

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

Le lobbying et le plaidoyer, le lobbyiste et le plaideur, les entreprises et les ONG... trois façons parmi d'autres de catégoriser les métiers des affaires publiques, entre la France et la bulle européenne. Un point indiscutable rapproche les lobbyistes et les plaideurs : la définition juridique de « représentant d'intérêts ». Mais derrière la fiction juridique se cache un véritable enjeu : celui de qualifier objectivement ce que le lobbying et le plaidoyer sont en tant qu'activités.

Nous proposons par cette étude un travail de réflexion appliquée, une « vue de l'intérieur », sur cette dichotomie, sous le prisme environnemental. La thématique environnementale peut être entendue *lato sensu*, soit l'ensemble des activités humaines exerçant des pressions sur l'environnement pouvant porter préjudice à l'équilibre des écosystèmes,

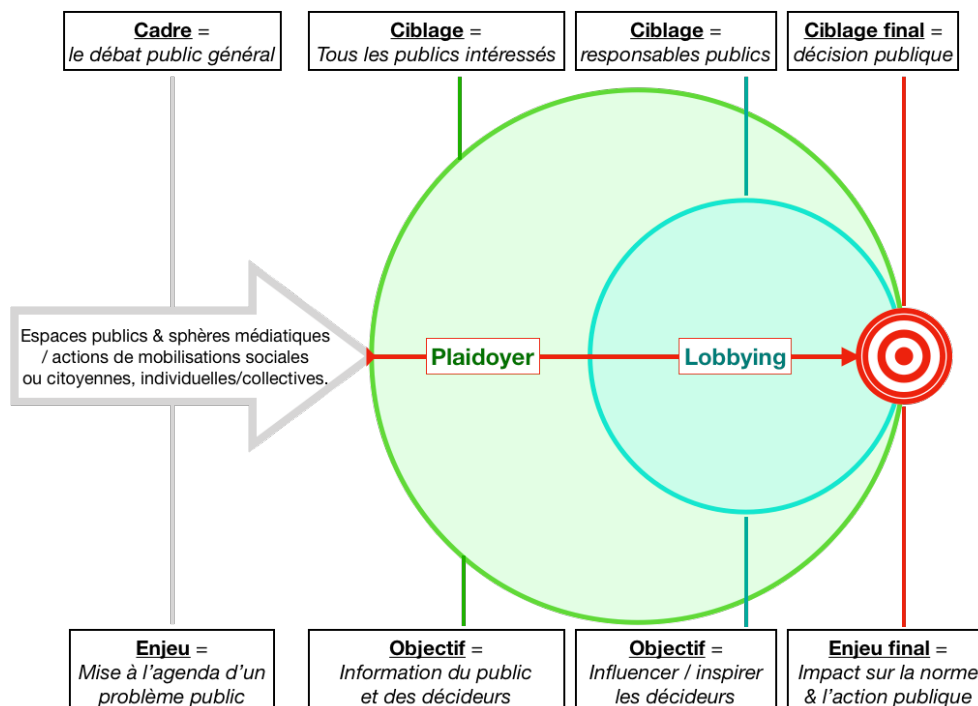
affecter la santé humaine et compromettre le développement des sociétés.

Pour mener à bien ce projet, nous nous sommes appuyés sur une bibliographie académique et médiatique, plus d'une vingtaine d'entretiens semi-directifs et les travaux de plusieurs étudiants du master « Droit du plaidoyer et affaires publiques » (Université Paris Dauphine-PSL) et du diplôme « Influence et Plaidoyer » (IEP de Saint-Germain-en-Laye et France Plaidoyer).

Aux termes de notre année de travail sur le sujet, nous proposons une définition de la relation qu'entretiennent le lobbying et le plaidoyer, ce qui les distingue (les moyens d'action, la temporalité, les organisations) et ce qui les rapprochent (les finalités, les outils opérationnels, les acteurs individuels).

Nous postulons que le plaidoyer et le lobbying sont deux étapes intermédiaires entre le débat public, d'une part, et la décision ou l'action publiques, d'autre part. Tandis que le plaidoyer vise le grand public pour atteindre les responsables politiques, le lobbying concerne les décideurs publics pour atteindre la norme ou l'action.

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. 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.



La non-distinction juridique

Du point de vue juridique, il ressort une absence de distinction formelle entre les activités « lobbying » et « plaider » ; ce qui n'emporte pas, en pratique l'absence absolue de différences.

Alors que **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 peut revendiquer l'héritage de la défense de causes ayant fait l'Histoire** — telles que les *Civil Rights* aux États-Unis.

La perception hétérogène du lobbying-plaider

Il apparaît que les « règles du jeu » formelles (*le droit*), et informelles (*la 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 plaider/plaideur

De plus, en regardant de près **les questions des sondages d'opinion comme les trajectoires professionnelles des lobbyistes et des plaideurs**, les actions de lobbying face aux propositions d'une ONG vont avoir une perception qui varie lourdement.

L'objectif commun d'impact sur l'action publique

Pour autant, les enjeux du « plaideur » sont aujourd'hui similaires à ceux du « lobbyiste » c'est-à-dire **avoir un impact sur les décisions et l'action publiques**.

En effet, qu'il s'agisse de lobbying ou de plaider, il existe un facteur commun d'apparition : **le contexte démocratique**. Caractérisée par le pluralisme des intérêts et des opinions dont l'expression est libre, **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 **plaider exprime une ambition, une vision sur un sujet de débat public**. Il vise à faire comprendre à une cible large d'acteurs et d'observateurs les enjeux et les positions. Le plaider joue un rôle-clef dans le **cadre et le périmètre des solutions possibles à un problème public**.

Le lobbying quant à lui est davantage ancré dans le processus décisionnel et dans les mécanismes de production normative, avec une approche plus technique et juridique, visant moins une audience élargie qu'un public ciblé : les responsables publics, à la travers **la loi, le règlement et les prérogatives de puissance publique**.

La notion d'« intérêt » qu'il soit général ou particulier

En lien avec cet impact sur l'action publique, le concept d'« intérêts » —général ou particulier — est un autre point de rapprochement entre le lobbying et le plaider. 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**.

Prenant de la hauteur, il est intéressant de rappeler les propos de Raymond Carré de Malberg qui écrivait en 1920 dans sa *Contribution à la théorie générale de l'État* : « **Domination ou collaboration** : dans lequel de ces deux sens se formera le droit dans l'avenir ? » Cette question conclut une démonstration qui s'éloigne du débat « intérêt général » vs. « intérêts particuliers » pour proposer une approche qui admet **l'existence d'intérêts individuels qui ne sont pas nécessairement distincts de buts communs, d'une part, et de l'intérêt national, d'autre part**.

L'enjeu spatio-temporel du lobbying et du plaider environnementaux

Les lobbyistes et les plaideurs constituent des interlocuteurs et des acteurs évidents du débat public. Leurs audiences cibles sont les même dès lors que l'on est en phase de « décision publique » : le responsable public.

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 ? quels 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.**

Ainsi, le plaidoyer contribue à **ériger un sujet en problème public puis à cadrer le faisceau de solutions**. Tandis que le lobbying cible la **décision publique c'est à dire le moment où le faisceau de solutions se concrétise en une fenêtre législative ou réglementaire**. En d'autres termes, le lobbying est en aval du début du plaidoyer, et vise la définition technique, juridique, utilisant la logistique et le droit parlementaire pour contribuer à la fixation de l'action publique par la décision politique.

Enfin, les deux se conjuguent et en même se séparent dans un interstice, qui ne relèverait ni du Plaidoyer ni du lobbying mais plutôt de la Plaidoirie ou de la consultation publique. **Portes étroites, consultation TRIS, initiative citoyenne européenne, recours au Conseil d'État** sont autant de leviers pour avoir un impact sur l'action publique qui ne relèvent manifestement pas du répertoire d'action du Plaidoyer et du lobbying, même s'ils relèvent du répertoire d'actions possibles pour le plaideur et le lobbyiste.

La complémentarité du lobbyiste et du plaideur en matière environnementale

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. Ainsi, **le plaidoyer et le lobbying diffèrent mais se complètent car ce sont des activités communément utilisées par les plaideurs comme les lobbyistes**

Les frontières évolutives du lobbying et du plaidoyer environnementaux

Le lobbying et le plaidoyer sont d'autant plus similaires que les frontières aujourd'hui évolutives rapprochent les pratiques et outils entre acteurs.

Tout d'abord, l'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 de moyens voire de résultats posés par la société civile, **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. Cette pratique du « lobbying citoyen » **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.

* * *

L'étude est disponible en intégralité sur www.plaidoyer-lobbying.fr, où vous pourrez interagir pour poursuivre la discussion.

Axel Darut et Michel Germond