'énergie d'une ONG baptisée « Équilibre des énergies » qui se donne pour objectif d'« investir le champ médiatique par ses différentes prises de position », de se mettre « au service de l'intérêt général avec la volonté de redonner aux consommateurs un rôle majeur » en intervenant sur « l'impact réel du Grenelle 2 sur le coût du logement social » et sur « la réalité des taux d'émission de CO2 au regard de chaque énergie déployée ». Pour l'après-sommet, le projet prévoit une « phase commando » où des « lobbyistes » devront prendre rendez-vous avec des ministres et leurs conseillers, l'ONG visant à devenir une référence sur « tous les sujets relatifs au consommateur vis-à-vis du logement et des énergies/environnement »²⁸⁴.

Ainsi, l'émergence d'une parole convergente avec les entreprises mais dont les traits prennent la forme d'un mouvement de citoyens, la pratique de « l'astroturfing » laisse entrevoir la possibilité pour les firmes d'étendre au champ médiatique « grand public » les luttes symboliques qui les opposent au sein de leur propre secteur ou entre différents secteurs de production. En cela, tel que le souligne le sociologue Sylvain Laurens, « l'astroturfing » est peut-être le symptôme d'une transformation plus fondamentale des formes contemporaines de représentation des intérêts économiques²⁸⁵, auprès de différentes cibles que sont les pouvoirs publics, l'opinion publique, les consommateurs, les professionnels des médias ou encore les experts des sujets évoqués²⁸⁶. Si ces débuts peuvent sembler « artisanaux » et encore accessibles à un dévoilement par la sphère militante, il est probable que l'investissement financier que les plus grosses firmes consentent par exemple dans l'utilisation à des fins commerciales des réseaux sociaux favorisera rapidement l'apparition de nouvelles techniques mimant de façon encore plus élaborée l'activisme militant des

²⁸² TABRIZI A., « [Seaspiracy](#) », 2021

²⁸³ Cette dénonciation ayant ensuite été critiquée de la part des associations environnementales elles-mêmes ; pour en savoir plus : MCVEIGH K., « Netflix documentary accused of misrepresentation by participants », The Guardian, 31 mars 2021, accessible via [ce lien](#)

²⁸⁴ J. LINDGAARD, « Attention, un lobby électrique se cache derrière cette association «écolo» », Médiapart, 31 Mai 2012, article accessible via [ce lien](#)

²⁸⁵ LAURENS S., « Astroturfs et ONG de consommateurs téléguidées à Bruxelles. Quand le business se crée une légitimité « par en bas » », Critique internationale, 2(2), 83-99, 2015

²⁸⁶ BOULAY S., « Exploration du phénomène d'*astroturfing* : une stratégie de communication usurpant l'identité citoyenne dans l'espace public », *Communiquer*, 7, pp. 61-84, 2012

ONG classiques. Si cette pratique peut poser question du point de vue démocratique, l'évaluation des effets réels ou supposés de « l'astroturfing » sur la définition des politiques publiques reste aujourd'hui en débat.

2. — L'émergence et l'institutionnalisation d'un lobbying citoyen ?

Les citoyens ont une réelle attente à l'égard de l'ouverture du Parlement à la société civile. Ils souhaitent ainsi davantage participer au dialogue et à la négociation lors du processus législatif. Ce principe est d'ailleurs inscrit à l'article VI de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ». Cette requête légitime est plus facilement permise aujourd'hui grâce aux outils numériques plaçant le Parlement « sous l'œil constant du citoyen ». La puissance mobilisatrice des réseaux sociaux permet de faciliter l'échange et l'interpellation des décideurs publics. Les organes institutionnels ne constituent pas les seuls organes régulateurs de l'activité du personnel politique, ils ne se limitent pas aux associations professionnelles ; la question de la représentation d'intérêts est dès lors saisie par les citoyens eux-mêmes. A ce titre, le collectif « Regard Citoyens », association « constituée de citoyens de tous âges et régions, tous bénévoles » porte l'objectif de rendre l'information sur les décideurs publics et les institutions françaises accessibles et transparentes auprès des citoyens²⁸⁷.

De plus, la demande de participation au processus législatif et de contribution aux politiques publiques sont désormais des revendications de plus en plus présentes chez les citoyens, en plus des acteurs économiques, associatifs, sociaux voire religieux.

Ainsi, les outils institutionnels se sont de plus en plus ouverts et diversifiés pour donner plus la parole aux citoyens. Parce que les politiques publiques à Bruxelles reposent plus qu'à Washington sur l'expertise tierce²⁸⁸, les citoyens ont l'occasion de répondre à plus d'une centaine de consultations publiques de la Commission européenne par an (cf supra IV.A.1), au même titre que les autres acteurs de la représentation d'intérêts, apportant dès lors une légitimité publique et démocratique aux grandes orientations des politiques publiques. Il en est de même en France sur la consultation de plans nationaux tel que le plan national santé environnement (PNSE)²⁸⁹, stratégies nationales telle que la stratégie nationale pour la biodiversité 2030²⁹⁰, feuille de route

²⁸⁷ Site internet de l'association « Regards Citoyens » accessible via [ce lien](#)

²⁸⁸ BROSCHEID A., COEN D., « Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics », *European Union Politics*, 4 (2), pp. 165-189, 2003

²⁸⁹ Site internet du Plan national santé environnement (PNSE) 4 « Un environnement, une santé (2021-2025) », accessible via [ce lien](#)

²⁹⁰ Consultation nationale pour la troisième stratégie nationale la biodiversité « Mobilisons-nous pour l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité ! » accessible via [ce lien](#)





telle que la feuille de route pour l'économie circulaire (FREC)²⁹¹ ou encore les textes d'applications des lois, donnant l'opportunité au grand public de donner son avis sur les grandes orientations législatives et réglementaires environnementales françaises. Tel est le cas également des initiatives citoyennes institutionnalisées, notamment l'initiative citoyenne européenne, mise en place en 2011, permettant à un million de citoyens européens d'appeler la Commission européenne à légiférer sur un sujet donné²⁹². Le droit de pétition est quant à lui reconnu à l'échelon européen, en vertu de l'article 227 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne²⁹³, donnant la possibilité, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, d'adresser une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement. Ce droit de pétition est également favorisé à l'échelon national, tant du côté de l'Assemblée nationale que du Sénat. Ainsi, du côté de l'Assemblée nationale, toute personne majeure, de nationalité française ou résidant régulièrement en France, peut déposer ou signer une pétition sur la plateforme des pétitions de l'Assemblée nationale²⁹⁴. Les pétitions peuvent ainsi faire l'objet d'un débat en commission, auquel sont éventuellement associés les premiers signataires. De plus, sur proposition d'un président de commission ou d'un président de groupe, les pétitions recueillant plus de 500 000 signatures peuvent être débattues en séance publique. Du côté du Sénat, la plateforme e-pétitions permet de déposer une pétition ou de soutenir une pétition déjà publiée. Ces pétitions permettent, si plusieurs conditions sont réunies, de pouvoir saisir le Sénat d'une demande d'inscription à l'ordre du jour d'un texte législatif ou de création d'une mission de contrôle sénatoriale. Les pétitions ayant recueilli au moins 100 000 signatures dans un délai de 6 mois sont transmises à la conférence des présidents²⁹⁵. A noter que tant côté Assemblée Nationale que Sénat, aucune pétition n'a atteint le seuil pour être transmise. Les plateformes étant liées à une identification de citoyens, donc de personnes physiques, il est difficile de pouvoir analyser les données et comprendre quelles organisations pourraient être à la manœuvre de certaines pétitions. LE seul exemple pourrait être celui d'une pétition anti-vènerie qui dit « s'associer à la démarche de la Fondation 30 Millions d'Amis »²⁹⁶

Quand bien même ces nouveaux outils permettent de répondre à cette demande citoyenne d'intégration au processus législatif, force est de l'insuffisance de certains dispositifs, comme celui

²⁹¹ Site de la « Feuille de route pour l'Economie Circulaire (FREC) » accessible via [ce lien](#)

²⁹² Site recensant les initiatives citoyennes européennes, accessible via [ce lien](#)

²⁹³ Article 227 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne : « Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement. »

²⁹⁴ Plateforme de dépôt et de soutien des pétitions de l'Assemblée nationale accessible via [ce lien](#)

²⁹⁵ Plateforme de dépôt et de soutien des pétitions du Sénat accessible via [ce lien](#)

²⁹⁶ Pétition « Pour l'abolition de la chasse à courre » sur le site de l'Assemblée Nationale, accessible via [ce lien](#)

des consultations publiques, l'échec d'autres, tel que l'initiative citoyenne européenne du fait de la complexité du processus et des conséquences politiques et juridiques de ces initiatives.

Parce que les citoyens souhaitent porter plus fort leurs voix dans le débat public, ils s'organisent désormais seuls ou avec des pairs, pour interpeller les décideurs publics par des actions de revendications, des rencontres avec des élus, des interpellations de responsables publics sur les réseaux sociaux, des pétitions ou encore des tribunes, allant dès lors plus loin que les outils de consultations publiques, d'initiatives citoyennes ou de pétitions institutionnalisées énoncées supra.

En effet, les citoyens forment désormais des groupes ayant vocation à défendre de nouveaux enjeux (cause animale, environnement, ect), signe que l'Etat n'est plus le seul à se positionner comme acteur principal et « pertinent des politiques publiques et de la promotion de l'intérêt général²⁹⁷ ». Cette mutation de la vie politique donne lieu à une multiplication des groupes d'intérêt de toute nature souhaitant à leur tour davantage participer à l'élaboration des politiques publiques. Dès lors, la représentation d'intérêt ne peut être réduite à un « banal instrument de légitimation des dominants²⁹⁸ » puisque la gouvernance est désormais le fruit de multiples acteurs non étatiques interagissant de manière formelle mais également informelle dans l'optique de discuter mais surtout de mettre en place une politique.

Doit-on considérer que ces voix représentent une carence du contrat social lié avec l'élu ? Un nouveau type de suffrage ? Ou la continuité d'un esprit révolutionnaire façonnant notre continent depuis la fin du XVIIIème siècle ?

Cette pratique connaît aujourd'hui de nombreux exemples sur les enjeux sociétaux et environnementaux tels que le mouvement des pigeons, nuit debout, « zone à défendre », gilets jaunes, les marches pour le climat, exigeant des réponses et contributions tant des décideurs publics que des représentants d'intérêts.

Ce phénomène se rapproche de la notion anglo-saxonne de « citizen lobbying », expression que nous pourrions traduire par « lobbying citoyen » dont l'usage fait débat en France, comme le note Justine Canonne, journaliste scientifique²⁹⁹. En effet, certains acteurs revendiquent cette notion, tel

²⁹⁷ SAUVE J-M., « Servir l'État aujourd'hui », Revue française d'administration publique, vol. 165, no. 1, 2018

²⁹⁸ COURT Y G., « Les groupes d'intérêt », La Découverte, 2006

²⁹⁹ CANONNE J., « Le lobbying », Sciences Humaines, vol. 326, no. 6, pp. 13-13, 2020





que le collectif citoyen lobbyiste d'intérêt commun (CLIC)³⁰⁰ qui définit le lobbying citoyen comme « *un ensemble d'actions visant à influencer la décision publique en faveur de l'intérêt commun* »³⁰¹. Ce collectif se donne pour objectif d'accompagner les mobilisations citoyennes pour les rendre plus efficaces, en proposant des formations et des outils pédagogiques pour mieux comprendre comment se fabrique la loi, suivre le calendrier parlementaire, interpellier un élu ou organiser une veille sur un sujet défendu. De l'autre côté, l'association française VoxPublic définit son action comme du « contre-lobbying citoyen », partant du principe que les responsables politiques n'assument pas leur rôle de représentation de l'intérêt commun comme ils le devraient, ses membres aident les initiatives émanant de la société civile à se faire entendre, afin de remettre les citoyens au centre du processus décisionnel.³⁰²

Ce « lobbying citoyen » s'institutionnalise progressivement depuis les marches pour le climat, la constitution de « Notre affaire à tous » (cf supra III.A & B) en créant des synergies individuelles et collectives, structurées sur le long terme, pour influencer les décisions politiques environnementales.

Il se constitue même par des points physiques où se partagent et se diffusent les idées et les bénévoles pour mobiliser, (in)former, agir et « passer à la vitesse supérieure » comme « La base » à Paris, imaginée par dix associations regroupées pour passer à l'étape supérieure, celle de la « mobilisation permanente » en mars 2019, La base regroupe aujourd'hui des centaines d'organisations pour partager « sa vision d'un monde plus juste, plus solidaire et plus durable ».³⁰³

Il peut également être soutenu par des grandes structures existantes, telle que l'ONG Greenpeace qui relaie l'initiative « the political Lobbying Network » composé de « volontaires à travers le pays faisant pression sur leurs politiciens locaux pour leur parler des problèmes environnementaux et promouvoir les solutions préconisées par Greenpeace »³⁰⁴.

Le « lobbying citoyen » connaît aujourd'hui une tendance forte avec des mouvements qui, en allant plus loin que les revendications citoyennes par des marches ou « sitting » va jusqu'à s'incarner par de la « désobéissance civile »³⁰⁵. Celle-ci implique la défense d'un intérêt qui dépasse l'intérêt strictement individuel de celui qui la pratique, « en tirant sa légitimité du fait qu'elle affirme défendre justement l'intérêt général contre des pratiques, une politique, des lois qui le contrediraient »³⁰⁶. Ces

³⁰⁰ [Site du collectif citoyen lobbyiste d'intérêt commun](#)

³⁰¹ Cf [Site du collectif citoyen lobbyiste d'intérêt commun](#)

³⁰² Site de [VoxPublic](#)

³⁰³ Site de [la base](#) Paris

³⁰⁴ Greenpeace « Join the political network » accessible via [ce lien](#)

³⁰⁵ Podcast Code source « Climat : et si la solution était de désobéir », Le Parisien , 24 mai 2019, accessible via [ce lien](#)

³⁰⁶ X, RENOU - Petit manuel de désobéissance civile, 2009.

actes de désobéissance civile rappellent les actions des militants d'Act Up, des féministes pour le droit à l'avortement, ou encore celle de Rosa Parks qui, dans les années 1950 aux États-Unis

En France, les actions de désobéissance civile, notamment sur les questions environnementales sont de plus en plus nombreuses depuis la COP21. Tel est l'exemple des « faucheurs de chaises », regroupant des militants d'ONG, d'associations, qui s'étaient fait connaître au moment de la COP 21 en volant des chaises dans des agences bancaires pour dénoncer l'évasion fiscale, au détriment du financement de la lutte contre le changement climatique, et qui ont depuis continué à perpétrer leurs actions³⁰⁷. C'est également le cas des « décrocheurs de portraits d'Emmanuel Macron » dans les bâtiments publics, pour alerter sur l'inaction du gouvernement face à l'urgence climatique, qui ont été poursuivis et relaxés pour certains au nom de la liberté d'expression³⁰⁸.

Si ces pratiques n'étaient auparavant que peu institutionnalisées et portées à titre individuel ou au sein de collectifs éphémères, tel est par exemple le cas des « faucheurs volontaires d'OGM »³⁰⁹, elles se revendiquent désormais au titre d'une mobilisation plus permanente et structurée via des associations et des actions planifiées sur le long terme ; à titre d'illustrations, sous différentes formes et structures mobilisatrices à Notre-Dame-des Landes, sur le site de Burre ou encore dans le Triangle de Gonesse. De plus, si les luttes environnementales portées par les citoyens pouvaient être clivantes entre citoyens eux-mêmes auparavant, tel est l'exemple des faucheurs volontaires d'OGM, à la fin des années 2000, avec un clivage important entre faucheurs et agriculteurs, elles semblent aujourd'hui plus consensuelles entre citoyens pour gagner en force de frappe auprès des décideurs publics. Tel est également le cas d'étude, en 2021, de l'alliance entre associations environnementales, telles que Greenpeace, Les Amis de la terre, Attac et la Confédération paysanne, et les raffineurs de Total, mobilisées pour décortiquer le contenu du projet Galaxie de reconversion du site de Grandpuits qui prévoit la fin des activités de raffinage pour fin 2023, tant par des actions territoriales³¹⁰ qu'au siège même de l'entreprise.³¹¹

L'institutionnalisation du lobbying citoyen est en passe même de se politiser, pour porter la mobilisation citoyenne et les revendications individuelles, notamment sur les enjeux environnementaux, grâce à la mutation du citoyen en décideur public. Tel est l'objectif de

³⁰⁷ Delphine E. :, « Désobéissance civile : Les "Faucheurs de chaises" font reparler d'eux », France Inter, 9 décembre 2016, accessible via [ce lien](#)

³⁰⁸ HOURQUEBIE D., « Cinq militants « décrocheurs » de portraits d'Emmanuel Macron relaxés au nom de « la liberté d'expression » », Le Monde, 27 octobre 2020 accessible via [ce lien](#) ; Justine G-B. « Un décrocheur de portrait d'Emmanuel Macron relaxé au nom de la liberté d'expression », Reporterre, 20 avril 2021, accessible via [ce lien](#)

³⁰⁹ 20 heures le journal, France 2, « Haute Garonne : Les Faucheurs d'OGM », 25 juillet 2004, source INA accessible via [ce lien](#) ; 19/20 édition nationale, France 3, « Faucheurs volontaires de champs OGM », 7 juillet 2007, source INA accessible via [ce lien](#).

³¹⁰ S. ORTEGA , « Grandpuits : des écologistes démontent le greenwashing de Total, Rapports de force - l'info pour les mouvements sociaux, 28 janvier 2021, accessible via [ce lien](#)

³¹¹ J. CARRETTE, « Écologistes et travailleurs du pétrole manifestent chez Total », Reporterre, 9 février 2021, accessible via [ce lien](#)





l'association « Tous élus » qui part du constat que les derniers épisodes de revendications citoyennes tels que les gilets jaunes, les bonnets rouges, le collectif « nuit debout » ou encore la montée de l'abstentionnisme exige une réponse citoyenne face à « *une démocratie à bout de souffle, boudée par une part grandissante de la population et notamment les jeunes et les plus modestes* »³¹². Cette association a ainsi lancé un programme sélectif de formation en ligne « Pourquoi pas toi ? » afin d'accompagner un mouvement citoyen pour diversifier les bancs de l'Assemblée nationale et œuvrer pour « *plus de justice sociale, plus de justice environnementale et une démocratie exemplaire* »³¹³. C'est également l'ambition de la « primaire populaire » organisée par un collectif de citoyens et citoyennes, co-présidée par Mathilde Imer, militante écologiste et membre du comité de gouvernance de la Convention Citoyenne pour le Climat et Camile Marguin de l'association « Tous élus », qui permettra de « désigner une seule candidature de rassemblement gagnante pour 2022 sur la base d'un projet écologique, démocratique et social »³¹⁴.

Ainsi, ces individus et organisations citoyennes souvent considérées en dehors du champ politique s'attribuent les codes de la représentation d'intérêts, notamment en interagissant de plus en plus avec les pouvoirs publics et s'accordent à dire qu'elles défendent des causes en faveur de l'intérêt général. L'usage de nouvelles formes de protestation et l'adoption de pratiques plus professionnelles favorisent l'expansion de ces nouvelles formes de représentation d'intérêts. Ainsi, ces nouvelles représentations d'intérêts mettent en exergue l'idée qu'elles instaurent « une nouvelle pièce dans l'organisation morale de la société, dans son code du bien et du mal »³¹⁵ venant de facto rebattre les cartes du plaidoyer et du lobbying.

3 — Les nouvelles formes et outils de « confiscation de l'intérêt général »

Si l'intérêt général a majoritairement été capté par les associations environnementales et ONG (cf supra I.B.1), les entreprises privées prennent aujourd'hui le pas d'une ouverture au débat public et entrent dans l'Agora pour conjuguer intérêts privés et intérêt général, dans une démarche plus transparente et constructive que la pratique « d'astroturfing » (cf supra IV.A.1). En effet, passer d'une influence difficile à contrôler par la société civile à une démarche de conviction des citoyens et des consommateurs par l'entreprise privée permet aujourd'hui de se poser la question des moyens et outils rebattant les cartes d'un lobbying et d'un plaidoyer dans une arène publique où les frontières entre intérêt général et intérêts privés sont mouvantes.

³¹² Site de l'association Tous Elus « La démocratie n'existe pas. A nous de l'inventer » via [ce lien](#)

³¹³ Programme de formation des citoyens « Pourquoi pas toi ? » pour se présenter aux élections législatives, accessible via [ce lien](#)

³¹⁴ Site internet de la « Primaire populaire - Pour le climat, pour la justice sociale, pour la victoire en 2022 » accessible via [ce lien](#)

³¹⁵ HOWARD B., Outsiders. Études de sociologie de la déviance, Paris, Métailié, 1985

En effet, comme l'affirme une ancienne responsable environnement d'une fédération française, devenue responsable plaidoyer sur les sujets industriels d'une association environnementale « les associations environnementales ont un poids supplémentaire et d'avantage d'outils à disposition car elles ont la société civile, les citoyens de leur côté, elles ont donc un avantage comparatif par rapport aux autres représentants d'intérêts ; là où les acteurs privés ont un historique, des entrées plus faciles, et une force de frappe différente³¹⁶. De plus, il y aurait selon elle « une inquiétude des acteurs privés à exprimer publiquement certains points sans validation de la société civile »³¹⁷

Si la représentation d'intérêts, qu'elle soit exprimée par du plaidoyer ou du lobbying, est une forme alternative ou complémentaire à la démocratie, elle n'en est pas antagoniste. D'où l'intérêt aujourd'hui pour les entreprises privées, de changer les pratiques de la représentation d'intérêt, utilisant de nouveaux outils et moyens pour comprendre et intégrer les attentes des citoyens et consommateurs.

Dans un contexte où les nouveaux outils de communication, dont les réseaux sociaux, permettent aujourd'hui aux citoyens d'interroger les entreprises dans toutes les dimensions de leurs activités, et pas uniquement leurs cœurs de métiers ; les entreprises doivent passer par l'action, puis la communication, et non l'inverse, pour démontrer l'authenticité et l'impact de leurs engagements sociétaux et environnementaux. Ceci permettant derrière de faire émerger une nouvelle catégorie de citoyen-consommateur que sont les « *buycotters* » qui adhèrent de manière positive à une marque réputée éthique, selon Laura Visserias, anciennement vice-présidente de l'expertise corporate, crise et affaires publiques de Weber Shandwick et actuelle directrice des affaires publiques d'Air Liquide³¹⁸. Selon cette dernière, la crise de défiance envers les experts et les politiques a également déplacé les attentes vers les entreprises³¹⁹. Ces attentes sont d'autant plus renforcées par l'engagement des jeunes générations, le contexte politique et la sortie de crise sanitaire et économique dû à la Covid-19. En effet, les jeunes générations sur le marché du travail souhaitent remettre du sens et être fier de leurs employeurs, notamment pour des valeurs telles que la protection de l'environnement³²⁰. Ces attentes sur le marché du marché s'inscrivent également dans un contexte politique où la préoccupation environnementale se classe loin devant les autres thématiques chez les 18-30 ans, arrivant dans le top cinq des sujets prioritaires pour

³¹⁶ Entretien du 27 avril 2021 avec Léa Mathieu Figueiredo – responsable plaidoyer industrie lourde au sein du Réseau Action Climat

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ V.-X. MORVAN ., « les entreprises dans l'Agora », *Stratégies - le média des nouveaux modèles*, 2 Mai 2019, accessible via [ce lien](#)

³¹⁹ Ibid

³²⁰ L. MACHU « Plus d'un jeune sur deux pourrait accepter un travail qui paye mal s'il a du sens », Le Figaro étudiants, 10 février 2020, relayant le sondage Opinion Way pour le salon des entrepreneurs démontrant que la quête du sens est désormais un critère très important pour les jeunes en recherche d'un emploi, 95% d'entre eux la jugeant importante, voire prioritaire





plus d'un jeune sur deux³²¹. Une dynamique d'engagement sociétal et environnemental des jeunes générations qui s'expriment également par l'envie d'intégrer des associations environnementales, des ONG, des acteurs de l'économie sociale et solidaire ou encore des sociétés à mission (cf infra IV.B), avec la volonté de redorer la représentation d'intérêts.³²²

Dès lors, pour porter un discours d'intérêt général et répondre aux attentes des citoyens, notamment sur les enjeux environnementaux, ces dernières peuvent s'engager ensemble, mettre en œuvre des pactes ou encore interagir avec le public par le biais des événements, de communications ou encore de consultations pour mettre au défi leurs engagements et actions.

Tel est le cas de BNP Paribas Asset Management qui s'est associé à la coalition Climate Action 100+³²³ ; ou encore des entreprises de l'agroalimentaire et du secteur du commerce et de la distribution qui se sont engagées via des pactes, au côté des ONG et associations environnementales pour apporter une légitimité et un suivi des engagements, comme pour le pacte national sur les emballages plastiques³²⁴ et le pacte sur les dates de consommation pour réduire le gaspillage alimentaire³²⁵.

Elles peuvent également faire comprendre les enjeux industriels et environnementaux, dans une démarche co-constructive et transverse, en ne s'adressant plus uniquement à leurs clients, mais aussi au grand public, comme la Fédération des industries mécaniques (FIM) avec le concept de « *l'usine extraordinaire* », présenté au Grand Palais à Paris 2018³²⁶. Les syndicats ont également suivi cette démarche d'ouverture au débat public, tel a été le sens de la démarche du MEDEF en 2020 avec ses universités d'été à l'hippodrome de Longchamp, conviant des militants écologistes pour passer d'une discussion de l'entre-soi à un débat ouvert.

Cette ouverture au débat public peut également être structurel sur l'organisation des affaires publiques et son champ d'application (cf supra II.A.1), tel a été le sens de la démarche de Schneider Electric par exemple, qui a fait le choix de nommer son directeur développement durable de longue date, Gilles Vermot Desroches en tant que directeur de la citoyenneté en Mai 2021. Connue pour son engagement associatif en tant qu'ancien président du mouvement Scouts et Guides de France, et son engagement syndical au sein des différentes commissions du MEDEF,

³²¹ R. LESCUREUX, « #Moileune : Environnement, logement, transports... Notre sondage révèle les attentes des jeunes pour les élections municipales », sondage Opinion Way pour 20 minutes, 27 février 2020, accessible via [ce lien](#)

³²² Podcast « Second Souffle » APRI influences, association du Master APRI de Sciences Po Bordeaux, « il faut construire un lobbying socialement acceptable » avec Laurence Girard et Louis Mennecart, étudiants du Master APRI, accessible via [ce lien](#)

³²³ Site internet de la Climate Action 100+ accessible via [ce lien](#)

³²⁴ Communiqué de Presse du Ministère de la transition écologique, « Pacte National sur les emballages plastiques : le gouvernement, des entreprises françaises et des ONG s'engagent », 21 février 2019, accessible via [ce lien](#)

³²⁵ Pacte dates de consommation accessible via [ce lien](#)

³²⁶ Site internet de l'usine extraordinaire accessible via [ce lien](#)

ce dernier a désormais la mission de conjuguer enjeux environnementaux et engagements citoyens pour son organisation.

On pourrait certes se demander si capter l'intérêt général, n'est-ce pas vouloir chercher à capturer le régulateur pour faire primer un intérêt particulier sur l'intérêt général, engendrant in fine des externalités négatives pour les citoyens, au sens de la théorie de George J. Stigler³²⁷ ? Ce serait oublier que tout opportunisme ou communication sans engagement est aujourd'hui très vite rattrapé par les moyens de communication et d'actions des citoyens-consommateurs et associations environnementales-ONG qui viendraient dénoncer le « greenwashing » (voire le « fair washing » pour les entreprises se dotant d'une raison d'être qui n'est pas réellement transformative) des représentants d'intérêts, assurant dès lors un équilibre des forces dans le jeu du plaidoyer.

C'est dans cette perspective que de nouvelles formes de consultations voient le jour pour intégrer pleinement la voix des citoyens dans le jeu de la prise de décision et des engagements des parties prenantes. Ces nouveaux usages, ces outils classiques que l'on reconnaît pour une catégorie spécifique de représentants d'intérêts (cf *supra* III.B) que d'autres s'approprient désormais, démontre le flou des frontières entre lobbying et plaidoyer environnemental.

A ce titre, les associations environnementales et ONG, habituées des outils de consultations de type pétitions dans leurs démarches de plaidoyer, voient maintenant d'autres représentants d'intérêts les utiliser. Un exemple de cette démarche se retrouve avec « Des Clics de Conscience » et la pétition #YesWeGraine visant à préserver les semences paysannes et sa traduction en amendements lors du débat pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. « D'espoirs en désillusions, des potagers à la COP21, du Mexique au Sénat, Des Clics de Conscience fait germer le désir d'une reconquête démocratique »³²⁸ et a pu analyser l'effet concret de ces pétitions sur le régulateur. Dans une logique moins de capture du régulateur que de captation de l'intérêt général, « Make.org »³²⁹ s'est donné pour mission d'engager la société civile dans la transformation positive de la société, auprès d'entreprises privées, pour mieux comprendre les attentes des citoyens. Par une action collective des citoyens, des associations, des entreprises, des institutions et des médias en faveur du bien commun, Make.org se donne pour objectif d'aider à retracer les lignes d'un socle partagé « grâce auquel notre démocratie et nos institutions redeviendront durables »³³⁰. Ainsi, convaincu que les changements ne peuvent se construire que

³²⁷ STIGLER G.J., «The Theory of Economic Regulation », The Bell Journal of Economics and Management Science, vol. 2, no. 1, pp. 3–21, 1971

³²⁸ J. ATTIAS & A. LUMBROSO A. [ce lien](#)

³²⁹ Site internet de Make.org accessible via [ce lien](#)

³³⁰ Ibid





sur des consensus populaires, Make.org a lancé avec ses partenaires une vaste consultation citoyenne sur l'environnement, point de départ de sa Grande Cause Agissons Ensemble pour l'Environnement. D'une première phase de consultation massive entre novembre 2019 et février 2020, des milliers de citoyens ont pu répondre à la question « Comment agir ensemble dès maintenant pour l'environnement ? » en proposant leurs solutions et en votant sur celles des autres³³¹. De cette première phase de consultation, incluant des sociétés privées de l'énergie, du vestimentaire ou de la distribution, et des médias, doit découler une seconde phase de collaborations pour sélectionner les actions cibles, puis une troisième phase d'actions, de mise en œuvre des actions concrètes pour catalyser des impacts positifs systémiques et déterminants.

Nous pouvons également penser à l'initiative de la Convention 21, qui, dans une même logique que la Convention Citoyenne pour le Climat, offrira l'opportunité aux représentants de 150 entreprises françaises tirées au sort de formuler leurs recommandations pour décarboner l'économie, régénérer la biosphère et mettre en œuvre une économie compatible avec les limites planétaires³³².

Ces nouveaux outils et usages font également émerger des nouvelles organisations dont l'objectif est de promouvoir une représentation d'intérêt plus ouverte et transparente pour les acteurs privés, et une expertise affaires publiques plus technique pour les acteurs associatifs et ONG. Tel est le cas de « The Good Lobby » dont l'originalité du modèle tient dans l'application des principes de l'économie collaborative à un domaine d'ordinaire largement opaque pour le regard public, en identifiant d'un côté les besoins des lobbies intéressés, principalement des ONG – et les bénévoles de l'autre qui peuvent y répondre. Ces derniers sont, proclame le site de l'organisation « *certains des universitaires, juristes, professionnels du secteur privé et étudiants les plus brillants d'Europe* »³³³. Avec une vocation de pro-bono de lobbyistes bénévoles, au service d'ONG et d'acteurs de l'économie sociale et solidaire pour professionnaliser les techniques de la représentation d'intérêts pour des petits acteurs qui souhaitent également faire porter leurs voix dans le débat parlementaire, en plus des outils classiques de plaidoyer dont ils ont déjà l'usage. Après une première implémentation à Bruxelles et Milan, « The Good Lobby » porte désormais ses ambitions en France à Paris, avec le philanthro-lab³³⁴, porté par le cabinet Koz. Ce même cabinet se défend d'accompagner les entreprises dans leurs affaires publiques et leur plaidoyer pour « créer

³³¹ Site internet de la Grande cause Agissons ensemble pour le climat de Make.org accessible via [ce lien](#)

³³² Site internet de la Convention21 accessible via [ce lien](#)

³³³ Site internet de « The Good Lobby » accessible via [ce lien](#)

³³⁴ Site internet du Philantro-lab accessible via [ce lien](#)

de la confiance afin que les solutions à faire remonter dans le débat public soient des solutions durables, pleinement tournées sur la confiance des citoyens »³³⁵.

Les ONG et les associations s'opposent bien souvent aux pratiques du lobbying mais force est de constater qu'elles en utilisent parfois les méthodes et les pratiques. En effet, les associations environnementales et les ONG peuvent livrer aux pouvoirs publics une véritable expertise et « sur nombre de sujets techniques, certaines ONG disposent d'une expertise indispensable à un débat bien informé et à l'exercice d'un contre-pouvoir performant³³⁶ ». Elles disposent d'une vive capacité mobilisatrice de l'opinion publique à travers leurs différentes actions de plaidoyer, elles ont, de plus, un vrai levier technique de lobbying à mettre en avant. C'est ce second souffle dans la représentation d'intérêts des associations environnementales et ONG qui est aujourd'hui portée par des associations comme Greenlobby³³⁷ ou des cabinets de conseils en affaires publiques, tel que Ecolobby³³⁸. La première structure, se donne pour ambition de « *répondre au déficit d'influence des citoyen.ne.s dans la fabrication de la loi face aux lobbyistes des grandes multinationales* »³³⁹ afin de « *les soutenir et renforcer leur voix pour changer la loi* »³⁴⁰. Quant à la seconde structure :

« [Elle] a été créée par un ancien collaborateur parlementaire qui défend l'idée selon laquelle les associations font aujourd'hui du lobbying et doivent pouvoir être accompagnée, et se professionnaliser sur cette partie des affaires publiques par des techniques de lobbying proche des autres représentants d'intérêts, en complément de leur plaidoyer. »³⁴¹

Ces nouvelles formes et moyens de captation de l'intérêt général permettent de se questionner sur le modèle de l'entreprise à mission, en tant qu'organisation privée singulière dans la représentation d'intérêts, transitant d'un lobbying égocentré à un lobbying engagé.

³³⁵ Entretien du 9 avril 2021 avec Gaëtan de Royer Dupré, président du cabinet de conseils en affaires publiques, plaidoyer et concertation Koz

³³⁶ Jacquet P., « La contestation de la mondialisation », L'Économie politique, no 13, 2002

³³⁷ Déclaration HATVP de Greenlobby accessible via [ce lien](#)

³³⁸ Déclaration HATVP d'Ecolobby, accessible via [ce lien](#)

³³⁹ Citation de Hugo Cartalas, co-fondateur de Greenlobby, sur le site internet de l'association accessible via [ce lien](#)

³⁴⁰ Citation de Véronique Gramond, co-fondatrice de Greenlobby, sur le site internet de l'association accessible via [ce lien](#)

³⁴¹ Entretien du 31 mars 2021 avec Jordan Allouche, fondateur d'Ecolobby – « agence d'affaires publiques d'un genre nouveau : ouverte, transparente et responsable ».





B. — Société à mission ou à raison d'être : du lobbying au plaidoyer d'entreprise ?

Il est un cas particulier que nous souhaitons traiter à travers le nouveau rôle des entreprises que la loi PACTE a reconnu par trois innovations du droit des sociétés (avec les dispositions nouvelles soulignées) :

- « *La société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité.* »³⁴²
- « *Les statuts doivent être établis par écrit. Ils déterminent, outre les apports de chaque associé, la forme, l'objet, l'appellation, le siège social, le capital social, la durée de la société et les modalités de son fonctionnement. Les statuts peuvent préciser une raison d'être, constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité.* »³⁴³
- « *Une société peut faire publiquement état de la qualité de société à mission [...].* »³⁴⁴

À ce titre, un exemple d'entreprise nous semble particulièrement intéressant : Danone. Créée en 1919, les premiers yaourts de la marque sont produits à partir de ferments de l'Institut Pasteur et distribués en pharmacies. Danone revendique depuis ses origines³⁴⁵ l'ambition d'« *apporter la santé par l'alimentation au plus grand nombre.* » Cette ambition est devenue formellement la raison d'être (au sens de l'article 1835 du code civil) du groupe en 2020 après son inscription aux statuts par l'assemblée générale.³⁴⁶

Le point de départ de la démarche d'engagement du groupe est communément daté en 1972 lorsqu'Antoine Riboud déclara : « *Il n'y a qu'une seule terre, on ne vit qu'une seule fois.* » Il s'agit d'une première référence au développement durable, avant que le concept ne soit précisé comme la somme d'un « *développement économiquement efficace, socialement équitable et environnementalement durable* ». ³⁴⁷

³⁴² Article 1833 du code civil, qui était inchangé depuis 1978

³⁴³ Article 1835 du code civil, qui était inchangé depuis 1978

³⁴⁴ Article L.210-10 du code de commerce, nouvellement créé. Des dispositions similaires ont été adoptées, notamment dans le code des assurances ou encore dans le code de mutualisé pour les sociétés soumises à une réglementation particulière.

³⁴⁵ Danone est le fruit de plusieurs opérations de fusions-acquisitions au cours des XXe et XXIe siècles. Il n'existe donc pas un point de départ univoque pour l'histoire du Groupe, quoique le *storytelling* actuel tende à faire d'Antoine Riboud le principal fondateur du leader mondial des produits laitiers, de la nutrition infantile et des eaux minérales.

³⁴⁶ La mise aux statuts de la raison d'être et de la mission dans les statuts du groupe a été approuvée à plus de 99 % par l'assemblée générale des actionnaires.

³⁴⁷ L'INSEE définit le développement durable comme suit : « *Le développement durable est "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs"*, citation de Mme Gro Harlem Brundtland, Premier ministre norvégien (1987). En 1992, le Sommet de la Terre à Rio, tenu sous l'égide des Nations unies, officialise la notion de développement durable et celle des trois piliers (économie/écologie/social) : **un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.** »

De cette conviction de l'ancien PDG à la loi PACTE, nous observons l'évolution du rôle des entreprises tandis que Danone conforte progressivement ce positionnement. Cela d'autant plus que dans les années 1970, l'heure est plutôt au triomphe du capitalisme actionnarial et de la rentabilité à court terme de l'entreprise.

Entre 1972 et 2020, il est possible de distinguer trois phases dans ce positionnement de Danone. Une première période, où la singularité de ce positionnement de l'entreprise de l'agroalimentaire contribue à affirmer son rôle dans la société et sa particularité sur le marché agroalimentaire français, européen et bientôt mondial. L'entreprise a pris soin de concentrer ses activités sur le produit notamment en réduisant la part des activités liées à la production d'emballages et en cédant celles liées à l'alcool. Puis, progressivement au cours des années 2000, Danone est allé plus loin. Dès 2005, son engagement prend la forme d'un véritable plaidoyer en formalisant ce qui est devenu officiellement sa raison d'être : « *apporter la santé par l'alimentation*. » Un plaidoyer incarné à partir de 2014 par le duo Franck Riboud³⁴⁸ (président)-Emmanuel Faber (directeur général). Ce dernier deviendra P-DG en 2017 et réputé proche de la nouvelle majorité présidentielle.

La conjonction d'un plaidoyer (*cause formalisée, expression d'une ambition pouvant revêtir un caractère politique*), de l'incarnation (à travers un porte-parolat identifié et audible) et d'une ouverture politique (*policy window créée avec l'élection d'Emmanuel Macron à l'Élysée et de La République en Marche à l'Assemblée nationale*) sera le catalyseur pour faire aboutir le plaidoyer lié à ce positionnement.

En janvier 2018, Jean-Dominique Senard et Nicole Notat se voient confier une mission sur le thème de l'entreprise et de l'intérêt général, dont la rédaction fut guidée par deux principes « *audace et responsabilité* ». Intitulé « L'entreprise, objet d'intérêt collectif », ³⁴⁹ ce rapport constituera le point de bascule. Car c'est bien ce plaidoyer qui a permis de convaincre les responsables politiques de mettre à l'agenda un projet de loi révisant le rôle formel des entreprises. Le rapport ouvre alors la voie vers un projet de loi, dénommé « PACTE » et vers une procédure législative c'est-à-dire un débat politique institutionnalisé et organisé en vue d'adopter de nouvelles normes pour la société.

D'un militantisme commercial pour une économie en quête d'intérêt social et environnemental et pas seulement économique, le positionnement de Danone est devenu un objet de plaidoyer porté

³⁴⁸ Fils d'Antoine Riboud et son successeur à la présidence de Danone, lorsque la gouvernance de la firme était « bicéphale ». La gouvernance deviendra provisoirement « monocéphale » sous la présidence-direction générale d'Emmanuel Faber. Depuis le départ de ce dernier, l'exécutif de Danone est de nouveau divisé entre un président (*chairman*) et un directeur général (*CEO*). Concernant la différence entre président et DG d'une société anonyme à conseil d'administration, v. les articles L. 225-51 et L. 225-51-1 du code de commerce.

³⁴⁹ Rapport remis aux ministres de l'économie et des finances, de la transition écologique et solidaire, de la justice et du travail le 9 mars 2018,





par de nombreux acteurs économiques et syndicats — dont Jean-Dominique Senard, Nicole Notat, Emmanuel Faber ou Pascal Demurger constituent les principaux porte-paroles.

Cet exemple, comme celui de la MAIF, d'Ecosystem, de la CAMIF, de Léa Nature ou encore d'OpenClassroom,³⁵⁰ démontrent comment l'engagement politique exprimé par un plaidoyer peut être incarné par des acteurs économiques, y compris à but lucratif voire financiarisés.³⁵¹ L'histoire de la loi PACTE est en partie celle de l'entrepreneuriat responsable, ni ESS ni philanthropique, mais convaincu que le sens et l'utilité sont des leviers de croissance de long terme. Cela se retrouve dans les toutes premières lignes du rapport Senard-Notat : « *les auditions ont confirmé le besoin d'une réflexion sur l'entreprise, dans un contexte de financiarisation de l'économie et de court-termisme de certains investisseurs.* »³⁵²

Il est intéressant de se pencher attentivement sur le phénomène du rôle public et politique des entreprises à mission (ou *a minima* dotées d'une raison d'être). Ainsi le Groupe Suez, qui a revendiqué sa raison d'être peu après l'adoption de la loi PACTE, a-t-il publié en mars 2021 ses contributions au projet de loi climat et résilience. Un format assumant clairement que le groupe a défendu des propositions d'amendements auprès des parlementaires. Un format adressé au grand public afin de partager les positions défendues par le Groupe. Un format finalement plus proche du plaidoyer que du lobbying en tant que tel : en effet, les mesures proposées y sont formulées dans un registre intelligible et, alliant la clarté à la transparence, le groupe ayant ainsi rendu compréhensible par tous ses amendements. Une démarche originale, tant il aurait été facile de publier des propositions d'amendements rédigées selon les règles légistiques et ainsi de « noyer le poisson ».

Nous faisons le constat que le rôle économique des entreprises évolue avec des attentes fortes de la société sur l'utilité d'une entreprise, ses valeurs et la prise en compte de ses externalités négatives et positives. Un nouveau rôle économique et dans la société qui impose aux entreprises de repenser leurs relations avec les pouvoirs publics.

C. Seconde proposition de kaléidoscope, à la croisée des variables de la représentation d'intérêts

Nous pouvons proposer à ce stade de notre analyse une seconde proposition de kaléidoscope pour illustrer les différences et similitudes du plaidoyer et du lobbying environnemental, en comparaison à notre première proposition de kaléidoscope (cf supra I.B.4). Pour rappel, si l'axe

³⁵⁰ Certaines sont devenues sociétés à mission, d'autres sont des entreprises à raison d'être.

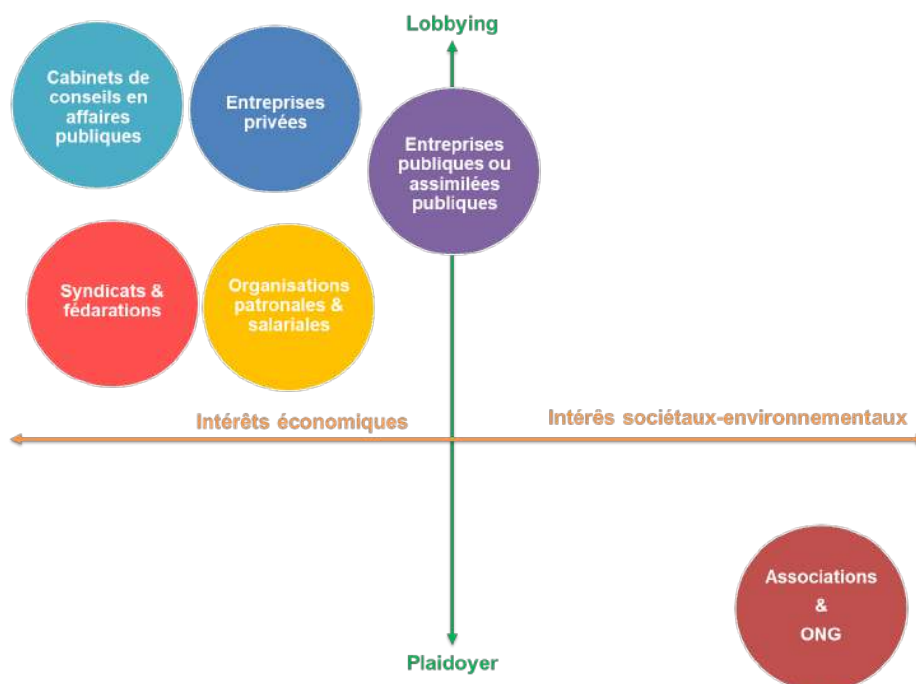
³⁵¹ Entendons financiarisé par « coté sur les marchés financiers ».

³⁵² Rapport « L'entreprise, objet d'intérêt collectif », 2018, p. 3

des ordonnées permet de comprendre l'intensité de la distinction entre lobbying et plaidoyer, celui des abscisses permet de mesurer la tension entre intérêts économiques et intérêts sociétaux-environnementaux.

Rappel de la première proposition de kaléidoscope (cf. supra I. B.4.)

Avec la première proposition de kaléidoscope, les cabinets de conseils en affaires publiques et les entreprises privées se retrouvaient dans une zone plus proche du lobbying et des intérêts économiques, tandis que les syndicats, fédérations, organisations patronales et salariales avaient un degré moins important de lobbying pour tendre un peu plus vers le plaidoyer. Les entreprises publiques ou assimilées publiques étaient quant à elles sur le juste milieu des abscisses entre intérêts privés et intérêts sociétaux et environnementaux, avec un degré de lobbying situé entre celui du premier et du second groupe d'acteurs privés. Du côté des associations et ONG, elles se retrouvaient à l'opposé, dans la zone du plaidoyer et des intérêts sociétaux et environnementaux.



Seconde proposition de kaléidoscope

Cette seconde proposition de kaléidoscope permet de reprendre les critères, variables et illustrations exposées précédemment. Si les entreprises privées dites « traditionnelles » se retrouvent dans la zone entre lobbying et plaidoyer, proche des intérêts privés ; l'entreprise à mission se retrouve quant à elle dans la zone entre lobbying et plaidoyer, sur le chemin entre les intérêts économiques et les intérêts sociétaux-environnementaux. Du côté des entreprises publiques « traditionnelles », ces dernières se retrouvent plus proches du plaidoyer qu'auparavant en étant dans un juste milieu entre lobbying et plaidoyer, plus proche des intérêts privés que des



intérêts environnementaux-sociétaux en comparaison à la première proposition, du fait que celles adoptant une raison d'être (statutaire ou non) voire la qualité de société à mission³⁵³ retrouvent cet équilibre vers les intérêts sociétaux et environnementaux.

En comparaison à la première proposition de kaléidoscope, les cabinets de conseils en affaires publiques, du fait des nouveaux outils et nouvelles organisations sont susceptibles d'être plus proches des outils du plaidoyer et des intérêts sociétaux-environnementaux que nous l'analysions au début de nos travaux.

En revanche, les syndicats, fédérations, organisations patronales et salariales ne se déplacent que peu entre la première et la seconde proposition — l'analyse ayant illustré leur proximité avec la contribution à la décision publique et la défense d'intérêts plutôt économiques, distinguant les intérêts économiques des entreprises et des socio-économiques salariés.

Enfin, les associations et ONG environnementales se retrouvent toujours dans la zone proche des intérêts sociétaux-environnementaux, mais tendent plus vers le lobbying que la première proposition, notre analyse ayant démontré que ces entités font tant du lobbying que du plaidoyer.

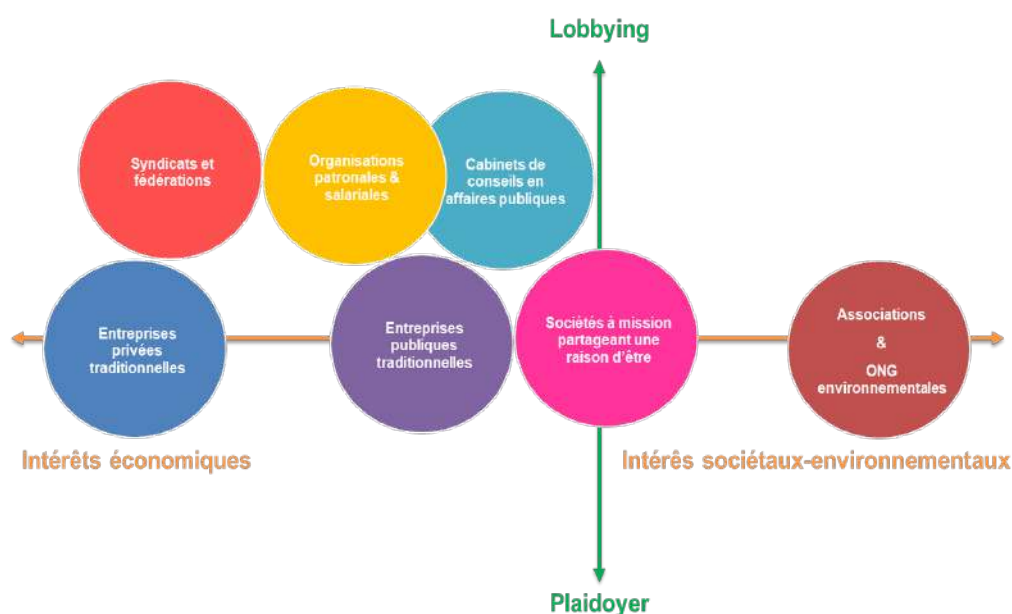


Figure 4 Seconde tentative de Kaléidoscope de la représentation d'intérêts environnementale.

Analyse quantitative et qualitative par Axel DARUT & Michel GERMOND

³⁵³ Au sens de la loi PACTE adoptée en 2019. Pour aller plus loin, v. le décret 2020-1 concernant la **qualité de société à mission** (2 janvier 2020) et l'arrêté du 27 mai 2021 « relatifs aux modalités selon lesquelles l'organisme tiers indépendant chargé de vérifier l'exécution par les sociétés, mutuelles et unions à mission de leurs objectifs sociaux et environnementaux accomplit sa mission » et le décret du 27 mai 2021 « portant diverses mesures relatives aux sociétés, mutuelles et unions à mission, aux institutions de prévoyance et aux fonds de pérennité ».

L'essentiel... « une distinction & des frontières évolutives »

La distinction entre lobbying et plaidoyer est d'autant plus mouvante que les frontières sont évolutives, en termes de pratiques, d'outils et d'organisations qui font leur apparition.

> Du côté des acteurs privés, certains usent encore de « l'**astrourfing** » pour créer une parole convergente avec leurs positions, qui prennent la forme d'un mouvement citoyens. Mais d'autres ont pris le chemin d'une **ouverture au débat public** et entrent dans *l'agora* pour tenter de conjuguer intérêts privés et intérêt général, dans une démarche plus transparente, plus constructive — se rapprochant des pratiques de plaidoyer des associations environnementales. Cette approche d'écoute et de conviction des citoyens et des consommateurs par l'entreprise privée est aujourd'hui prise à bras le corps, **en veillant à équilibrer intérêts économiques, intérêt général et enjeux environnementaux** — avec l'exigence par la société civile de moyens voire de résultats de (contre les « fair » ou « green washing »).

> Certains acteurs privés décident même d'aller plus loin **avec l'adoption d'une raison d'être voire la qualité de société à mission** en usant des pratiques propres au plaidoyer et à des outils plus ouverts et transparents de représentation d'intérêts. Ce nouveau rôle économique et dans la société imposant ainsi aux acteurs privés de repenser leurs relations avec les pouvoirs publics.

> De leurs côtés, **les citoyens s'emparent également d'un nouveau lobbying**, qui s'amplifie et s'institutionnalise en réaction à une crise de la représentativité politique et un sentiment de ne pas être suffisamment entendu dans le débat politique, législatif et réglementaire malgré les outils institutionnels à disposition. Si cette pratique de « lobbying citoyen » n'était auparavant que peu institutionnalisée et portée à titre individuel ou au sein de collectifs éphémères, **elle s'ancre désormais par une mobilisation plus permanente et structurée** via des associations et des actions planifiées sur le long terme ; et va même jusqu' à **se politiser pour faire muter le citoyen en décideur public**.

> **Ces nouveaux outils et usages font ainsi émerger des nouvelles organisations** dont l'objectif est de promouvoir une représentation d'intérêt plus ouverte et transparente pour les acteurs privés, et une expertise affaires publiques plus technique pour les acteurs associatifs et ONG.



Conclusion

Ce que la distinction « plaidoyer/lobbying » n'est pas

Les critères distinctifs qui semblent structurants

V. Conclusion :

A. Ce que la distinction « plaidoyer / lobbying » n'est pas

Il est important de commencer cette conclusion en précisant que distinguer « lobbying » et « plaidoyer » peut apparaître comme une spécificité française, toute relative (puisqu'aux États-Unis sont opposés les *Interests Groups* et l'*Advocacy* par exemple). Au niveau européen, si distinction il y a, celle-ci est relativement souple. Les acteurs interrogés ont confirmé l'hypothèse que la distinction entre le lobbyiste et le plaideur n'emporte pas de différences dans la pratique de leur métier — convenu comme un seul et même métier.

S'il existe des outils propres au lobbying et au plaidoyer, il apparaît que les registres d'actions — sans être pleinement congruents — ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et qu'ils recouvrent des réalités communes (telles que l'important d'avoir une cartographie ou de définir un positionnement communicable et transmissible par voie écrite). Plus encore, on peut constater que des outils du plaideurs sont peu à peu repris par les milieux d'affaires — tels que la mobilisation collective ou la mise en place de concertations à grande échelle, en interne (concertation des collaborateurs) avec des solutions comme Toguna® et en externe (concertation des tiers et des parties-prenantes) avec des solutions comme Make.Org. Cette porosité démontre que la distinction entre le lobbying et le plaidoyer est loin d'être ferme et absolue.

En outre, les deux activités de lobbying et plaidoyer sont l'objet d'une professionnalisation croissante à travers le parcours professionnel des acteurs, le développement d'études spécialisées dans la fabrique de la norme et l'essor des passerelles entre les humanités, les formations d'ingénieurs et la science politique.

Ces différents éléments tendent à réduire les digues conceptuelles qui laissaient croire *ab initio* à l'existence d'infranchissables obstacles entre le lobbying et le plaidoyer. Faisant fi des postulats franco-français, nous avons pu démontrer la proximité qui existent entre le lobbying et le plaidoyer en termes d'outils, de méthodes et de trajectoires historiques et professionnelles. Pour autant, des différences subsistent et c'est tout le sens du point suivant. Il s'agit essentiellement de souligner les critères de différenciation structurants, en ce qu'ils font sens et permettent une approche conceptuelle plus rigoureuse du « lobbying », d'une part, et du « plaidoyer », d'autre part.





B. Les critères distinctifs qui semblent structurants

Lobbying et plaidoyer renvoient bien à deux réalités temporelles différentes. Ainsi, nous postulons que le plaidoyer et le lobbying sont deux étapes intermédiaires entre le débat public (que matérialisent les mobilisations médiatiques, sociales et citoyennes, mais également politiques en contexte électoral) et la décision ou l'action publiques.

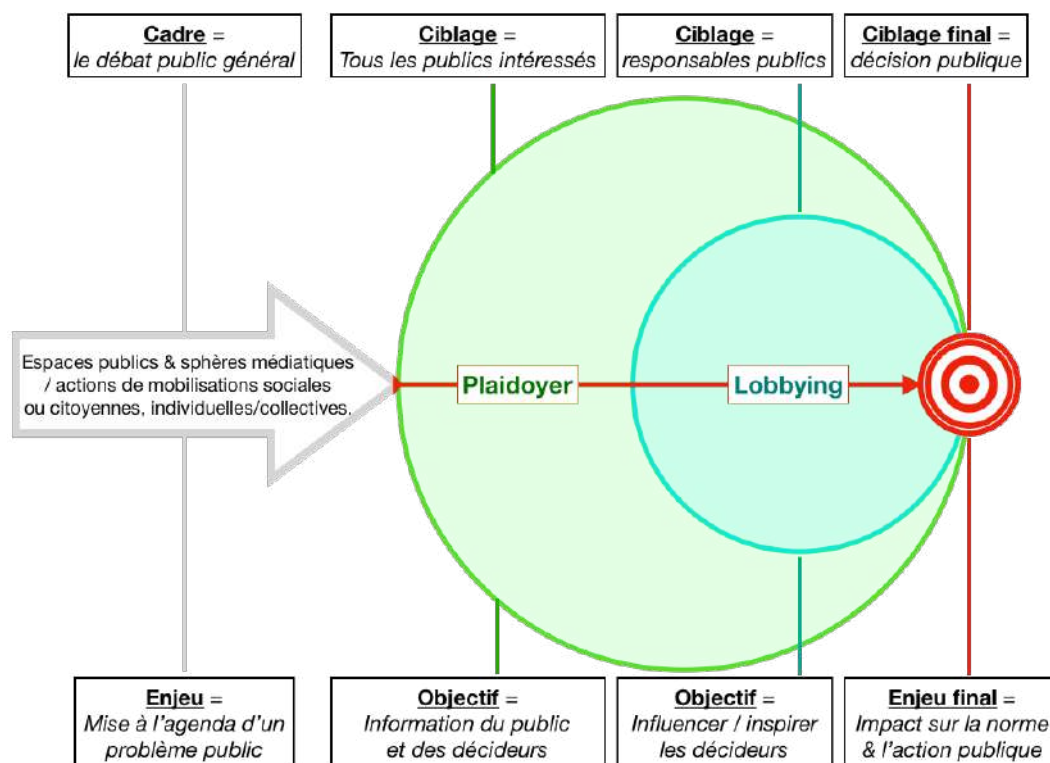


Figure 5 Schéma synthétique de l'essai de définition du lobbying et du plaidoyer, comme deux activités distinctes mais complémentaires voire confondues dans le temps.

Cette représentation reprend notamment l'observation du directeur des affaires publiques d'une association professionnelle : « Les stratégies "360" sont très importantes, tant en France qu'à Bruxelles. »³⁵⁴ Et c'est en effet l'une des conclusions que nous tirons de l'étude du lobbying et du plaidoyer en France. Tandis que le premier vise les décideurs publics pour atteindre la *norme*, le second vise le grand public pour atteindre les *responsables* politiques.

En proposant cette approche chronologique, nous concluons que le plaidoyer se situe dans un cadre plus large d'audience et de positionnement que le lobbying. Précisons également que les acteurs pratiquant le lobbying et le plaidoyer sont susceptibles d'intervenir aussi (avant, pendant ou après la décision) dans le débat public.

³⁵⁴ Entretien du 18 mars 2021 avec le directeur des affaires publiques d'une fédération française, anciennement collaborateur parlementaire au Parlement européen et directeur des affaires publiques d'une fédération européenne

Le plaidoyer consisterait alors en une activité davantage d'information et de sensibilisation des publics actifs (qu'ils soient ou non titulaires d'une charge publique) que d'influence technique visant l'action de décider. Le plaidoyer en tant qu'activité sociale structurée voire professionnalisée succèderait ainsi à l'érection, dans l'espace public, d'un sujet d'actualité ou de mobilisation au rang de problème public. Tout en précisant que le plaideur a pu contribuer à faire émerger le problème public en intervenant dans quelques médias et groupes d'audience. Il aurait ainsi une fonction pédagogique tant à destination des publics engagés que des décideurs publics compétents. À ce stade, tous les représentants d'intérêts (sans distinction entre l'acteur-plaideur et l'acteur-lobbyiste) sont susceptibles de plaider.

Pour sa part, le lobbying *stricto sensu* se situerait à une échelle plus circonscrite de destinataires des messages que de positionnement des messages. Les messages sont alors adressés aux décideurs publics et sont davantage techniques pour être directement utiles au décideur.³⁵⁵ Cela étant, il peut arriver que le lobbyiste s'éloigne des sphères décisionnelles pour reprendre une logique de plaidoyer et ainsi réarmer l'intérêt collectif pour un problème public ou renforcer la coalition de soutiens aux solutions portées face à ce problème. En d'autres termes, lobbying, plaidoyer et relations publiques se succèdent, parfois de façon linéaire (relations publiques puis plaidoyer puis lobbying). Le plus souvent ce sont des combinaisons de successions alternatives (voire erratiques). L'exemple le plus clair est la succession autour de la consigne pour réemploi et pour recyclage.

En effet, ce fut notamment le cas de la feuille de route économie circulaire (FREC) qui précéda la loi quasi-éponyme. En nommant une figure majeure du militantisme écologique ministre d'État, Emmanuel Macron a contribué à faire émerger de nombreux sujets environnementaux dans l'espace public et médiatique. Fortement mobilisées, les ONG ont saisi l'opportunité pour susciter l'émergence de questions environnementales au rang de problèmes publics tels que la lutte contre le changement climatique. Parmi les solutions promues pour lutter contre le dérèglement climatique : le développement de l'économie de la ressource et de la fonctionnalité. Une concertation large a abouti à la FREC — avec une mobilisation essentielle des ONG et des acteurs économiques. Le résultat obtenu est typiquement le fruit du plaidoyer, porteur d'une vision stratégique de la transformation économique. Mais pour contraindre l'action publique et réguler l'action privée, il fut nécessaire de définir une nouvelle « norme » juridique à travers la décision

³⁵⁵ Entretien réalisé le 9 avril 2021 avec Mme Marta de Cidrac, sénatrice LR des Yvelines, ancienne rapporteure des projets de loi « surtransposition du droit européen » (abandonné) et « économie circulaire » (loi promulguée en février 2020). Lors de cet entretien, la Sénatrice a insisté sur la technicité croissante des lois. La technicité des propositions (notamment à travers les propositions d'amendements législatifs) matérialise la professionnalisation du lobbying.





publique. Cette décision, législative puis réglementaire, se traduit par la loi « antigaspillage et économie circulaire (AGEC) ». La « feuille de route » devint alors un « projet de loi ».

À la démarche programmatique du plaidoyer (proposant une vision stratégique à moyen et long terme) succède une approche plus technique et opérationnelle (*avec des propositions de normes stricto sensu*) visant à déterminer « *les principes fondamentaux [...] de la préservation de l'environnement [et le] régime [...] des obligations civiles et commerciales.* »³⁵⁶ Il ressort que tout type de représentants d'intérêts est intervenu à tout moment du processus. Nous trouvons des ONG et des acteurs économiques à chaque stade, de l'espace public et médiatique aux réunions réglementaires préalables à la publication des décrets et arrêtés d'application de la loi.

Loin de distinguer le lobbying et le plaidoyer au regard de la qualité civile des acteurs, nous proposons plutôt de distinguer ces deux activités selon le moment d'intervention des acteurs. Une entreprise comme une ONG qui se positionne médiatiquement pour ou contre une écotaxe est dans une logique de débat public. Puis, en formulant des arguments étayés pour justifier l'instauration ou non d'une telle taxe, les représentants d'intérêts plaident « *en faveur [...] de quelque chose ; prendre la défense d'une cause, développer des arguments en sa faveur.* »³⁵⁷

Enfin, lorsque le sujet du plaidoyer devient l'objet d'un texte normatif, alors les représentants d'intérêts entrent-ils dans une nouvelle phase dite de « lobbying » c'est-à-dire de contribution technique et politique pour influencer le contenu, le sens voire le sort du projet normatif. C'est ainsi que les ONG comme les acteurs privés transmettent des propositions législatives³⁵⁸ et réglementaires. Ce fut notamment le cas en amont des débats à l'Assemblée nationale du projet de loi « Climat et Résilience ».³⁵⁹

Nous concluons donc que la distinction lobbying/plaidoyer et par extension entre « lobbyiste » et « plaideur » n'est pas tant le reflet de la nature des acteurs, de l'objet des actions ou des sujets défendus que de la prédominance quotidienne des activités. Ainsi, le lobbyiste, majoritaire chez les opérateurs économiques privés et publics, se concentre principalement sur la phase de dialogue direct avec les décideurs publics dont l'objectif est la décision normative. Pour sa part, le plaideur, majoritaire en ONG et structures associatives privées, se positionne principalement dans le portage d'une vision stratégique et programmatique de l'action publique, intervenant en tant que lobbyiste lorsque ses causes pénètrent l'espace décisionnel.

³⁵⁶ Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur au 1^{er} juillet 2019

³⁵⁷ Définition I. 3. de « plaider » du CNRTL. Consultée le 11 avril 2021 à 14h09. Source : <https://www.cnrtl.fr/definition/plaider>

³⁵⁸ Souvent dénommées « amendements clefs en mains »

³⁵⁹ Citons notamment le « cahier d'amendements » du Réseau Action Climat (notamment la version du 16 février 2021 que nous avons pu consulter) et les « Contributions de Suez au projet de loi climat et résilience » rendues publiques par le Groupe via un document dédié. Les documents sont portés en annexes.

Bibliographie & annexes





Bibliographie

Revue de littérature

Articles et actes de recherche

M. ANSALONI, « La fabrique du consensus politique. Le débat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe », *Revue française de science politique*, Vol. 63, no. 5, 2013, p. 917-937

O. BAISNEE, « The European Public Sphere Does not Exist (at least It's Worth Wondering...) », *European Journal of Communication*, 22, , 2007, p. 493-505

MW. BAUER , « L'acceptation du changement au sein de la Commission européenne », *Revue française de l'administration publique*, n°133, 2010/1, p. 81-98

S. BEDER, « "Public Relations" Role in Manufacturing Artificial Grass Roots Coalitions », *Public Relations Quarterly*, 43 (2), 1998, p. 21-32

N. BERNY, « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles », *Revue française de science politique*, Vol. 58, no. 1,1, , 2008

N. BERNY, « Intégration européenne et environnement : vers une Union verte ? », *Politique européenne*, Vol. 33, no. 1, 2011, p. 7-36

N. BERNY, « Les entrepreneurs de coalitions d'ONG à Bruxelles. Une approche diachronique des processus de mobilisation des ressources », *Gouvernement et action publique*, n°1, 2014, p. 75-106

N. BERNY, « Le rôle des lobbies dans la fabrique de la norme environnementale », *Délibérée*, Vol. 8, no.3, 2019, p.26-32,

J. BEYERS, B. KERREMANS, « Multi-level venue-shopping in Europe. A comparative analysis of interest organizations in four member states », *EUSA Conference of Los Angeles*, 2009

B. BIARD, S. GOVAERT & V. LEFEBVRE , « Penser l'après-corona. Les interventions de la société civile durant la période de confinement causée par la pandémie de Covid-19 » . *Courrier hebdomadaire du CRISP*, no.12, pp. 5-130, 2020,p. 5-130

R. BLÄSER,« Les ONG transnationales à Genève et à Bruxelles. Densité institutionnelle et opportunités socio-spatiales dans des villes mondiales », *Annales de géographie*, no.4, , 2009, pp. 382-396

- S. BOULAY, « Exploration du phénomène d'*astroturfing* : une stratégie de communication usurpant l'identité citoyenne dans l'espace public », *Communiquer*, 7, 2012, p. 61-84,
- A. BOZIO, J. GRENET , « I / Justifications et contraintes de l'intervention publique », *Reperes* , 2017,p. 8-32
- A. BROSCHEID, D. COEN, « Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics », *European Union Politics*, Vol. 4, no2,2003, p. 165-189,
- S. BROUARD, E. KERROUCHE, E. DEISS-HELBIG, O. COSTA et al., « From Theory to Practice: Citizens' Attitudes about Representation in France », *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19, no.2, , 2013, p. 183
- P. BRUCKNER, « L'écologie entre panique et sang-froid », *Le Débat*, Vol. 210, no 3., 2020, p. 253-261
- D. CHABANET, « Chapitre 2- Vers une européanisation de l'action collective ? » *Vers un espace public européen ?* Recherches sur l'Europe en construction, , L'Harmattan, Paris, 2003
- M. CHIROLEU-ASSOULINE, T.P. LYON , « Merchants of doubt: Corporate political action when NGO credibility is uncertain » *Journal of economics & management strategy*, Vol.29 no.2, , 2020, p. 439–461
- M. CLAMEN, « Lobbying : de l'histoire au métier », *Géoéconomie*, Vol. 72, no. 5, , 2014, p. 165-182J. CANONNE, « Le lobbying », *Sciences Humaines*, Vol. 326, no. 6, , 2020, pp. 13-13
- G. COURTY, *Le lobbying en France*, Peter Lang, coll. « La fabrique du politique », no. 401, 2018
- B. CORTINAS MUNOZ, « Mesurer l'influence ? Une méthode de quantification des activités politiques des entreprises du secteur agroalimentaire en France ». *Bulletin de méthodologie sociologique*. [Online] Vol. 147-148, no. 1-2., 2020, p. 122-149
- G. COURTY, M. MILET, « La juridicisation du lobbying en France. Les faux-semblants de l'européanisation soft d'une politique de transparence », *Politique européenne*, vol. 61, no. 3, , 2018, p. 78-113
- L. DOAN, D. DESFORGES « Les ONG de défense de l'environnement », *Regards croisés sur l'économie*, Vol. 6, no. 2, , 2009, p. 59-61
- M. GLACHANT, « L'effet du Lobbying sur les Instruments de la Politique Environnementale », *Revue d'économie politique*, vol. 118, no. 5., 2008, p. 663-682
- E. GROSSMAN , S. SAURUGGER , *Etudier les groupes d'intérêt en Europe. Politique européenne*, 7(3), , 2002 ; p. 5-17





- E. GROSSMAN, S. SAURUGGER, "Les groupes d'intérêt français : Transformation des rôles et des enjeux politiques". *Revue française de science politique*, vol. 56, no.2, , 2006 ; p. 197-203
- E. GROSSMAN, S. SAURUGGER, Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ?. *Revue française de science politique*, vol. 56, no.2, 2006, p. 299-321
- A. JAHIER, « L'impasse environnementale de la croissance économique et de la technique : analyse communicationnelle des relations entre associations environnementales et entreprises auprès de l'Union européenne », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, vol. 18/1, no. 1, , 2017, p. 37-50
- S. LAURENS, F. MARCHAN , MVAN CRIEKENGEN, « "Il faut de tout pour faire un monde clos" : genèse historique, délimitations matérielles et symboliques du "quartier européen" à Bruxelles, 1960-2010 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 195, , 2012, p. 78-97
- S. LAURENS, « Astroturfs et ONG de consommateurs téléguidées à Bruxelles. Quand le business se crée une légitimité « par en bas » », *Critique internationale*, Vol. , no.2, , 2015, p. 83-99
- T.P. LYON & J.W MAXWELL., « Astroturf: Interest Group Lobbying and Corporate Strategy », *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol.13, no.4), , 2004, p. 561-597
- J. MATTHEWS, « Modifying protests: how the biotech industry is garnering support», *The ecologist*, 2003
- H. MICHEL, « La "société civile" dans la gouvernance européenne : Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 166-167, , 2007, p. 30-37
- H. MICHEL , « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, Vol. 165, no. 1, 2018
- M. MILET , « Maja Kluger Dionigi, Lobbying in the European Parliament. The battle for influence, London, Palgrave Macmillan, Palgrave Studies in European Union Politics, 2017, 199 pages », *Politique européenne*, no. 4, 2019, p. 202-207
- M. MILET (sous la dir.), A. BIGLIA, S. CADIOU, R. ESPINOSA, B. MOREL, T. PERROUD et R. VANNEUVILLE, « Groupes d'intérêts et contrôle de constitutionnalité en France depuis 2010. Conditions de "mobilisations constitutionnelles" et usages du recours QPC » in Titre VII, revue du Conseil constitutionnel, hors série, octobre 2020, p. 16-31
- D.S. MEYER , « Protest and political opportunities », *Annual review of sociology*, vol. 30, 2004, p. 125-145

M. H. MORRIS , « The political strategies of winning and losing coalitions: agricultural and environmental groups in the debate over Hypoxia », *Politics comp*, Policy, Vol. 35, no. 4, , 2007, p. 836-871

E. OLLION, J. SIMEAN , Le plaidoyer : internationales et usages locaux, *Critique Internationale* Vol. 2, no.67, , 2015, p. 9-15

E. OLLION, « Des mobilisations discrètes : sur le plaidoyer et quelques transformations de l'action collective contemporaine », *Critique internationale*, vol. 67, no. 2 , , 2015, p. 17-31

PIETRANCOSTA, A., Intérêt social et raison d'être. Considérations sur deux dispositions clés de la loi PACTE amendant le droit commun des sociétés. *Annales des Mines - Réalités industrielles*, no. 4, 2019, p. 55-59.

Y. RUMPALA, « De l'objectif de « développement durable » à la gouvernementalisation du changement. Expressions et effets d'une préoccupation institutionnelle renouvelée en France et dans l'Union européenne », *Politique européenne*, Vol. 33, no. 1, , 2011, p. 119-153

J-M. SAUVE , « Servir l'État aujourd'hui », *Revue française d'administration publique*, vol. 165, no. 1, 2018

A. SACHET-MILLIAT, J. IGALENS, Le lobbying en France : une approche par le concept de corégulation, *Management international*. Vol.23, no.3), pp. 158–171, 2019, p. 158–171

GJ. STIGLER, «The Theory of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, no. 1, , 1971, p. 3–21

S. TARROW, « Cosmopolites enracinés et militants transnationaux », *Lien social et politique*, no.58, 2007, pp. 87-102

WITTORSKI R., « La Professionnalisation », *Savoirs*, Vol. 17, no. 2, 2008, p. 1-38

Ouvrages (auteurs et contributeurs)

R. BALME, D. CHABANET D., V. WRIGHT V., *L'action collective en Europe*, Presses de Sciences Po, 2002

L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET,, *Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée*, Presses de Sciences Po, 2019

G. COURTY, *Les groupes d'intérêt*, La Découverte, 2006

S. FOUCART, S. HOREL, S. LAURENS, *Les gardiens de la raison – enquête sur la désinformation scientifique*, La Découverte, coll. « Cahiers Libres », , 2020





- D. GEORGAKAKIS, *Le champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Économica, Paris, , 2012
- E. GROSSMAN, S. SAURUGGER, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Armand Colin, coll. « U Sociologie », Paris, 2006 (252 p.)
- S. GUIGNER, *Dictionnaire des politiques territoriales*, , 2020, p. 327-333
- S. HOREL, *Lobbytomy – comment les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie*, La Découverte, 2018. Prix éthique de l'association Anticor en 2020.
- B. HOWARD, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985
- Ouvrage Collectif sous la direction de X. DELACROIX, avec V-J. LE SEIGNEUR, *Les nouveaux acteurs de la nébuleuse associative*, in, *Influencer la démocratie ; démocratiser l'influence*, , AFCAP, 2004
- S. LAURENS, *Les courtiers du capitalisme: milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*. Agone,, Marseille: 2015.
- D. LUCAS, , *Les diplomates d'entreprise : pouvoir, réseaux, influence*, Choiseul édition, 2012.
- V. NOUZILLE et H. CONSTANTY, , *Députés sous influences. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée*, Fayard, Paris, 2006
- R.PASQUIER, S. GUIGNER, A. COLE, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020
- Y. POIRMEUR, *Lobbying et stratégies d'influences en France : XVIIIe -XXIe siècles*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ.
- P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015
- G. SAINTENY, , *Plaidoyer pour l'écofiscalité*, Buchet-Chastel, 2012
- R. SANCHEZ-SALGADO, *Comment l'Europe construit la société civile*, Paris, Dalloz (« Nouvelle bibliothèque de thèses »), 2007
- I. SOMMIER, O. FILLIEULE, E. AGRIKOLIANSKY, *Généalogie des mouvements altermondialistes en Europe. Une perspective comparée*, Karthala, Paris, 2008
- I. SOMMIER, , *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Flammarion, Paris, 2003

L. SYLVAIN « IV. Lobbyiste au quotidien : l'appropriation privée d'un savoir sur l'administration », Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles, sous la direction de Laurens Sylvain. Agone, 2015, p. 165-251.

E. SOURICE, *Plaidoyer pour un contre lobby-citoyen*, Edition Charles Léopold Mayer Paris, , 2014.

M. WEBER , *Economie et société*, Plon, coll. « Agora », 1971

G. COURTY, G. DEVIN, « III. L'organisation des intérêts », *La construction européenne*, La Découverte, 2010, p. 82-114

Thèses

S. ANDRE , « L'harmonisation de la représentation d'intérêt au Parlement », Thèse de l'université côte d'Azur en droit public, présentée et soutenue publiquement le 28 novembre 2017

B. JAVARY « La déontologie parlementaire », thèse de l'université Paris Nanterre en droit public, présentée et soutenue publiquement le 29 novembre 2019

G. PUYDEBOIS. « La transparence de la vie publique en France » Thèse de l'Université de Bordeaux en droit public, présentée et soutenu publiquement le 15 novembre 2019

S. WIESENFELD « Les groupes d'intérêt au sein de l'Union européenne : nouveaux vecteurs de démocratisation ? » thèse de l'université Paris Sorbonne en droit public, présentée et soutenue publiquement le 10 décembre 2019

Études, rapports et conférences

Assises du journalisme édition 2013, « Journalistes et lobbyistes : meilleurs ennemis ? », propos de Daniel Lebègue accessible via [ce lien](#)

J-P. CHARIE , rapport d'information de l'assemblée nationale, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2008, , accessible via [ce lien](#)

F. GUILLO, « Les représentants d'intérêts en cabinet de conseil en France », publiée le 24 septembre 2020, consultable via [ce lien](#)

Les amis de la Terre, Rapport « Lobbying : l'épidémie cachée », publié en juin 2020, consultable via [ce lien](#)

Etude de l'institut YouGov pour Le HuffPost et CNews sur le poids des groupes d'intérêts et la politique environnementale du gouvernement, août 2018, consultable via [ce lien](#)





Rapport Transparency International France « Pour un meilleur encadrement du lobbying », 2019 ; consultable via [ce lien](#)

Observatoire des multinationales, rapport « Lobbys contre citoyens Qui veut la peau de la convention climat ? » publié en février 2021, accessible via [ce lien](#)

Consultation sur les nouvelles participations des organisations professionnelles au débat public, CEDAP-KOZ-, Polling Vox, mai 2018 ; consultable via [ce lien](#)

Etude CEDAP, Elab et Confluence - "Les associations professionnelles vues par les français" publié le 11 juin 2019; accessible via [ce lien](#)

Enquête nationale AFCL – Sciences Po Junior Consulting « La perception du lobbying par les décideurs publics », 2016, consultable via [ce lien](#)

Revue médiatique

Articles

J. CARRETTE, « Écologistes et travailleurs du pétrole manifestent chez Total », *Reporterre*, 9 février 2021, accessible via [ce lien](#)

N. CELNIK, « Les lobbies du sucre avaient financé des études pour minimiser l'impact sur les maladies cardiaques », *Journal Sciences & Avenir*, 14 septembre 2016, accessible via [ce lien](#)

G. CLAVEL, « Les lobbys ont trop d'influence sur les politiques, selon une majorité écrasante de Français » *Huffington Post*, 6 septembre 2018, article accessible via [ce lien](#)

A. GRELIER, « Les lobbys plus forts que jamais pendant la crise du coronavirus » *France Culture*, 03/06/2020, consultable via [ce lien](#)

D. HOURQUEBIE, « Cinq militants « décrocheurs » de portraits d'Emmanuel Macron relaxés au nom de « la liberté d'expression » », *Le Monde*, 27 octobre 2020 accessible via [ce lien](#)

C. LEPRINCE, « Marionnettistes occultes ou obscurs VRP : qui sont les lobbyistes ? » *France Culture*, 17 mai 2019, consultable via [ce lien](#)

R. LESCUREUX, « #MoJeune : Environnement, logement, transports... Notre sondage révèle les attentes des jeunes pour les élections municipales », sondage Opinion Way pour 20 minutes, 27 février 2020, accessible via [ce lien](#)

J. LINDGAARD, « Attention, un lobby électrique se cache derrière cette association «écolo» », *Médiapart*, 31 Mai 2012, article accessible via [ce lien](#)

S. HOREL, « Intoxication agroalimentaire » au ministère de la santé », *Le Monde*, 8 juillet 2016, accessible via [ce lien](#)

V-X. MORVAN, « les entreprises dans l'Agora », *Stratégies - le média des nouveaux modèles*, 2 Mai 2019, accessible via [ce lien](#)

K. MCVEIGH, « Netflix documentary accused of misrepresentation by participants », *The Guardian*, 31 mars 2021, accessible via [ce lien](#)

S. ORTEGA, « Grandpuits : des écologistes démontent le greenwashing de Total », *Rapports de force*, 28 janvier 2021, accessible via [ce lien](#)

B. PICARD, « Cesser « l'avion-bashing » et la « tentation du bouc émissaire » pour « construire l'aviation de demain » », *Journal du Dimanche*, le 3 octobre 2020, accessible via [ce lien](#)

M. RESCAN, « A l'Assemblée nationale, le lobbying sans complexes », *Le Monde*, le 28 janvier 2020, accessible via [ce lien](#)

M. RESCAN, « La place des lobbys à l'Assemblée nationale de nouveau en débat », *Le Monde*, 14 mai 2019, accessible via [ce lien](#)

« Energies fossiles : à Bruxelles, open bar pour les lobbys », *Libération*, 3 mars 2020, accessible via [ce lien](#)

G. GAMBERINI, « Coronavirus: quand les lobbies tentent de s'emparer du "monde d'après" », *La Tribune*, 3 juin 2020, accessible via [ce lien](#)

G. DUTHEIL, « Covid-19 : les compagnies aériennes essuient 100 milliards d'euros de pertes en 2020 », *Le Monde*, 25 novembre 2020, accessible via [ce lien](#)

« [Le sourcing des amendements dans la loi économie circulaire en un coup d'oeil](#) », *Communication & Institutions*, 20 décembre 2019

« [Glyphosate : Delphine Batho accuse l'Union des industries phytosanitaires d'avoir eu accès à son amendement "90h avant" les députés](#) », *France Info*, 23 mai 2018 ; accessible via [ce lien](#)

Réseau Action Climat « Convention Citoyenne pour le Climat : le réseau action climat appelle le gouvernement à reprendre sans filtre les propositions des citoyens et boycotte un processus de concertation biaisé » communiqué du 15 septembre 2020 accessible via [ce lien](#)

« Plan de relance : 250 organisations dénoncent le lobbying de l'aviation », *Reporterre*, 6 avril 2020, accessible via [ce lien](#)

E. DELPHINE, « Désobéissance civile : Les "Faucheurs de chaises" font reparler d'eux », *France Inter*, 9 décembre 2016, accessible via [ce lien](#)





G-B . Justine . « Un décrocheur de portrait d'Emmanuel Macron relaxé au nom de la liberté d'expression », *Reporterre*, 20 avril 2021, accessible via [ce lien](#)

Courriers et lettres ouvertes

Lettre ouverte d'associations environnementales pour une éco-conditionnalité des aides publiques aux grandes entreprises, adressée au Premier ministre et signée par CCFD - Terre solidaire, Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), Greenpeace France, Les Amis de la Terre France, Oxfam France, Réseau Action Climat WWF France, lettre accessible via [ce lien](#)

Lettre ouverte à l'intention du ministre de l'économie et des finances, M. Bruno Le Maire signée par Oxfam France – Cécile Duflot, directrice générale ; Eric Beynel, porte-parole de l'Union syndicale Solidaires ; Sandra Cossart, directrice de Sherpa Khaled Gaiji, président des Amis de la Terre France ; Jean-François Julliard, directeur général de Greenpeace France ; Philippe Martinez, secrétaire général de la CGT ; Lucie Pinson, directrice générale de Reclaim Finance ; Benoit Teste, secrétaire général de la Fédération syndicale unitaire (FSU) ; Aurélie Trouvé, porte-parole d'Attac France, « « Il faut absolument empêcher les entreprises de verser des dividendes en 2020 », accessible via [ce lien](#)

Courrier CFDT, CGT, FO, CFE-CGC, CFTC adressé au Premier ministre, pour demander à l'exécutif de revoir sa copie sur plusieurs dossiers-phares, comme le plan de relance ou l'assurance chômage, en date du 14 octobre 2020, accessible via [ce lien](#)

Communiqués de Presse

Communiqué de Presse du Ministère de la transition écologique, « Pacte National sur les emballages plastiques : le gouvernement, des entreprises françaises et des ONG s'engagent », 21 février 2019, accessible via [ce lien](#)

Sources vidéos

ATTIAS J & LUMBROSO A., « Des clics de conscience », ligne 7, 75 minutes, 2017, accessible via [ce lien](#)

France 24 - Série de reportages en 3 chapitres sur le poids des lobbyistes, accessible via [ce lien](#)

E. LUCET , Cash investigation « Plastique : un lobby peut en cacher un autre... », édition du mardi 11 septembre 2018, accessible via [ce lien](#)

E. LUCET, Cash investigation « Industrie du tabac, la grande manipulation », édition du 7 octobre 2014, accessible via [ce lien](#)

E. LUCET, Cash Investigation « Lobbying agroalimentaire : non, mais allo l'ANIA... », édition du mardi 13 septembre 2016, accessible via [ce lien](#)

E. LUCET, Cash investigation « Sucre : comment l'industrie nous rend accros », édition du 19 octobre 2015, accessible via [ce lien](#)

E. LUCET., Cash investigation « La grande manipulation de l'industrie du tabac », édition du 7 octobre 2014, accessible via [ce lien](#)

Intervention Stéphane HOREL – conférence « Lobbies : science sous influence » Cœur des sciences – UQAM - Jeudi 28 mars 2019 -18h, consultable via [ce lien](#)

J. REITMAN, « [Thank you for smoking](#) », 2006

A. TABRIZI , « [Seaspiracy](#) », 2021

G. VAN SANT , «[Promised Land](#)», 2012

20 heures le journal, France 2, « Haute Garonne : Les Faucheurs d'OGM », 25 juillet 2004, source INA accessible via [ce lien](#) ;

19/20 édition nationale, France 3, « Faucheurs volontaires de champs OGM », 7 juillet 2007, source INA accessible via [ce lien](#).

Sources audios

S. BELNEZ , podcast « Médias et lobbying : pas vu pas pris ? par Sarah Belnez, rédigé le 31/03/2016, accessible via [ce lien](#)

A. BRUNEL, Emission France Inter « Les légendes du Web » du 13 mai 2016, « L'astroturfing, ou comment bidonner des initiatives citoyennes » avec Charles Ponsard, observateur de la désinformation sur le web et Christian Harbulot, directeur de l'Ecole de guerre Economique, également auteur du petit livre « Fabricants d'Intox ». Emission accessible via [ce lien](#)

B. COLLOMBAT , « Du public au privé : le grand manège des hauts fonctionnaires », France Inter, 16 février 2017, émission à écouter en replay via [ce lien](#)

O. DELORME, Emission Cultures Monde, France Culture du 7 octobre 2014 « TOBACCO MUNDO (2/4) - Lobbies and Cigarettes : l'industrie du tabac à la manœuvre » consultable via [ce lien](#)

G. FAUVELLE, l'invité de 8h20, France Inter, diffusée le 25 octobre 2017, accessible via [ce lien](#)

O. GESBERT, émission France Culture « La grande table idée » - « Les lobbys : poisons de la démocratie ? » du 30 octobre 2018, accessible via [ce lien](#)





Y. LAGARDE, « L'Europe est-elle aux mains des lobbies ? », France Culture, 22 mai 2019, 4 minutes 46 secondes ; accessible via [ce lien](#)

Podcast Amicus Radio « Idée reçue #25 : Les lobbies dirigent l'Europe », 4 novembre 2020 ; consultable [via ce lien](#)

Podcast Code source « Climat : et si la solution était de désobéir », Le Parisien , 24 mai 2019, accessible via [ce lien](#)

Podcast « Second Souffle » APRI influences, association du Master ARPI de Sciences Po Bordeaux, « il faut construire un lobbying socialement acceptable » avec Laurence Girard et Louis Mennecart, étudiants du Master APRI, accessible via [ce lien](#)

Tribune

E. COMBE, P. CHIAMBARETTO, « Suppression des lignes aériennes domestiques : où est la concurrence ? », publiée dans la rubrique « Opinion » Les Echos le 17 Juillet 2020, accessible via [ce lien](#)

L. KALOGEROPOULOS, « la transparence absolue n'est pas l'intérêt général » publiée dans le Journal du Dimanche, le 17 août 2019 accessible via [ce lien](#)

L. MAZILLE & F. ALEXANDRE, « attention à la tyrannie de la transparence », publiée dans Les Echos le 30 mars 2016, accessible via [ce lien](#)

S. WASERMAN, tribune « Lobbying : « Pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence » », signée par 322 députés et publiée dans Le Monde le 9 octobre 2019, accessible via [ce lien](#)

Tribune « Non à l'écotaxe sur le transport aérien ! », signée par un collectif de 36 députés, publiée dans La Tribune le 1^{er} octobre 2020, accessible via [ce lien](#)

Sites internet

Site de l'association Tous Elus « La démocratie n'existe pas. A nous de l'inventer » via [ce lien](#)

Programme de formation des citoyens « Pourquoi pas toi ? » pour se présenter aux élections législatives, accessible via [ce lien](#)

Site internet de la « Primaire populaire - Pour le climat, pour la justice sociale, pour la victoire en 2022 » accessible via [ce lien](#)

Site de la Convention Citoyenne pour le Climat accessible via [ce lien](#)

Site internet de la startup Dixit, incluant leur analyse « Retour sur l'examen du PJJ Climat en commission spéciale », 22 mars 2021 accessible via [ce lien](#)

Consultation nationale pour la troisième stratégie nationale la biodiversité « Mobilisons-nous pour l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité ! » accessible via [ce lien](#)

Site de la « Feuille de route pour l'Economie Circulaire (FREC) » accessible via [ce lien](#)

Site internet du Plan national santé environnement (PNSE) 4 « Un environnement, une santé (2021-2025) », accessible via [ce lien](#)

Site recensant les initiatives citoyennes européennes, accessible via [ce lien](#)

Plateforme de dépôt et de soutien des pétitions de l'Assemblée nationale accessible via [ce lien](#)

Plateforme de dépôt et de soutien des pétitions du Sénat accessible via [ce lien](#)

Site internet de la Climate Action 100+ accessible via [ce lien](#)

Site internet de l'usine extraordinaire accessible via [ce lien](#)

Pacte dates de consommation accessible via [ce lien](#)

Site internet de Make.org accessible via [ce lien](#)

Site internet de la Convention21 accessible via [ce lien](#)

Site internet de « The Good Lobby » accessible via [ce lien](#)

Site internet du Philantro-lab accessible via [ce lien](#)

Site du mouvement « cantines sans plastique » accessible via [ce lien](#)





Annexes

Liste des entretiens menés dans le cadre de cette étude

1. Entretien du 25 janvier 2021 avec un.e chargé.e d'affaires juridiques d'une association engagée pour la transparence de la vie publique.
2. Entretien du 18 février 2021 avec Hugo Djelloul, chargé de l'animation du réseau et de la communication du CEDAP - le réseau des dirigeants d'associations professionnelles.
3. Entretien le jeudi 25 février 2021 avec Matthieu Orphelin, député NI de Maine-et-Loire (depuis 2017), ancien porte-parole de la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH) de 2012 à 2015.
4. Entretien le 5 mars 2021 avec un.e chargé.e de plaidoyer au niveau européen dans une ONG environnementale internationale, présente notamment en France et à Bruxelles
5. Entretien le 5 mars 2021 avec un.e ancien.ne conseiller.ère politique d'un cabinet ministériel du ministère chargé de l'écologie, travaillant désormais en tant que cadre environnement d'une entreprise
6. Entretien le 8 mars 2021 avec Alberto Alemanno, professeur titulaire de la Chaire Jean Monnet en droit européen à HEC Paris et fondateur de « The Good Lobby »
7. Entretien le 16 mars 2021 avec Eléonore Cartillier, déléguée RSE et affaires publiques au sein de la fédération Syntec
8. Entretien du 18 mars 2021 avec la/le directrice/directeur des affaires publiques d'une fédération française, anciennement assistant.e parlementaire au Parlement européen et directrice/directeur des affaires publiques d'une fédération européenne
9. Entretien le 22 mars 2021 avec Marie Lebec, députée LaREM des Yvelines, membre de la commission des finances, ancienne commissaire aux affaires économiques et ancienne rapporteure de la loi PACTE notamment sur le volet de l'innovation et des brevets.
10. Entretien le 24 mars 2021 avec Maxim Blondeau, fondateur du Printemps écologique
11. Entretien le 31 mars 2021 avec Jordan Allouche, fondateur d'Ecolobby
12. Entretien le 8 avril 2021 avec Sébastien Guigner, maître de conférences en science politique rattachée au centre Emile Durkheim, directeur du master « affaires publiques et représentation

des intérêts-APRI » de Sciences Po. Bordeaux et associé du cabinet de conseil en affaires publiques territoriales Territoria

13. Entretien le 9 avril 2021 avec Gaëtan de Royer Dupré, président du cabinet de conseil en affaires publiques, plaidoyer et concertation Koz
14. Entretien le 9 avril 2021 avec Marta de Cidrac, sénatrice LR des Yvelines, ancienne rapporteure des projets de loi « surtransposition du droit européen » (abandonné) et « anti-gaspillage pour une économie circulaire » (loi promulguée en février 2020)
15. Entretien du 13 avril 2021 avec Laurent Mazille, directeur des relations institutionnelles du Groupe Transdev et président de l'Association des professionnels des affaires publiques (APAP)
16. Entretien le 13 avril 2021 avec Guillaume Courty, professeur des universités en science politique à l'université de Lille, chercheur au CNRS et spécialiste des groupes d'intérêts
17. Entretien le 19 avril 2021 avec Valérie Gramond, co-fondatrice de Greenlobby
18. Entretien le 21 avril 2021 avec Nicolas Bouvier, associé du groupe Brunswick et président de l'Association Française des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques (AFCL)
19. Entretien le 22 avril 2022 avec Sébastien Jacques, responsable des affaires publiques d'ELIPSO
20. Entretien le 27 avril 2021 avec Léa Mathieu Figueiredo, responsable plaidoyer industrie lourde au sein du Réseau Action Climat
21. Entretien le 27 avril 2021 avec Diane Beaumenay-Joannet, chargée de plaidoyer et campagne déchets aquatiques chez Surfrider Europe
22. Entretien du 28 avril 2021 avec un.e assistant.e parlementaire d'une députée de la majorité présidentielle
23. Entretien du 4 mai 2021 avec Andras Baneth, ancien directeur du « Public Affairs Council » de Bruxelles (septembre 2013 à avril 2021)





Relectures & contributions extérieures

Plusieurs étapes de relecture successives ont permis d'amender, corriger et finaliser la présente étude au cours des deux derniers mois :

1. Réunion du comité de lecture organisé par l'association des Jeunes Lobbyistes, réuni sous la direction de Mme Charlotte Marelli et composé de MM. Fred Guillo, Sébastien Jacques et Hugo Djelloul le 29 avril 2021 à la suite de leurs relectures complètes de la première version transmise.
2. Relectures commentées assorties de recommandations modificatives de l'étude finalisée par les alliés critiques, M. Guillaume Courty et Mme Moïra Tourneur, entre le 28 mai et, respectivement, les 11 et 13 juin 2021.
3. Contribution extérieure de Mme Moïra Tourneur adressée le 17 juin 2021 et intégrée sans modification en début de l'étude.
4. Dernières corrections, vérification et uniformisation des références par Mmes Charlotte Marelli et Alessia Affinito les 21 et 22 juin 2021.
5. Relecture assortie d'ultimes recommandations modificatives proposées par M. Marc Milet le 22 juin 2021.

Contributions de Suez au projet de loi climat et résilience



ÉDITO

Fort de son expertise bâtie depuis la fin du XIX^{ème} siècle, SUEZ aide les femmes et les hommes à améliorer constamment leur qualité de vie, en préservant leur santé et en accompagnant le développement économique. SUEZ s'investit pour la préservation et la restauration du capital naturel. Nous œuvrons quotidiennement pour l'avenir de la biodiversité sur mer comme sur terre.

Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets présente les ambitions de la France en matière de lutte contre la crise climatique et environnementale. En concourant à la protection de l'air, de la terre, et de l'eau, et en faisant le lien entre environnement, qualité de vie et santé, le projet de loi fait totalement écho à notre Raison d'être.

Nos activités sont au cœur des enjeux abordés par ces nouvelles mesures et nous avons un rôle à jouer pour répondre aux défis environnementaux. SUEZ est ainsi signataire de l'engagement 1.5 degrés et a un objectif de réduire de 45 % ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030.

La France pourra compter sur ses deux champions industriels pour renforcer son leadership dans la fourniture de services, solutions et technologies en lien avec l'environnement.

Nous devons concentrer notre action pour être un acteur clé du Green Deal européen en allouant nos investissements vers des solutions à haute valeur ajoutée technologique, en plaçant le *smart* au cœur de l'effort d'innovation et répondant aux nouveaux besoins (qualité de l'air, stress hydrique, agriculture).

Bertrand Camus,
Directeur Général de SUEZ

NOTRE RAISON D'ÊTRE

Fières de leurs métiers et fortes de leurs valeurs, les équipes de SUEZ ancrées sur tous les territoires façonnent un environnement durable, dès maintenant.

2





Les grandes lignes du projet de loi

Les activités de SUEZ sont au cœur de la mise en œuvre des recommandations de la Convention Citoyenne pour le Climat via les propositions suivantes :

LES RECOMMANDATIONS EN LIEN AVEC LES ACTIVITÉS DE SUEZ

- Le renforcement des clauses environnementales des **marchés publics**
- La préservation des **milieux aquatiques** vis-à-vis des pollutions
- Une meilleure **gestion des déchets**
- L'amélioration de la **qualité de l'air**
- Le réemploi et recyclage du **plastique**
- La revitalisation des **centres villes**

LES AMBITIONS DU PROJET DE LOI

- Agir pour transformer les **modes de consommation**
- Modifier la façon dont on **produit et travaille** en France
- Amplifier la transformation de nos **déplacements**
- Agir sur la manière dont nous vivons en France, à la fois concernant l'**occupation de l'espace** et notre **habitat**
- Accompagner la transformation de notre **modèle alimentaire et agricole**

• 3 •

Une ambition qui fait écho à la Raison
d'être de SUEZ, à savoir préserver
et restaurer les éléments essentiels
de notre environnement :



L'EAU



LA TERRE



L'AIR

pour
LES FEMMES ET LES HOMMES



Nos propositions pour aller plus loin



Promouvoir la réincorporation des matières recyclées dans les produits



Favoriser le verdissement concret et rapide de la commande publique



Lutter contre les micropolluants : responsabiliser les pollueurs et attirer plus de moyens



Créer des incitations concrètes pour favoriser la qualité de l'air



Associer une obligation de remédiation à la charge du pollueur à la sanction du délit de pollution des sols, afin que celle-ci soit proportionnée aux coûts de dépollution

• 4 •



suez

Façonner un environnement durable, dès maintenant

L'EAU

• 5 •

suez





La lutte pour la préservation des eaux

LE CONTENU DU PROJET DE LOI

- **L'article 19** vise à affirmer l'importance de la **préservation et la restauration des milieux aquatiques naturels** qui découlent directement des processus naturels du grand cycle de l'eau et des interactions entre eux. Il participe ainsi à garantir et préserver l'ensemble des hydrosystèmes incluant les cours d'eau, les zones humides, les eaux souterraines, les lacs naturels et artificiels, les nappes phréatiques ainsi que la neige et les glaciers.

LES PROPOSITIONS DE SUEZ

Les autorités en charge du traitement de l'eau et particulièrement les collectivités territoriales et leurs syndicats ne disposent pas des capacités financières suffisantes pour investir à la hauteur de l'enjeu des micropolluants.

Nous proposons donc d'**étudier la faisabilité d'une responsabilité élargie du producteur** concernant les principales filières sources de rejet de micropolluants dans les eaux. Les ressources financières collectées seront affectées à la lutte contre les micropolluants dans les politiques publiques locales de traitement de l'eau et dans la filière de traitement des eaux industrielles.

LA DÉCLINAISON SUR LE TERRAIN

Les technologies employées pour le traitement des micropolluants dans l'eau dépendent des caractéristiques physico-chimiques des composés présents dans l'eau. Spécialiste du traitement de l'eau, SUEZ propose des procédés complémentaires pour l'élimination des micropolluants :

- **Traitement par dégradation biologique** : certaines bactéries constituant les boues possèdent des enzymes ayant des affinités pour tel ou tel micropolluant. Elles peuvent ainsi dégrader ou transformer ces substances.
- **Traitement par adsorption** : le charbon actif est largement proposé pour l'adsorption des micropolluants. Ce matériau se présente sous forme granulaire dans un filtre, ou sous forme de poudre, généralement dans un contacteur / séparateur à charbon actif.
- **Traitement des micropolluants par oxydation** : par exemple en injectant de l'ozone dans l'eau, nombre de substances organiques sont détruites ou sont rendues plus biodégradables.
- **Rétention des micropolluants par filtration membranaire** : la nanofiltration et l'osmose inverse en particulier permettent de séparer les composés dissous dans l'eau, selon leur taille moléculaire.

• 6 •

Nous regrettons le manque d'ambition du projet de loi en matière d'eau, pourtant principal marqueur du changement climatique

À l'usine d'eau potable d'Orléans, exploitée par le Syndicat Eau de Marennes-Médoc, SUEZ a mis en œuvre une technologie à base de charbon actif pour traiter l'eau potable et faire disparaître toute trace de métabolite de pesticides.



Le développement d'une agriculture durable

LE CONTENU DU PROJET DE LOI

- **Les articles 62 et 63** prévoient la définition d'une trajectoire de réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole, complétée par la mise en place, le cas échéant, d'une redevance sur les engrais azotés minéraux.

LES PROPOSITIONS DE SUEZ

Pour permettre la réduction des émissions liées à l'utilisation des engrais azotés, le Gouvernement doit mettre en œuvre les conditions favorables au développement des fertilisants organiques notamment ceux issus de la valorisation des déchets verts et des boues. Autrement dit, **offrir un cadre réglementaire favorable au retour au sol des matières organiques**.

LA DÉCLINAISON SUR LE TERRAIN

SUEZ innove pour apporter aux agriculteurs des solutions globales et intégrées leur permettant de mieux gérer les ressources.

• Fertilisants

À ce jour, les engrais - azote, phosphore, etc. - sont très majoritairement produits à partir de ressources non renouvelables (mines, usines de transformation de l'azote atmosphérique...). Nous proposons aux agriculteurs des engrais issus de l'économie circulaire, du recyclage. SUEZ Organique, notre filiale, s'est associée avec le groupe Avril au sein de la joint-venture TERRIAL pour constituer un acteur à la pointe sur le marché des engrais et des amendements organiques en France.

• Blockchain

SUEZ a anticipé le contexte réglementaire et a lancé CircularChain, la blockchain de l'économie circulaire. Fondée sur une technologie sécurisée de stockage et de transmission d'informations, CircularChain enregistre au fil de l'eau l'ensemble des transactions des boues de stations d'épuration, de la production au retour au sol. La technologie garantit ainsi une totale transparence de la filière. En parallèle, les agriculteurs disposent d'un outil de pilotage de leurs intrants agricoles, leur garantissant la qualité des boues épandues. Avec CircularChain, les informations fournies sont fiabilisées par un partage au sein de l'écosystème.

• Eaux alternatives

Grâce à des techniques de traitement telles que les ultraviolets, l'ozonation, l'osmose inverse ou la filtration membranaire, nous savons recycler les eaux usées avec un niveau de qualité adapté à chaque usage. Les membranes d'ultrafiltration étant particulièrement efficaces pour proposer une eau adaptée à l'agriculture et à l'industrie.

• 7 •





La lutte contre la pollution et l'artificialisation des sols

LE CONTENU DU PROJET DE LOI

- **L'article 47** inscrit dans la loi l'objectif programmatique de réduction par deux du rythme d'artificialisation des sols sur les dix prochaines années par rapport à la décennie précédente.
- **L'article 48** inscrit dans le code de l'urbanisme, les objectifs de limitation de l'artificialisation des sols afin d'aboutir, à terme au « Zéro artificialisation nette ». Il introduit également une définition de la notion d'artificialisation, en référence à l'atteinte à la fonctionnalité des sols.
- **L'article 68** élargit l'actuel délit de pollution des eaux pour en faire un **délit général** de pollution des eaux du sol et de l'air, inséré dans un nouveau titre au sein du livre II du code de l'environnement.

LES PROPOSITIONS DE SUEZ

SUEZ propose d'envisager **un nouveau cadre législatif adapté à la protection et à la dépollution des sols** afin de favoriser notamment la réhabilitation des friches. Ce type de réaménagement urbain pourra permettre de participer aux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Nous proposons d'associer une obligation de remédiation à la charge du pollueur à la sanction du délit de pollution des sols, afin que celle-ci soit proportionnée aux coûts de dépollution.

LA DÉCLINAISON SUR LE TERRAIN

- SUEZ intervient pour **dépolluer les sols et les nappes phréatiques**. Du traitement des sols pollués jusqu'à la dépollution pyrotechnique, nous mettons notre expertise au service de nos clients pour garantir la conformité réglementaire, la valorisation des actifs et la sécurité du chantier.
- Notre expertise couvre également la **réhabilitation de friches industrielles urbaines** pour des projets de développement immobilier. Nous pouvons gérer des projets complets de réaménagement de sites industriels abandonnés, depuis l'audit et l'évaluation des risques, jusqu'à la réhabilitation des sites et leur réaménagement.
Après réception et contrôle des terres polluées, elles sont triées, traitées et orientées en valorisation ou élimination. Différents types de traitements ou de prétraitements peuvent être mis en œuvre sur une plateforme NEOTER® comme le criblage, le concassage, le lavage, le biocentre ou la déshydratation.
- Valoriser la dépollution des sols permet de **valoriser les terrains en zones tendues** et donc **protéger les terres agricoles et les espaces naturels restants**.

Les AVANTAGES DES PLATEFORMES NEOTER® :

- **Optimisation** du transport, du stockage, des traitements et des coûts liés à la gestion des terres
- **Prétraitement des terres** par différents procédés techniques
- **Maximisation de la valorisation** des terres et le réemploi sous la forme de produits alternatifs (remblais d'apport, cimenteries, terres végétales, etc).
- **Garantie de traçabilité** des matériaux traités
- **Accès fluvial** pour la majorité des plateformes NEOTER®



Façonner un environnement durable, dès maintenant

L'AIR



La lutte contre la pollution de l'air

LE CONTENU DU PROJET DE LOI

- **L'article 27 étend l'obligation de mise en place des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** aux agglomérations métropolitaines de + de 150 000 habitants d'ici le 31 décembre 2024. Ces mesures ont pour objet de réduire le nombre de personnes exposées à la pollution atmosphérique par l'amélioration de la qualité de l'air extérieur.

LES PROPOSITIONS DE SUEZ

SUEZ propose d'enrichir le texte de manière à :

- **Accompagner techniquement et financièrement les collectivités** sur la mise en œuvre du volet air de leur PCAET (Plan Climat Air Energie Territorial).
- **Mettre en place l'obligation d'information des habitants** en matière de qualité de l'air et de dépassement des niveaux d'alerte, notamment dans le cadre de l'extension des collectivités concernées par l'instauration de zones de faible émission (ZFE).

LA DÉCLINAISON SUR LE TERRAIN

SUEZ accompagne les collectivités dans une meilleure compréhension de la qualité de l'air de leur territoire grâce à des outils de mesures. Le Groupe a développé une gamme de solutions permettant à la fois de mesurer et analyser en temps réel la qualité de l'air et de prédire les sources et pics de pollution afin de proposer des solutions de traitement *ad-hoc*.

- SUEZ, en collaboration avec la RATP, expérimente la **solution « IP'Air »** à la station Alexandre Dumas (ligne 2) depuis juin 2019. Cette technologie permet de capter les particules fines (PM10 et PM2,5) de l'air ambiant par un système d'ionisation positive. Cette technologie de filtration électrostatique permet de capter les particules fines émises par les systèmes de freinage des trains et métros.
- SUEZ a lancé à Paris le projet **Origins.earth**, en mobilisant une communauté collaborative unique : le Laboratoire français des sciences du climat et de l'environnement (LSCE), l'Organisation météorologique mondiale, la ville de Paris et l'Agence Parisienne du Climat. Le projet consiste à :
 - Mettre en place un observatoire de la mesure des émissions de CO₂ à Paris et en Île-de-France.
 - Construire un dispositif pour l'agrégation de projets concourant à la réduction des consommations énergétiques et leur valorisation dans le cadre de la finance climat.
- Pour la première fois en France, la région Île-de-France et SUEZ ont inauguré en septembre 2020 **une solution innovante pour la qualité de l'air dans une école** à Poissy. Le dispositif mis en place permet de créer une « bulle d'air pur » en combinant plusieurs technologies de pointe, dont celle utilisant les micro-algues coconçue avec FermentaIQ.

91%
de la population mondiale respire
un air pollué selon l'OMS.
Face à cette problématique
environnementale et sanitaire
majeure, de nombreuses solutions
s'appuient sur les technologies
digitales pour mieux comprendre
et lutter contre cette pollution.



Le développement des énergies renouvelables et de récupération

LE CONTENU DU PROJET DE LOI

- L'article 22 permettra de décliner la programmation pluriannuelle de l'énergie par des **objectifs régionaux** de développement des énergies renouvelables. Ces objectifs devront être pris en compte par les Régions lors de l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

LA DÉCLINAISON SUR LE TERRAIN

Le développement des énergies renouvelables et de récupération (ENR&R) est au cœur de la transition énergétique des territoires. Elles doivent ainsi être reconnues à ce titre. Cette déclinaison des objectifs de la PPE au niveau régional permettra la bonne prise en compte des besoins locaux des territoires. SUEZ développe pour ses clients des solutions innovantes permettant de favoriser l'exploitation d'énergies renouvelables à fort potentiel.

- **Valoriser le biogaz issu de station d'épuration et des installations de stockage pour alimenter les villes en énergie.**

Produit à partir des boues de station d'épuration et des déchets, le biogaz est épuré pour donner du biométhane qui respecte toutes les propriétés du gaz naturel. Fort de son expertise dans la gestion durable des déchets, SUEZ développe de nouvelles solutions autour du biométhane avec ses clients. C'est la meilleure équation énergétique qui soit : production locale 100 % verte à partir d'une source inépuisable, transportée sans camion et sans aucune perte dans nos réseaux, le tout dans une logique de circuit court.

→ 17 000 tonnes de rejets de CO₂ évités

- **Produire de l'énergie issue des déchets.**

SUEZ propose des énergies locales qui se substituent aux énergies fossiles et diversifient le mix énergétique des territoires.

→ À Créteil, SUEZ et SIPPEREC se sont associés pour développer la 1^{re} solution de production d'hydrogène vert sur une Unité de Valorisation Énergétique en France. Le projet de station hydrogène transformera l'électricité produite à partir de la combustion des déchets ménagers en hydrogène par un procédé d'électrolyse.

→ SUEZ produit, à des fins de valorisation énergétique, des Combustibles Solides de Récupération (CSR), issus du tri, de broyage et de l'affinage des déchets difficiles à traiter. Dans ce domaine SUEZ construit et exploite des usines spécialisées, notamment pour le secteur de la cimenterie.

→ Notre outil *Organix* contribue au développement de la méthanisation : il s'agit d'une place de marché digitale qui met en relation les producteurs de déchets organiques – notamment agricoles – avec les utilisateurs et les exploitants de méthaniseurs.

• 12 •

En France, nous produisons aujourd'hui

3,5 TWh
d'énergie renouvelable utile et locale
pour un total

8,7 TWh
au niveau du Groupe

À Pont-à-Mousson, l'installation de stockage des déchets non dangereux (DSND) de SUEZ valorise de façon originale le biogaz, injecté dans le réseau de chaleur de la ville. Il permet de chauffer et fournir de l'eau chaude à de nombreux établissements publics (deux écoles, la piscine communautaire, la maison de retraite...) et plus de 550 logements collectifs.

Ce projet conçu en partenariat avec Engie et la ville de Pont-à-Mousson permet d'éviter à la commune plus de 2 700 tonnes de CO₂ chaque année, soit l'équivalent des rejets de CO₂ produits par l'ensemble des véhicules circulant à Pont-à-Mousson pendant 3 ans.

 suez

Façonner un environnement durable, dès maintenant

LES FEMMES ET LES HOMMES

 suez





Une meilleure information consommateur

LE CONTENU DU PROJET DE LOI

- Le projet de loi vise à faire **évoluer les modes de consommation** en informant mieux les consommateurs et futurs consommateurs et en soutenant le développement d'alternatives moins carbonées, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre dues à la consommation de biens et services fortement émetteurs, mais également de la surconsommation.
- L'article 1 vise à assurer une **meilleure information des consommateurs** sur l'impact carbone des produits et services sur l'ensemble de leur cycle de vie et d'orienter leur acte d'achat vers les produits et services les plus vertueux sur un plan environnemental. L'article 2 vise à affirmer le rôle fondamental et continu de l'**éducation** au développement durable.

LES PROPOSITIONS DE SUEZ

Les matières recyclées ont un avantage certain pour la lutte contre le dérèglement climatique car leur usage permet d'éviter l'émission de GES par rapport aux matières vierges. Recycler, c'est améliorer le bilan carbone du pays et améliorer l'indépendance de la France dans son usage de matières premières, qui pour certaines ont des gisements naturels qui seront épuisés d'ici 30 ans (principalement matières premières rares utilisées dans la production de biens à forte composante électronique). **Il s'agit donc désormais d'aller plus loin dans les obligations de réincorporation de matières recyclées dans les produits et d'élargir ce dispositif de la loi AGECL.**

LA DÉCLINAISON SUR LE TERRAIN

SUEZ souhaite faire reconnaître la valeur ajoutée environnementale et climatique de l'utilisation de matières recyclées.

- Avec la **solution SUEZ Circpack**, SUEZ aide ses clients à rendre leurs emballages durables et véritablement recyclables. Grâce à notre expertise de tri et de recyclage des déchets, nous développons des services dédiés à l'écoconception d'emballages. Nous guidons nos clients vers la recyclabilité totale des emballages (qu'il s'agisse de bouteilles, de cartons, de pots, de barquettes, de sacs, de boîtes, ou de tout autre type d'emballage personnalisé). Nous fournissons une analyse des emballages, qu'ils soient existants ou à créer. Nous proposons une certification de recyclabilité. Grâce à notre connaissance détaillée des matériaux, nous sommes en mesure de faire une évaluation précise de la recyclabilité. En fonction du packaging, nous réaliserons des tests de tri dans un centre de tri opérationnel et représentatif du marché et des technologies actuelles.
- Avec le **service DN'connect™ coach**, SUEZ propose une application permettant de réduire la facture d'eau mais également celle d'énergie en encourageant une meilleure consommation d'eau et d'eau chaude. Disponible via la plateforme de suivi des consommations, si la collectivité a souscrit au service, l'application permet aux ménages de renseigner leur profil. Une fois ces éléments renseignés, les habitants ont accès à une analyse de leur consommation par jour puis par mois. Leurs données sont également croisées à des statistiques afin de qualifier les consommations selon trois typologies : « élevée », « moyenne » ou « éco ». Pour une meilleure compréhension des économies réalisables, les consommations sont converties en euros. Enfin, des conseils pratiques s'affichent afin d'encourager les habitants à réduire leur consommation d'eau et d'eau chaude. Par exemple, l'application propose de s'équiper de matériel plus économique et écologique.
- SUEZ facilite le geste de tri avec une **nouvelle application mobile MSD** <https://www.monservicedechets.com/>. Une meilleure information citoyen permet d'augmenter le tri et donc la valorisation des déchets. Ainsi, en scannant le code-barres d'un emballage, le citoyen peut savoir s'il est recyclable, et comment trier son déchet en fonction des consignes locales. Il peut se renseigner sur la qualité nutritionnelle des produits et la présence d'additifs ou d'allergènes. Une carte interactive présente les différents points de collecte sur le territoire : bornes d'apport volontaire, déchèteries, composteurs partagés, etc. Les usagers ont également la possibilité de signaler la présence d'un dépôt sauvage ou de demander une collecte d'encombrants à domicile.

• 14 •



Commande publique

LE CONTENU DU PROJET DE LOI

- L'article 15 encourage le verdissement de la commande publique avec une obligation pour les acheteurs publics de prendre en compte, dans les marchés publics, les considérations liées aux aspects environnementaux des travaux, services ou fournitures achetés.

LES PROPOSITIONS DE SUEZ

Nous saluons la rédaction de cet article qui propose de modifier le code de la commande publique pour rendre obligatoire la prise en compte du critère environnemental dans la décision d'attribution des marchés. Cette mesure renforcera la compétitivité des offres privilégiant des solutions respectueuses de l'environnement en intégrant un autre critère de décision que celui du prix, aujourd'hui prépondérant.

Valoriser les critères environnementaux, c'est permettre aux acteurs publics de favoriser les innovations vertes au service de la société en privilégiant les offres les mieux-disantes en matière écologique plutôt que moins-disantes financièrement.

Nous proposons une extension de la mesure de prise en compte des critères environnementaux aux concessions et délégations de service public.

LA DÉCLINAISON SUR LE TERRAIN

L'un des grands principes de gouvernance du nouveau contrat de délégation du service public de l'eau de SENEQ (Syndicat d'eau potable de la Presqu'île de Genève) est l'introduction d'une rémunération du délégataire sur des critères de performance. Celle-ci repose sur 5 indicateurs opérationnels-clés du service :

- Le **taux d'interruption du service**
- L'efficacité de la **gestion patrimoniale des réseaux** (rendement de réseau)
- La **qualité de l'eau** distribuée (taux de conformité)
- La **qualité de service** aux usagers (indice de satisfaction post-contact)
- La **soutenabilité environnementale du service** (mener à bien les travaux nécessaires sur les réseaux sans intervenir sur la voirie / taux de travaux sans tranchée).

• 15 •



À VOTRE DISPOSITION POUR EN PARLER

La direction des relations institutionnelles

07.71.54.89.37

direction.relations.institutionnelles@suez.com

Les données personnelles collectées dans ce cadre font l'objet d'un traitement par la Direction des relations institutionnelles de SUEZ Groupe (SUEZ), responsable de traitement, dont le siège social est situé Tour CB21, 16 Place de l'Îris, 92040, Paris La Défense Cedex. Conformément à la réglementation applicable en matière de données à caractère personnel, vous disposez d'un droit d'accès, de rectification et d'effacement de vos données que vous pouvez exercer par courrier à l'adresse « direction.relations.institutionnelles@suez.com » ou par courrier auprès de la Direction des Relations institutionnelles de SUEZ, Tour CB21, 16 place de l'Îris, 92040 La Défense Cedex. Pour mieux connaître vos droits, vous pouvez consulter le site de la CNIL (www.cnil.fr/fr/les-droits-pour-maitriser-vos-donnees-personnelles). En cas de difficulté concernant la gestion de vos données personnelles, vous pouvez contacter le Délégué à la Protection des Données de SUEZ (DPO) par courrier (privacy@suez.com) ou par courrier à l'adresse de SUEZ.



Coverage: C. Darut - La Direction Relations institutionnelles accompagnée par l'agence de D. Germond / © SUEZ / Getty Images / iStock / iStock





Cahier d'amendements lors du projet de loi « AGEC » de la coalition Zero Waste France, Surfrider, FNE, WWF, Tara Océan



Contribution au débat sur la Consigne et propositions d'amendements pour le développement du réemploi des emballages consignés

Dans le cadre des débats autour de la mise en place d'un système de consigne sur les emballages ménagers en France, notre priorité, en tant qu'associations environnementales, est que tout dispositif de consigne qui serait retenu **améliore la performance globale environnementale attendue sur l'ensemble de la filière des emballages et permette de diminuer les quantités d'emballages jetables mis sur le marché**, au profit notamment d'emballages réutilisables.

Pour les associations environnementales, l'économie circulaire vise à **parvenir à de nouveaux modes de production et de consommation plus sobres, à une économie économe en ressources et en énergie**. La réduction des emballages jetables au profit du réemploi permet des bénéfices environnementaux incontestables (cf. page 12).

Pour organiser cette transition progressive du jetable vers le réutilisable, il faut mettre en place dans la réglementation **les bons signaux** afin que le **réemploi des emballages devienne une décision "logique" et accessible pour l'ensemble des acteurs de la chaîne** : producteurs, distributeurs, consommateurs.

Comment faire ?

- **Prendre des mesures et débloquer des moyens financiers facilitant le réemploi pour les producteurs et porteurs de projets** (en miroir des moyens mis sur les filières de recyclage), en levant les freins qui entravent aujourd'hui la pratique et expliquent son déclin en France;
- **Faire en sorte que les investissements réalisés pour la "consigne pour recyclage" profitent également au déploiement de la pratique du réemploi et s'assurer que le consommateur est informé du devenir de son emballage**;
- **Adopter des réglementations visant plus largement la réduction à la source de tout type d'emballages jetables** (réduction des bouteilles d'eau en plastique au profit de l'eau du robinet, réduction du jetable dans les fast-food et pour la vente à emporter, etc.), illustrant la prise en compte de cette priorité affirmée dans des politiques publiques;

SOMMAIRE

Proposition d'amendements pour faciliter le déploiement du réemploi	2
Explication :	4
Focus sur la proposition de quotas d'emballages réemployés :	6
Les bénéfices environnementaux du réemploi des emballages	8

Propositions d'amendements pour faciliter le déploiement du réemploi

Proposition n°1 : un objectif contraignant de réemploi pour les entreprises :

Il est ajouté à la suite de l'article 8 de la présente loi le paragraphe suivant :

“Afin de réduire les quantités d'emballages jetables, au plus tard le 1er janvier 2021, un décret définit la proportion minimale d'emballages de boissons réemployés à mettre sur le marché annuellement en France pour les secteurs suivants : eau, boisson rafraîchissante sans alcool, jus de fruit, bière, cidre et vin. Cet objectif est révisé tous les deux ans à la hausse.

A cet effet, tout metteur en marché, importateur ou fabricant mettant sur le marché français annuellement plus d'une certaine quantité d'emballages de boisson, défini en termes d'unités d'emballages, dans chaque secteur concerné, est tenu de respecter cette proportion minimale d'emballages réemployés pour ses propres produits, quels que soient le format et le matériau de l'emballage utilisé, ou le consommateur final auquel ces boissons sont destinées.

Les entreprises soumises à cet objectif sont tenues de déclarer annuellement la proportion que représente les emballages réemployés dans le total des emballages qu'elles ont mis sur le marché pour chaque secteur concerné. Ces déclarations, transmises à l'ADEME, sont rendues publiques. Le décret définit également les sanctions applicables directement aux entreprises concernées en cas de non atteinte de cet objectif.”

(Voir ci-dessous pour le détail de cette proposition)

Proposition n°2 : Une obligation de reprise des emballages réemployables pour les distributeurs

Il est ajouté à la suite de l'article 8 de la présente loi le paragraphe suivant :

“Les distributeurs disposant, dans les magasins de détail, d'une surface de vente de plus de 400 m², ont l'obligation de reprendre les emballages consignés pour réemploi, y compris ceux issus de produits non-vendus en magasin, gratuitement, contre le versement du montant de la





somme consignée correspondante. Les distributeurs sont tenus d'assurer une collecte préservante de l'emballage, de nature à permettre son réemploi ultérieur."

Proposition n°3 : Assurer le financement du réemploi

Il est ajouté à la suite de l'article 8 de la présente loi le paragraphe suivant :

"Dans le cadre des filières de responsabilité élargie des producteurs telles que définies aux 1° et 2° de l'article L. 541-10-1 du Code de l'environnement, le ou les éco-organismes titulaires de l'agrément consacrent annuellement au moins 2 % du montant des contributions qu'ils perçoivent au développement de solutions de réemploi et réutilisation des emballages".

Proposition n°4 : développer la standardisation des emballages

Il est ajouté à la suite de l'article 8 de la présente loi le paragraphe suivant :

"L'Etat prend les mesures nécessaires afin de développer les infrastructures nécessaires au réemploi des emballages. Il impulse, en concertation avec les parties prenantes, un travail sur la définition de gammes standards d'emballages réemployables pour les secteurs suivants : restauration et traiteurs, produits frais, boissons. Ces standards sont définis au plus tard le 1er janvier 2021".

Proposition d'amendement pour un système de consigne pour recyclage qui profite au réemploi :

(les modifications à l'article actuel sont soulignées):

Le premier alinéa de l'article L. 541-10-7-1 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de l'article 8 de la présente loi, est ainsi remplacé:

« Art. L. 541-10-7-1. – Il peut être fait obligation aux producteurs ou à leur éco-organisme de mettre en œuvre sur le territoire des dispositifs de consigne pour recyclage, réemploi ou réutilisation des produits consommés ou utilisés par les ménages, lorsqu'ils sont nécessaires pour atteindre les objectifs de collecte, de réemploi et de prévention fixés par la réglementation, la loi ou le droit de l'Union européenne. Les dispositifs de consigne pour recyclage sont systématiquement conçus pour permettre la reprise conjointe des produits consignés pour réemploi, dans des conditions de collecte préservante permettant effectivement leur réemploi ultérieur.

"Lorsqu'un dispositif de consigne pour recyclage, réemploi ou réutilisation est rendu obligatoire au titre du présent article, l'acheteur du produit consigné est informé du montant de la consigne et des caractéristiques "à usage unique" ou "réemployable" de l'emballage par voie d'affichage ou de marquage sur le produit et sur le lieu de vente. Ce montant ne peut faire l'objet de réfaction et les acheteurs de produits consignés le répercutent à l'identique jusqu'au consommateur final. Lors de la déconsignation d'un produit, le montant intégral de la consigne acquittée à l'achat de ce dernier est reversé en numéraire."

Explications :

La pratique de réutilisation des emballages a souffert depuis une trentaine d'années de la concurrence des emballages jetables à faible coût. En France, la pratique de la consigne pour réutilisation des emballages s'est principalement maintenue dans le secteur des Cafés Hôtels Restaurants (environ 40 % des emballages consignés pour réutilisation) et en Alsace pour certaines bières, eaux et sodas vendus en supermarché (25 000 bouteilles/an environ). Au-delà de ces secteurs, la pratique a disparu.

Si les quantités d'emballages réutilisables ont globalement décliné à l'échelle mondiale, on peut distinguer des différences notables entre les pays. En Europe, l'Allemagne affiche toujours des taux de réutilisation des emballages particulièrement élevés : 42 % des emballages de boisson y sont réutilisés et près de 80 % des bières sont vendues dans des bouteilles en verre réutilisables.

Surtout, depuis quelques années, le réemploi des emballages reprend des couleurs. Dans l'Etat de l'Oregon aux Etats-Unis, le réemploi des emballages progresse de nouveau dans le secteur de la bière (les quantités de bières réemployées ont doublé entre l'année dernière et cette année, passant de 1 à 2 millions de bouteilles consignées pour réemploi). Et en France, depuis le début de l'année, les ventes d'eaux conditionnées dans des bouteilles réemployables ont progressé de 20 % en Alsace (seule région où elles sont encore vendues en verre consigné), alors que celles embouteillées dans du plastique sont en baisse.

Ces exemples démontrent que d'une part, le réemploi est aujourd'hui poussé par une demande des consommateurs qui souhaitent des alternatives au plastique, et d'autre part, qu'en mettant en place les bons signaux dans la réglementation, il est possible d'inverser la tendance qui pousse les producteurs à privilégier le jetable.

Le retour de la consigne pour réemploi des emballages en France se heurte aujourd'hui principalement à 4 freins :

- **Frein n°1 : Le manque d'investissement des principaux producteurs de boisson et des géants de l'agroalimentaire dans les infrastructures permettant le réemploi :** A quelques exceptions près, les industriels ont fait le pari d'un basculement massif et total vers le jetable (plastique, canettes ou verre). Concrètement, cela signifie que les lignes de conditionnement en verre réutilisable sont progressivement remplacées par des lignes de conditionnement en emballage jetable, que les laveuses sont délaissées, et que la question du réemploi ne fait plus l'objet d'investissements R&D (ceux-ci sont massivement détournés vers les emballages jetables).
- **Frein n°2 : Le manque de points de reprise et la difficulté à convaincre les distributeurs de reprendre les emballages consignés pour réemploi.** Les producteurs souhaitant consigner leurs emballages pour réemploi se heurtent donc au refus d'un maillon pourtant essentiel de la chaîne logistique.





- **Frein n°3 : La disparition de l'infrastructure de lavage** : plusieurs régions françaises souffrent d'un déficit important en laveuses industrielles, susceptibles de nettoyer les emballages. Les producteurs de taille régionale n'ont pas les moyens d'investir dans ces équipements coûteux, qui doivent être mutualisés entre plusieurs entreprises. Plusieurs projets sont ainsi en cours, mais accusent d'importants retards faute de financements suffisants.
- **Frein n°4 : L'absence de standardisation des contenants**, qui empêche les producteurs de disposer d'un parc commun d'emballages et complique la logistique en vue du réemploi. **Auquel il faut ajouter l'utilisation de certains adhésifs pour les étiquettes qui ne partent pas au lavage.** Le caractère hydrosoluble des adhésifs autocollants constitue un élément clé pour le succès du déploiement à grande échelle des systèmes de réemploi des emballages. Dans le cas des bouteilles, l'association Bout à Bout, qui travaille au déploiement du réemploi des emballages en Pays de la Loire, estime le taux d'échec à 90 % si les bouteilles récupérées sont lavées "au hasard", car la majorité des étiquettes apposées sur ces bouteilles ne partent pas complètement au lavage.

Les amendements proposés permettent de lever certains de ces freins :

Pour encourager la pratique du réemploi :

- Les propositions 1, 2, 3 et 4 répondent respectivement aux quatre freins listés ci-dessus.

En ce qui concerne la consigne pour recyclage :

- L'amendement permet d'instituer le principe **d'une compatibilité systématique entre consigne pour recyclage et consigne pour réemploi**, notamment au niveau des points de reprise et des machines de déconsignation qui seront installées. A cette condition, la consigne pour recyclage et réemploi peut devenir un levier pour lever le frein n°2 (= déficit de points de reprise) ;
- Il garantit qu'**une information claire sera délivrée au consommateur sur le devenir de son emballage consigné**. Cela permet de limiter le risque d'un effet pervers de la consigne pour recyclage, qui pourrait donner l'impression au consommateur que son emballage est écologique, voire réutilisable, sous prétexte qu'il est consigné.

Focus sur la proposition de quotas d'emballages réemployés

Objectif : Cette proposition vise à inciter les entreprises utilisatrices d'emballages à orienter leurs investissements vers des solutions de réemploi (nouvelles lignes de lavage, solutions de logistique inversée, parcs d'emballages réutilisables). L'établissement d'un quota d'emballages réutilisés sur l'ensemble des emballages mis sur le marché par une entreprise permettra également de préserver les gammes d'emballages réutilisables en circulation actuellement dans les cafés-hôtels-restaurants.

Nous proposons :

- **que ce quota d'emballages réemployés soit fixé par décret au plus tard en janvier 2021**, pour laisser un temps de concertation entre les acteurs sur la définition d'objectifs chiffrés.
- **que ce quota s'impose dans un premier temps aux entreprises productrices de boissons**, puisque c'est ce secteur qui sera principalement concerné par une consignation pour recyclage ou réemploi dans les prochaines années.
- **que le quota s'impose à partir d'un certain volume d'emballages annuellement mis sur le marché français par l'entreprise** (par exemple, au delà de 50 ou de 100 millions UVC d'emballages/an), pour ne pas pénaliser les plus petites entreprises qui n'ont pas forcément les moyens d'investir dans les solutions logistiques de réemploi.
- **que le quota à atteindre soit différent en fonction des grandes catégories de boissons** (bière, cidre, BRSA, jus de fruit, eau et vin). Cela permet d'affiner l'objectif en fonction des caractéristiques propres à chaque grand secteur : maturité des solutions de réemploi, marges de progression à court terme vers le réemploi, intérêt environnemental du développement du réemploi.
- **que le quota soit calculé à partir de l'ensemble de la gamme boisson d'une entreprise**, c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble des canettes, bouteilles, fûts et briques alimentaires placés sur le marché annuellement. En effet, un objectif de réemploi qui s'imposerait par exemple uniquement sur les emballages en verre risquerait d'entraîner des effets d'aubaine : les entreprises se tourneraient vers d'autres emballages jetables que le verre (canettes ou plastique) pour échapper à cette contrainte.
- **que le quota soit appliqué individuellement à chaque grande entreprise**, et non imposé à la REP emballages de manière transversale. En effet, l'imposition d'un objectif général à la REP dilue la responsabilité de l'atteinte des objectifs entre les acteurs. Le quota n'aurait ainsi pas la même efficacité pour influencer concrètement les choix d'investissements des entreprises à court terme. Par ailleurs, il semble paradoxal de fixer un objectif de réemploi des emballages à la REP alors que dans le même temps, les emballages de boisson consignés pourraient précisément sortir du domaine d'action de la REP emballages "traditionnelle".

Contribution Consigne - France Nature Environnement - Surfrider - Zero Waste France - WWF France - Tara Océans - Octobre 2019
6/10





- que soit mis en place un système de déclaration annuelle publique, par les entreprises concernées, de la proportion d'emballages réutilisés parmi leur gamme. Cette déclaration permettra de mesurer l'atteinte ou non des objectifs par chaque entreprise. Le fait qu'elle soit publique permettra par ailleurs aux citoyens et aux associations environnementales de valoriser les bons élèves et éventuellement procéder à des campagnes de "name & shame" pour les mauvais.
- que ce quota soit assorti de sanctions (amendes administratives) pour assurer son respect.

Exemples à l'étranger :

→ L'Allemagne a fixé un quota national de 70 % de réutilisation pour les emballages de boisson, mais cette obligation étant collective, aucun acteur ne peut pour l'instant être tenu responsable individuellement s'il ne le respecte pas. L'association de producteurs de boisson allemande a d'ailleurs, en avril dernier, demandé au gouvernement d'introduire des quotas contraignants d'emballages réutilisables, principalement afin que les marques de distributeurs discount participent à l'effort collectif. Les ONG environnementales allemandes demandent, par ailleurs, un système de déclaration des proportions d'emballages réutilisables **propre à chaque entreprise et public**, afin de pouvoir connaître les bons et les mauvais élèves en la matière.

→ Récemment, la Roumanie a adopté une loi visant à imposer cette obligation directement aux metteurs en marché. L'article est rédigé comme suit : "Art. 11 Les opérateurs économiques qui mettent des produits emballés sur le marché national sont tenus de respecter, à compter du 1er janvier 2020, un pourcentage annuel moyen d'emballages réutilisables dans les emballages utilisés pour la mise sur le marché de leurs produits, y compris les emballages à louer auprès des opérateurs visés à l'article. 16 par. (1) (d), d'au moins 5 %, mais pas moins que le pourcentage moyen atteint entre 2018 et 2019 et d'augmenter ce pourcentage de 5 % par an jusqu'en 2025 inclus"

Les bénéfices environnementaux du réemploi des emballages

Le réemploi des emballages permet des bénéfices environnementaux incontestables :

- **Il évite l'extraction de nouvelles ressources** en évitant la production d'emballages à usage unique : matières fossiles pour le plastique, sable pour le verre, aluminium.
- **Il est bénéfique pour la biodiversité** car il permet de réduire l'usage du plastique et les quantités de déchets produits ; La protection de la biodiversité est d'ailleurs aujourd'hui le principal objectif des politiques visant à réduire l'usage du plastique jetable. Il n'est malheureusement pas nécessairement pris en compte par les modèles d'analyse de cycle de vie (ACV), qui se concentrent principalement sur l'indicateur "empreinte carbone".

Deux impacts environnementaux du réemploi des emballages sont cependant régulièrement interrogés :

- La consommation d'eau qu'entraîne le nettoyage des emballages ;
- L'empreinte carbone, du fait de la distance de transport entre le lieu de consommation de l'emballage et le lieu de lavage et de reconditionnement.

En ce qui concerne l'empreinte carbone, trois facteurs influencent le bilan environnemental du réemploi :

- Le matériau de l'emballage jetable qu'il contribue à éviter ;
- L'impact carbone du transport : distances de transport, mode de transport retenu, mode de logistique retenu et poids de l'emballage ;
- Le nombre de ré-utilisations effectives de l'emballage réutilisable (20 utilisations permet d'éviter l'impact de 20 emballages jetables, 50 utilisations évitent 50 emballages, etc.).

Ainsi, s'il est certes très difficile de conclure "dans l'absolu", qu'un système de réemploi des emballages est forcément bénéfique d'un point de vue carbone (en dessous d'une certaine distance, ou d'un certain nombre de réutilisations ou en fonction de l'emballage qu'il remplace), **il est pertinent de rappeler que le critère "distance" ne peut pas être le seul retenu, comme il est fait souvent. Les analyses de cycle de vie doivent évoluer pour prendre en compte la multiplicité de facteurs en jeu.**

Seules les ACV sur les systèmes existants nous renseignent sur les éléments susceptibles de rendre la pratique bénéfique sous l'angle carbone. **Ces ACV sont aujourd'hui nombreuses à démontrer l'impact carbone bénéfique des systèmes de réemploi mis en place partout dans le monde :**

- **Une étude de 2009 sur le système de la brasserie Météor en Alsace a démontré que ce dispositif permettait d'économiser 76 % d'énergie primaire, d'éviter 79 % d'émissions de gaz à effet de serre et d'utiliser 33 % d'eau en moins par rapport à des bouteilles en verre à usage unique.** Ce système fonctionne avec une distance de distribution moyenne (aller et retour) de 260 kilomètres et une moyenne de 20 réutilisations.





- Une étude de l'entreprise Carola, qui vend de l'eau en bouteille plastique et en bouteille en verre consignée a démontré qu'à l'échelle de l'Alsace, les bouteilles en verre réutilisables émettaient 10 % de GES en moins que les bouteilles plastiques.
- Une étude de l'ADEME sur 6 systèmes de réemploi des emballages en France, avec des tailles et des performances très différentes, a démontré que ces systèmes étaient tous bénéfiques pour l'environnement sur l'ensemble des indicateurs, par rapport au verre à usage unique.

Dispositif		METEOR	Coat Albret	Tot&Co	Jean Bouteille	J'aime Mes Bouteilles	Bout' à Bout'
Nombre de cycles		19,27	3,98	6,11	1,93	1,14	4,75
Catégorie d'impact	Changement climatique	-77 %	-57 %	-70 %	-31 %	-4 %	-43 %
	Acidification	-85 %	-61 %	-75 %	-36 %	-13 %	-61 %
	Eutrophisation aquatique des eaux douces	-65 %	-23 %	-49 %	-3 %	-11 %	-29 %
	Eutrophisation aquatique marine	-82 %	-52 %	-69 %	-30 %	-11 %	-59 %
	Dépletion des ressources minérales et fossiles	-73 %	-50 %	-62 %	-26 %	-13 %	-64 %
	Dépletion des ressources en eau	-51 %	+6 %	-60 %	-9 %	-21 %	-41 %
	Consommation d'énergie primaire non renouvelable	-79 %	-56 %	-73 %	-26 %	-6 %	-53 %
	Emission de particules	-83 %	-60 %	-71 %	-30 %	-18 %	-61 %
	Bénéfice environnemental significatif du système avec consigne	65 % - 85 %	50 % - 61 %	49 % - 75 %	26 % - 36 %	Non significatif	43 % - 64 %

- Une étude menée en 2010¹ sur le système de réemploi des emballages allemands par l'Institut de Recherche Énergétique et Environnementale a montré que le réemploi des emballages en Allemagne (qui s'élève à 45 % du total des emballages de boissons) est bénéfique du point de vue de l'empreinte carbone. La bouteille en verre réemployée allemande présente un bilan carbone positif, y compris en comparaison au plastique à usage unique et à la canette (84 kg eq. CO2 émis pour 1000 litres de boisson en verre consigné contre 106 kg eq. CO2 pour 1000 litres de boisson en PET usage unique).
- Une étude québécoise d'août 2015² comparant les différents dispositifs d'emballages utilisés pour la bière au Québec a démontré l'intérêt des contenants réutilisables sur le plan de l'impact carbone : les bouteilles en verre à usage unique génèrent de 2,8 à 3,9 fois plus de kg eq. CO2 que les bouteilles réutilisables. Les canettes en aluminium émettent de 1,4 à 2,0 fois plus de kg eq. CO2 que le verre réutilisable et les bouteilles en PET émettent 2,2 fois plus de kg eq. CO2 que le verre réutilisable.

Ainsi, les dispositifs de réemploi des emballages (parfois développés à grande échelle comme en Allemagne ou au Québec) ont fait la démonstration de leur bénéfice pour l'environnement, y compris en ce qui concerne le bilan carbone. Ces études ne nous

¹ [Zusammenfassung der Handreichung zur Diskussion um Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen](#), Institut für Energieund Umweltforschung Heidelberg GmbH, 2010

² ACV de contenants de bière au Québec, CIRAIG, 20 Août 2015

permettent pas de conclure que tout système de réemploi est forcément bénéfique d'un point de vue carbone, mais elles tendent à indiquer que, là où la pratique du réemploi des emballages est développée à grande échelle, la rationalité économique va de pair avec une certaine rationalité écologique : distances et schémas de transports et de logistique aller-retour optimisées, lieux de conditionnement à proximité des bassins de consommation, emballages réemployés de nombreuses fois, etc. Il n'y a pas de raison de penser que le développement du réemploi des emballages en France mènerait à des résultats différents. De plus, les mesures en faveur du réemploi proposées plus haut visent à **garantir le bénéfice environnemental du système**, en encourageant un basculement progressif du jetable vers le réutilisable, en commençant par les secteurs où les marges de progression sont évidentes et immédiates : objectifs de réemploi adaptés aux potentiels de réemploi de chaque secteur, création de laveuses à l'échelle régionale, standardisation des contenants, suppression des adhésifs problématiques permettant un nombre de réutilisations des emballages élevés.



« Lobbying & plaidoyer environnementaux : les jumeaux vénitiens ? »

Axel DARUT

Michel GERMOND

Disponible sur :
www.plaidoyer-lobbying.fr

—

Étude publiée en juin 2021