HAL
archives-ouvertes.fr

Une introduction au concept de " stratégie politique d'entreprise" Une étude du lobbying pratique par les entreprises en France.

Mourad Attarça

▶ **To cite this version:**

Mourad Attarça. Une introduction au concept de " stratégie politique d'entreprise" Une étude du lobbying pratique par les entreprises en France.. Gestion et management. HEC PARIS, 1999. Français. <NNT : 1999EHEC0059>. <pastel-00918268>

HAL Id: pastel-00918268

https://pastel.archives-ouvertes.fr/pastel-00918268

Submitted on 13 Dec 2013

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

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

ECOLE DES HAUTES ETUDES COMMERCIALES

THESE

POUR L'OBTENTION DU TITRE
DE DOCTEUR ES SCIENCES DE GESTION

Nouveau doctorat (arrêté du 30 mars 1992)

SUJET

UNE INTRODUCTION AU CONCEPT DE « STRATEGIE POLITIQUE D'ENTREPRISE »

UNE ETUDE DU LOBBYING PRATIQUE PAR LES ENTREPRISES EN FRANCE

Candidat

MOURAD ATTARÇA

JURY

Directeur de thèse

JEAN-PIERRE NIOCHE
Professeur, Groupe HEC

Suffragants

JOSE ALLOUCHE
Professeur, Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, *rapporteur*

ROLAND REITTER
Professeur, Groupe HEC

JEAN-CLAUDE TARONDEAU
Professeur, Université Paris X Nanterre, *rapporteur*

1999

lote 2 - 3022 ATT

Remerciements

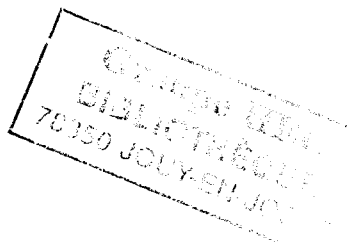
Je souhaite exprimer ma profonde gratitude à Monsieur Jean-Pierre Nioche, mon directeur de thèse, pour m'avoir inspiré le thème de cette recherche, et m'avoir encadré et conseillé tout au long de la réalisation de ce travail.

Cette recherche n'aurait pu être réalisée sans la compréhension et la collaboration de mes différents interlocuteurs : lobbyists d'entreprise, responsables au sein d'organisations professionnelles, lobbyists professionnels, fonctionnaires et élus. Je tiens à les en remercier vivement.

Je remercie les enseignants et le personnel du Doctorat HEC pour le soutien apporté, plus particulièrement Michel Crémadez pour son aide et ses critiques pertinentes. Je remercie également le personnel de la bibliothèque du groupe HEC pour son infinie gentillesse et sa très grande disponibilité.

Je remercie profondément mes collèges de l'ESC Dijon pour leurs encouragements, Bernard Bordes et Sophie Reboud pour leurs précieux conseils, Hélène Javos pour son travail de relecture et de mise en forme, et Marcel Pruniaux pour sa confiance à mon égard et son amitié.

Je voudrais surtout remercier Tallal, Adil et Salim pour toute leur aide, ainsi que Christine pour sa patience et sa présence à mes côtés.



Le groupe HEC n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées commepropres à leurs auteurs.

"La première étape dans toute stratégie consiste à rédiger des règles du jeu honorables et équitables, de manière à offrir à chacun sa chance, selon des règles prévisibles. Notre compagnie a contribué à lancer des secteurs industriels. Nous avons participé à la rédaction de normes et de règles professionnelles. Nous avons aidé à influencer des politiques. Nous avons aidé à rédiger des législations nationales dans les pays où nous étions engagées avec, toujours, un très grand respect. Nous n'avons jamais considéré comme acquis que les règles du jeu évolueraient dans le sens de plus grandes opportunités. Nous avons incidemment découvert que, dans de nombreuses parties du monde, notre offre de participer de façon constructive à la définition de règles était bien accueillie. De bonnes règles du jeu permettent d'accroître les opportunités de réussite."

Robert Galvin[1] (Motorola)

"Le Parlement est de plus en plus sollicité par des organismes de plus en plus corporatistes. Tel ou tel groupuscule inonde les parlementaires de lettre et d'appels téléphoniques jusqu'à ce que sa position soit défendue dans l'hémicycle (...) Et l'on voit aux premières lueurs de l'aube surgir des débats dont on peut se demander s'ils ont bien leur place au Parlement (...) La société tend à la promotion de l'individualisme, facteur d'effritement des disciplines collectives, à la "marchandisation" -puisque tout se négocie et s'achète, la décision politique aussi : on "vend" des amendements à tel gouvernement ou à tel parlementaire- et à l'invasion du discours sur la "communication" : le produit comptant moins que l'emballage, les groupes d'intérêts ont précisément recours à des vendeurs professionnels de proposition de loi ou d'amendements."

Marie-Christine Vergiat[2]

---

[1] R.W. Galvin, "International Business anf the Changing Nature of Global Competition", intervention à l'université de Miami, octobre 1992. Cité par D. Baron, "L'art de bâtir une stratégie hors marché", *L'Expansion Mangement Review*, septembre 1996

[2] Extrait de l'article de M-C. Vergiat, "Groupes de pression et partenaires socio-professionnels", dossier "Gouverner démocratiquement", *Après-demain*, avril 1995

Sommaire

page

Introduction générale 1

Première partie : Du lobbying à la stratégie politique de l'entreprise 10

Chapitre 1 : Le lobbying comme phénomène socio-politique 11
Chapitre 2 : Le lobbying dans la stratégie des entreprises 44

Deuxième partie : L'action politique de l'entreprise comme objet d'analyse 81

Chapitre 3 : La formulation d'une problématique 82
Chapitre 4 : La méthodologie de recherche 94
Chapitre 5 : Un modèle d'analyse des tactiques politiques de l'entreprise 114

Troisième partie : L'action politique de l'entreprise "au concret" 142

Première section : L'analyse des acteurs du lobbying 143
Chapitre 6 : Les sytèmes de représentations des acteurs du lobbying 144
Chapitre 7 : Les structures "Affaires Publiques" au sein des entreprises 168

Deuxième section : L'analyse des processus de lobbying 202
Chapitre 8 : Cas "Virgin" : le lobbying de la réglementation du travail dominical 203
Chapitre 9 : Cas "Hachette-Aéroboutique" : le lobbying de la réglementation du commerce hors-taxes 231
Chapitre 10 : Cas "Bull" : le lobbying de la directive sur la protection juridique des logiciels 260
Chapitre 11 : Cas "Nutrasweet" : le lobbying de la réglementation des édulcorants intenses 289
Chapitre 12 : Cas "Atochem" : le lobbying de la réglementation des CFC 318

Quatrième partie : Les enseignements relatifs à l'action politique de l'entreprise 351

Chapitre 13 : Les tactiques politiques de l'entreprise 352
Chapitre 14 : Les enjeux internes et externes de l'action politique de l'entreprise 389

Conclusion générale 421

Bibliographie générale 431

Bibliographie spécifique aux études de cas 444

Annexes 455

Table des figures 489

Table des matières 493

De Artero monique <monique.Artero@univ-rouen.fr>
À : <tournaire@hec.fr>
Date 26/06/2006 12:50:46
Objet : PEB

Bonjour, nous vous adressons ce jour les photocopies demandées (A013226517); le hasard fait qu'une demande d'un de nos chercheurs aujourd'hui concerne une thèse de DEA en sciences de gestion présent dans votre catalogue : "Une introduction au concept de stratégie politique d'entreprise" .- Mourad Attarça.- 1999.
Il est bien précisé "Ne peut être consulté que sur le campus" mais je tente néammoins ma chance pour une éventuelle dérogation à l'approche des congés?
Merci pour votre réponse. Cordiales salutations.
Monique Artéro Responsable du PEB

Introduction générale

Saint-Gobain et le problème de l'amiante, les agences publicitaires et la loi Sapin, la grande distribution et la loi Raffarin, les producteurs de tabacs et d'alcools et la loi Evin, les constructeurs automobiles et la loi sur l'air, les compagnies d'assurances et la loi sur les fonds de pension : toutes ces situations ont en commun de mettre en jeu des entreprises, confrontées à une décision relevant de l'autorité publique. Dans ces différents exemples, la décision publique a une portée stratégique pour l'entreprise. En particulier, la décision publique modifie -ou peut modifier- les conditions d'exercice des activités des entreprises : interdiction de produits (problème de l'amiante), redéfinition des relations clients-fournisseurs (loi Sapin), fixation de nouvelles règles concurrentielles (loi Raffarin), encadrement de la publicité (loi Evin), menaces d'une nouvelle taxation fiscale (loi sur l'air). Mais la décision publique est également porteuse d'opportunités pour l'entreprise comme l'illustre, pour les compagnies d'assurances, la loi sur les fonds de pension.

Le "*lobbying*" désigne le processus par lequel une entreprise -ou un groupe d'entreprises- tente d'influencer une décision publique. Selon la nature des décisions publiques et des enjeux économiques, le lobbying peut constituer un levier pour -ou dans- le développement stratégique de l'entreprise. Dans quelles mesures alors, le lobbying ne constitue-t-il pas une nouvelle dimension du management stratégique des entreprises ? Une dimension que l'on pourrait qualifier de politique, car la pratique du lobbying conduit l'entreprise à intervenir dans des champs de pouvoirs politiques, hors de son champ économique naturel. Telle est l'orientation générale de la présente recherche : explorer, du point de vue du management stratégique, l'articulation entre le comportement concurrentiel de l'entreprise (pris au sens large) et son comportement politique (influence des décisions publiques).

L'intervention de l'entreprise dans le champ politique n'est pas un acte banal. Elle renvoie aux règles de fonctionnement des institutions publiques et à la tradition des relations entre l'Etat et les représentants du pouvoir économique. Ainsi, ce n'est pas un hasard si la pratique du lobbying est née aux Etats-Unis et y a connu son essor. Dans son acception américaine, le lobbying désigne le processus par lequel des "professionnels de l'influence" -"*les lobbyists*"- mandatés par des groupes organisés -"*les lobbies*"- cherchent à influencer les décisions prises par les élus du Congrès et de la Chambre des Représentants. Dans la tradition institutionnelle américaine, le lobbying est considéré comme un mode légitime de représentation des intérêts et constitue une manifestation du pluralisme politique. On fait ainsi souvent référence au premier amendement de la Constitution américaine pour justifier l'activité des lobbies. Les principes du contrat social du peuple américain rendent légitime l'intervention directe des citoyens -et donc des lobbies- dans les processus de décision publique. La réglementation -partielle- du lobbying a donné par ailleurs un caractère quasi institutionnel à cette pratique. On reconnaît ainsi au lobbying une utilité démocratique.

Cette utilité se manifeste, par exemple, dans le travail d'information ou de commentaires -"*public comments*"- nécessaires à l'activité parlementaire et à l'activité réglementaire de l'administration américaine. Selon Julien (1988), 20 000 lobbyists professionnels installés à Washington, représentent en permanence les intérêts des quelques 18 000 lobbies recensés aux Etats-Unis, dont ceux de 5 000 entreprises. Les entreprises, à titre individuel ou collectif, constituent des lobbies au même titre que les associations de défense de la nature, les organisations humanitaires, les associations féministes ou associations familiales. Selon Post et al. (1983), la majorité des grandes firmes américaines (Du Pont de Nemours, General Electric, General Motors, IBM, Exxon...) dispose d'une structure interne permanente, dite "*Public Affairs department*", chargée de la conduite des activités politiques, et en particulier du lobbying.

En France, la situation est tout autre. Pour des raisons historiques, politiques et sociologiques, la pratique du lobbying est tabou. Les termes mêmes de "lobbying" ou de "lobbies" suscitent la suspicion, voire la peur. Depuis 1791, et l'interdiction des "corps intermédiaires" par la loi Le Chapelier, il existe en France une certaine méfiance à l'égard des corps intermédiaires et des groupes d'intérêt, dont le lobbying est l'une des manifestations.

"*La France fut le pays qui prononça l'anathème le plus virulent contre les groupes et les prétendus intérêts communs*" souligne Mény (1991 : p. 109). Dans la tradition républicaine, l'intérêt général transcende les intérêts particuliers et ne se réduit pas à leur simple agrégation. La question de la légitimité du lobbying, comme mode de représentation des intérêts particuliers, pose ainsi plus de problèmes qu'aux Etats-Unis. La méfiance à l'égard des lobbies et du lobbying se manifeste par la connotation péjorative de ces termes. L'absence de termes équivalents dans la langue française traduit, symboliquement, le rejet social de ces pratiques. Dans l'inconscient collectif, le lobbying et les lobbies renvoient aux pratiques douteuses, sous la III° République, des groupes de défense des colons, des marchands d'armes, producteurs d'alcools, voire de certains investisseurs financiers[1].

Le rejet du lobbying en France est d'abord d'ordre moral, cette pratique étant assimilé au trafic d'influence ou à la corruption. Pourtant, s'agissant des lobbies économiques, l'intervention directe des entreprises dans les processus de décision publique n'est ni un phénomène exceptionnel, ni un phénomène récent en France. Par exemple, dans son étude sur les groupes d'intérêt, Wilson (1987) montre bien que, malgré ses spécificités, l'influence des pouvoirs publics par les entreprises correspond à une pratique bien réelle. Les lobbies économiques participent en France, comme ils le font aux Etats-Unis, à la formation de l'intérêt général. Le système de représentation des intérêts en France

[1] Par exemple, dans l'affaire de corruption concernant le projet du canal de Panama.

relèverait ainsi moins du pluralisme que d'un "pluralisme limité[2]" où, paradoxalement, les principes républicains s'accommodent des relations privilégiées entretenues entre les élites publiques et les élites privées (réseaux d'anciens élèves des grandes écoles, "pantouflage"...). Les relations de type néo-corporatiste entretenues par les pouvoirs publics avec certains "partenaires sociaux" (par exemple, dans les domaines de la santé ou de l'agriculture) constituent également une autre facette du système de représentation des intérêts particuliers en France.

L'exception française du lobbying réside, vraisemblablement, dans le rejet moral d'une pratique qui ne constitue pas moins une réalité politique et sociale. Une réalité qui, s'agissant des pouvoirs publics, "*se trouve quelque part entre l'image d'Epinal d'un Etat vertueux, décidant de l'intérêt général en dehors de toutes contingences sociales, et celle, moins glorieuse, d'un Etat simple organisateur d'intérêts catégoriels*" (Mény, 1991). L'émergence des enjeux communautaires a cependant contribué à dédramatiser la pratique du lobbying. L'idée communautaire, ainsi que les pratiques culturelles de nos voisins, s'encombrent moins de la pudeur qui caractérise, en France, les relations entre l'Etat et les lobbies. Par exemple, nous avons assisté au cours de ces dernières années à l'émergence, à l'instar des Etats-Unis ou de la Grande-Bretagne, de cabinets professionnels spécialisés dans le lobbying (Boucher, 1993). Une littérature spécifique s'est progressivement développé (Farnel, 1994 ; Lamarque, 1994 ; Lefébure, 1991) et la presse généraliste se fait régulièrement l'écho d'actions de lobbying engagées par des firmes françaises. Enfin, un ministre de la République et une administration[3] ont ouvertement fait la promotion de la pratique du lobbying, et encouragé les entreprises françaises à intervenir auprès des institutions communautaires pour défendre directement leurs intérêts.

C'est dans ce contexte particulier que se développent les actions de lobbying des entreprises françaises, sur le plan national comme sur le plan communautaire. Le développement des cabinets spécialisés, l'émergence de départements "*Public Affairs*" dans certaines grandes entreprises françaises, et la multiplication des "cellules de représentation" à Bruxelles traduisent une certaine "demande" de lobbying de la part des entreprises. Cette demande répond à des enjeux stratégiques réels : l'accroissement des pressions d'origine non économique (pressions écologiques, consumeristes, sociales...) rend de plus en plus nécessaire la conduite d'actions de lobbying. Par ailleurs, dans un contexte économique caractérisé par l'internationalisation des échanges et la faiblesse de la croissance, l'Etat devient une source d'opportunités nouvelles pour le développement de l'entreprise : par la déréglementation et la

[2] Selon l'expression de J.E.S Hayward, in *Traité de sciences politiques*, sous la direction de M. Gravitz et J. Leca, Vol 4, PUF, 1985.

[3] Nous faisons référence aux prises de position de Mme Cresson en faveur du lobbying, et aux initatives du ministère des Affaires européennes qui a publié de nombreuses brochures afin de sensibiliser les entreprises à la pratique du lobbying.

privatisation des services publics, par la réglementation et la mise en place de barrières protectionnistes, par la distribution de subventions ou d'aides indirectes, etc. Le lobbying devient alors véritablement un levier pour -ou dans- le développement stratégique de l'entreprise.

A ce constat sur les enjeux stratégiques du lobbying pour les entreprises françaises fait écho un autre constat sur l'absence de recherches académiques dans ce domaine. Nous expliquons cela d'une part, par le fait que le phénomène du lobbying pratiqué par les entreprises est au confluent de plusieurs disciplines scientifiques et, d'autre part, par le tabou qui caractérise cette pratique et donc par les difficultés à accéder à des informations fiables. Dans la littérature en sciences politiques, le lobbying des entreprises est abordé à travers les activités des groupes d'intérêt. L'activité politique engagée à titre individuel par les entreprises y est le plus souvent ignorée. Par ailleurs, la littérature en management stratégique accorde peu d'importance à l'environnement social et politique de la firme. Aussi, le lobbying, comme mode relationnel entre la firme et son environnement socio-politique, reste un thème peu exploré au regard des autres problématiques managériales. Les recherches académiques portant sur les pratiques du lobbying des entreprises françaises restent ainsi très rares. L'influence exercée par les firmes françaises sur les décisions publiques, a été abordée, par exemple, par Bauer et Cohen (1985) ou Cohen (1992), s'agissant des relations entre l'Etat avec les grands groupes, privés ou nationalisés, ou encore par Birnbaum (1977) et Suleiman (1979, 1987) à travers l'analyse du pouvoir des élites en France. A notre connaissance, aucune recherche n'a encore été menée sur le lobbying en France, sous l'angle de la stratégie des entreprises.

Les objectifs de la recherche

Le travail de recherche que nous nous proposons de conduire se veut une réponse à ce double constat. Nous souhaitons justement étudier, du point de vue du management stratégique, le lobbying pratiqué par les entreprises en France et sur le plan communautaire. Notre objet d'analyse peut ainsi être défini comme suit : "*l'entreprise en action politique*", le lobbying étant la manifestation la plus remarquable de l'action politique des firmes. Cet objet d'analyse est complexe. Il renvoie aussi bien aux stratégies concurrentielles des entreprises, qu'à leurs relations avec les pouvoirs publics et avec les autres acteurs de l'environnement politique (groupes d'intérêt, médias, opinion publique...). A l'instar de Padioleau (1982), notre ambition est d'explorer "*le lobbying des entreprises au concret*"[4]. Il nous semble effectivement qu'une telle recherche ne

[4] J-G. Padioleau, *L'Etat au concret*, 1982, Puf.

peut être qu'une recherche exploratoire. L'absence d'un véritable *corpus* théorique sur la dimension politique de l'entreprise, l'absence de travaux antérieurs dans ce champ de recherche, et les tabous qui entourent encore cette pratique en France, rendent difficile la conduite d'une recherche académique approfondie. Nous fixons cependant trois objectifs à ce travail exploratoire :

- Si la littérature managériale accorde dans l'ensemble peu d'importance à l'activité politique des entreprises, plusieurs auteurs (américains pour la plupart) ont proposé des modèles théoriques ou des concepts permettant d'éclairer cette dimension du management. En particulier, la notion de "stratégie politique d'entreprise" a été introduite par Epstein (1969) puis développé par plusieurs autres auteurs (Keim et Zeithaml, 1986 ; Oberman, 1993 ; Mitnick, 1993). Nous souhaitons ainsi effectuer une synthèse des principales contributions théoriques traitant de l'action politique de l'entreprise, afin de constituer une base conceptuelle pour notre recherche empirique.

- S'agissant d'un phénomène tabou et secret, l'observation constitue un objectif en soit, et peut trouver son utilité pour d'autres recherches académiques. Nous souhaitons ainsi décrire, le plus précisément possible, des situations dans lesquelles des entreprises s'engagent dans des actions d'influence de la décision publique en réponse à un enjeu stratégique : pourquoi l'entreprise choisit-elle de faire du lobbying, comment prépare-t-elle l'action politique, quelles sont les actions engagées, pour quels résultats sur le plan concurrentiel, etc. ? Nous souhaitons par ailleurs étendre le champ d'observation à la planification et l'organisation, sur le plan interne, de ces actions d'influence.

- La vocation d'une recherche exploratoire est de préparer d'éventuelles recherches d'approfondissement. En confrontant les éléments conceptuels avec nos observations empiriques, nous souhaitons dégager des enseignements quant aux enjeux, pour le management stratégique, des activités politiques de l'entreprise. En cela, nous pensons contribuer à l'émergence d'un champ de recherche spécifique à la dimension politique du management stratégique.

La présente recherche a été initiée en 1992. Compte tenu de la complexité de l'objet étudié, cette recherche résulte d'un processus intellectuel et pratique qui s'est structuré progressivement, au fur et à mesure des investigations. Dans un contexte politique et économique dominé par la préparation de la réalisation du Marché unique, la médiatisation des actions de lobbying engagées par des entreprises françaises a constitué le point de départ de notre réflexion sur l'action politique des firmes. Un

premier travail d'investigation a fait ainsi l'objet d'un mémoire de DEA[5]. Nous avons ensuite poursuivi notre analyse de la littérature dans les champs de l'action politique des lobbies et de la prise en compte du lobbying dans le management stratégique. Parallèlement, la réalisation d'études de cas et l'analyse de situations concrètes de lobbying, nous a progressivement amené à formuler une problématique générale portant sur l'action politique des entreprises françaises. D'autres travaux empiriques (étude de cas et interviews de lobbyists professionnels, de responsables du lobbying au sein d'entreprises et de responsables publics) ont alors été menés pour mieux répondre à cette problématique générale.

Plan de la thèse

Nous avons organisé la restitution de ce travail de recherche en quatre parties. La première partie est consacrée à une analyse théorique du lobbying et, de manière générale, de l'action politique des entreprises. Les différentes contributions théoriques présentées nous permettrons de mieux clarifier notre objet d'analyse, mais aussi de faire émerger la problématique générale de notre recherche. Nous avons organisé la revue de littérature en deux chapitres. Dans le premier chapitre, nous présenterons les principales dimensions socio-politiques de la pratique du lobbying. Après en avoir précisé la définition, nous verrons les principales caractéristiques de cette pratique, aux Etats-Unis, puis au sein des institutions européennes et en France. En effet, la pratique américaine du lobbying est souvent prise comme référence, s'agissant des techniques mises en oeuvre, de ses enjeux pour les entreprises, comme de ses dérives sur le plan politique. Ce chapitre nous permettra également de poser certains éléments éclairant la problématique de la légitimité du lobbying. Le second chapitre est consacré à la notion de "stratégie politique d'entreprise". Il nous permettra de replacer la pratique du lobbying dans le management stratégique des entreprises. Nous aborderons ainsi différents modèles théoriques permettant d'interpréter le comportement politique de l'entreprise. Nous conclurons ce chapitre en abordant la dimension organisationnelle de l'action politique des entreprises, en l'occurrence la fonction "*Public Affairs*" ou "Affaires publiques".

La deuxième partie de ce document sera pour nous l'occasion de formuler une problématique générale et de proposer un cadre méthodologique pour y répondre. Notre problématique a été élaborée sur la base de la revue de littérature. Elle est structurée autour de trois interrogations : quelles sont les conditions pour l'intégration du politique dans la stratégie des entreprises, quels sont les moyens organisationnels

[5] M. Attarça, "Un cas de relations Etat-Entreprise : l'introduction des édulcorants intenses sur le marché

nécessaires à l'entreprise en tant qu'acteur politique, quelles sont les conditions pour une légitimité externe de l'action politique des entreprises ? Nous justifierons ensuite notre positon épistémologique pour la conduite de cette recherche. Nous avons opté en effet pour une démarche qualitative et inductive. Il nous semble que le caractère qualitatif de la recherche découle de la nature même de l'objet d'analyse : l'entreprise en action politique. La démarche inductive se justifie plus par le caractère exploratoire de notre travail. Il nous semble difficile, s'agissant d'une pratique encore relativement méconnue ou pour laquelle les entreprises sont très discrètes, de constituer un échantillon représentatif sur la base d'hypothèses établies *a priori*. Nos observations porteront ainsi sur quelques situations variées -des études de cas- dont nous chercherons à dégager des tendances lourdes et des enseignements pour le management stratégique. Nous proposerons néanmoins un modèle d'analyse théorique qui nous permettra une meilleure restitution des situations analysées.

La troisième partie est consacrée à la présentation de nos observations de terrain. Elle comprend deux volets : d'une part une analyse des acteurs du lobbying, et d'autre part une analyse des processus de lobbying. Dans un premier temps nous développerons les représentations -ou les conceptions- que les principaux acteurs du lobbying, c'est-à-dire les lobbyists professionnels, les lobbyists des entreprises ou des organisations professionnelles, et les responsables publics, se font de cette pratique. Cette analyse nous permettra de mieux situer l'environnement général dans lequel sont mises en oeuvre les actions politiques des entreprises. Nous aborderons ensuite les aspects organisationnels de l'action politique des entreprises, à travers l'analyse de quatorze départements "Affaires publiques", ayant chacun la responsabilité du lobbying au sein de firmes françaises. Le second volet du travail empirique consiste en l'analyse de cinq études de cas. Chaque étude de cas porte sur une entreprise, engagée dans un processus de lobbying d'une décision publique ponctuelle. Ces études de cas nous permettront d'explorer différentes tactiques de lobbying mises en oeuvre par les entreprises suivantes : Virgin France (réglementation du travail dominical), Hachette-Aéroboutique (autorisation du commerce hors-taxes), Bull (protection des droits d'auteurs informatiques), Nutrasweet (réglementation des édulcorants), et Atochem (réglementation des CFC). Pour faciliter les comparaisons entre les cas, nous adopterons le même canevas de présentation et d'interprétation des situations. Nous insisterons en particulier sur l'articulation entre le comportement politique des entreprises, et leur comportement sur le plan concurrentiel.

Dans la quatrième et dernière partie, nous tirerons les principaux enseignements de nos investigations. Dans un premier temps, nous tenterons de caractériser les tactiques politiques mises en oeuvre par les entreprises, à travers les différentes observations

---

français", *mémoire de DEA*, Université Paris X, UFR Sciences économiques, octobre 1992.

effectuées dans les études des cas. Nous aborderons dans un second temps les principaux enjeux internes et externes, qu'induit, pour l'entreprise, la conduite d'actions politiques. Nous analyserons ainsi, successivement, l'articulation entre les actions politiques de l'entreprise et ses actions concurrentielles, la dimension organisationnelle de l'action politique, et, enfin, la question de la légitimité externe des activités politiques des entreprises.

Première partie :

Du lobbying à la stratégie politique de l'entreprise

Chapitre 1 : Le lobbying comme phénomène socio-politique

Chapitre 2 : Le lobbying dans la stratégie des entreprises

Chapitre 1•

Le lobbying comme phénomène socio-politique

1• Le lobbying, un concept à géométrie variable

11• La polysémie du lobbying

12• Le lobbying comme technique d'influence

13• Le lobbying comme activité des groupes d'intérêt

2• Une pratique d'influence différenciée selon les contextes institutionnels

21• Le lobbying américain, dans la tradition libérale

22• La construction européenne face au lobbying

23• L'exception du lobbying français

3• Une pratique dont la légitimité est incertaine

31• Le lobbying, expression du pluralisme

32• Le lobbying, incarnation du pouvoir d'une élite

33• Le lobbying institutionnalisé néo-corporatiste

Introduction

L'influence des décisions publiques n'est pas l'apanage des entreprises. Pour Lefébure (1991), toute entité porteuse d'intérêts particuliers (un citoyen, un groupe de citoyens, un syndicat, une association...) fait -ou peut faire- du lobbying. Le lobbying est donc un phénomène social car il concerne potentiellement toutes les composantes de la société. C'est aussi un phénomène politique car il porte sur l'exercice du pouvoir et sur les activités des institutions publiques. Nous tenterons dans ce chapitre d'explorer les principales facettes du lobbying en tant que pratique socio-politique, afin de mieux situer le lobbying pratiqué par les entreprises. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la définition même de cette pratique d'origine anglo-saxonne. Nous verrons que le lobbying renvoie autant à une technique d'influence des pouvoirs publics qu'aux activités des groupes de pression. Le lobbying étant lié à l'environnement institutionnel dans lequel il se développe, nous présenterons dans la deuxième partie de ce chapitre, les caractéristiques de cette pratique dans trois contextes politiques différents : les Etats-Unis, berceau du lobbying, l'Europe communautaire et la France, qui concernent plus particulièrement les entreprises françaises. Dans la troisième et dernière partie de ce chapitre, nous aborderons, d'un point de vue théorique, la question de la légitimité du lobbying comme mode de représentation des intérêts auprès des pouvoirs publics.

1• Le lobbying, un concept à géométrie variable

11• La polysémie du lobbying

Le terme "lobbying" est passé aujourd'hui dans le langage courant malgré l'absence de définition précise admise par tous[1]. Ce terme, et ses nombreux dérivés (*lobby, lobbyist, lobbyer, lobbyman*), sont souvent utilisés dans des contextes, et dans des sens, très différents. Le recours à cet anglicisme, ne possédant pas de correspondance directe dans la langue française, est rarement innocent. La référence à ce terme étranger renvoie parfois à des pratiques "sulfureuses", en dehors du champ de la légalité et de la normalité. Dans certains cas, le recours à ce terme américain traduit une certaine fascination pour les techniques importées des Etats-Unis, synonymes de progrès[2] et d'efficacité.

---

[1] Selon Lamarque (1994), "*Le lobbying semble être un terme suffisamment expressif pour que sa traduction par des termes approchants (action d'influence, communication avec les pouvoirs publics...) ne soit nécessaire*".

[2] Baldi (1990) souligne par exemple qu'en Italie, le terme américain de lobbyist renvoie à un conception

111• Une origine anglo-américaine

Le terme lobbying est issu du mot anglais "*lobby*". Littéralement, le terme "*lobby*" désigne un couloir, un corridor ou une salle d'attente[3]. Ce terme prend un sens politique à la fin du XIX° siècle. En Grande-Bretagne, il est lié à une pratique, alors courante, qui consiste à intercepter les parlementaires dans les corridors de la Chambre des Communes pour les entretenir des décisions politiques en cours. Aux Etats-Unis, des pratiques comparables sont constatées à la même époque. Les membres du Congrès, ne disposant pas alors de bureaux privatifs, rencontrent les citoyens -ou leurs représentants- dans les couloirs du Capitole ou dans les halls d'entrée des hôtels avoisinants. Le verbe anglais "*to lobby*" désigne ainsi l'action qui consiste à "*solliciter les parlementaires d'une assemblée dans l'intention d'influencer la législation*" (Webster Dictionary). Le terme lobbying renvoie donc littéralement à la pratique d'influence des parlementaires. Le lobbyist représente alors la personne qui fait du lobbying parlementaire, plus particulièrement auprès du Congrès américain, ou de la Chambre des Communes britannique. Selon Deysine (1996), le terme lobbying apparaît aux Etats-Unis en 1808 et serait devenu d'usage courant, à Washington, dès 1832. Pour Ornstein et Elder (1978), le terme "*lobbyist*" est "inventé" aux Etats-Unis à la fin des années 1820 et devient d'usage courant dans les années 1830. En fait, les pratiques américaines de lobbying auraient émergé avec l'activité même du Congrès américain. Les mots "*lobbying*" et "*lobbyist*" sont d'abord utilisés de manière péjorative. Selon Ornstein et Elder (1978), ces termes renvoient aux activités des "factions", dénoncées par Madison[4], à la corruption et au trafic d'influence. Cette connotation péjorative s'atténuera progressivement jusqu'à l'adoption d'une réglementation des pratiques de lobbying auprès du Congrès, en 1946.

112• Evolutions de la notion de lobbying

Le terme de lobbying a progressivement été utilisé dans un sens plus large, s'agissant des acteurs ayant recours à cette pratique, de la cible politique visée, et du contenu même de l'action engagée. Les lobbyists[5] sont à l'origine des professionnels mandatés pour "faire les couloirs" et rencontrer les parlementaires. Ce terme désigne aujourd'hui "*tout homme qui tente d'influencer les décisions gouvernementales, quels que soient sa fonction et son titre*" (Julien, 1988 : p. 54). Cela concerne en particulier les salariés intervenant

---

positive et professionnelle de l'influence politique, le terme indigène de "*faccendiere*" étant réservé aux pratiques douteuses.

[3] Selon Baldi (1990), le mot *lobby* est lui-même issu du terme *laubia* qui représentait la loge où le public assistait aux débats politiques parlementaires.

[4] Président des Etats-Unis de 1809 à 1817. Dans son article, "*The Federalist Papers*", paru en 1788, Madison dénonce le pouvoir des groupes de pression, décrits comme des "*factions qui hantent les couloirs du Congrès*" et qui menacent le fonctionnement de la jeune démocratie américaine.

[5] Encore appelés "*lobbyers*", "*lobbymen*" ou "*lobby agent*".

pour le compte de leur organisation (syndicat, entreprise). Par ailleurs, le terme "*lobby*"[6] désigne, à l'origine, les groupes qui mandatent des lobbyists pour influencer un processus législatif. Plusieurs auteurs assimilent la notion de lobby à celle de groupe de pression[7] ou de groupe d'intérêt. Le terme de lobby tend actuellement à désigner toute organisation mettant en oeuvre des actions d'influence des pouvoirs publics ou cherchant à influencer ponctuellement une décision publique[8]. Un lobby peut donc représenter une entreprise[9], une coalition ponctuelle d'entreprises[10], une association ou syndicat professionnel. Enfin, la notion de lobbying a été étendue à l'ensemble des actions d'influence visant les pouvoirs publics. Cela concerne aussi bien le pouvoir législatif, que le pouvoir exécutif ou le pouvoir judiciaire. Par ailleurs, il n'est pas rare de voir utilisé le terme de lobbying pour désigner des actions d'influence internes à l'appareil d'Etat[11].

12• Le lobbying comme technique d'influence

Les lobbyists constituent une profession à part entière. Ce sont des spécialistes de l'influence et de la médiation entre les lobbies et les pouvoirs publics. Si les techniques utilisées à l'origine étaient relativement sommaires, et parfois douteuses[12], elles sont devenues actuellement plus sophistiquées.

121• Les lobbyists professionnels

L'émergence du lobbying au début du XIX° siècle est indissociable de l'émergence de la profession de lobbyist. Aux Etats-Unis, les lobbyists professionnels sont souvent d'anciens responsables politiques ou d'anciens hauts fonctionnaires qui exploitent leur maîtrise des circuits de décision publique[13] et leur réseau relationnel politique (Berry, 1988). Un certain flou subsiste sur le nombre exact de professionnels

---

[6] "*Lobbies*" au pluriel.

[7] L'anglicisme *lobby* est systématiquement traduit en France par le terme "groupe de pression". Voir par exemple : *Le Petit Robert, Grand dictionnaire de la langue française*, 1993.

[8] On peut par exemple citer dans le cas des Etats-Unis, le lobby "anti-gun", favorable à une limitation des ports d'armes. En France par exemple, on parle du "lobby militaro-industriel" pour désigner une nébuleuse comprenant aussi bien le GIAT, Dassault ou Aérospatiale.

[9] Par exemple, dans une analyse historique du lobbying américain, Ornstein et Elder (1978) mentionnent l'activité des lobbies suivants : la banque "*Nicholas Biddle's Bank*" (1883), la compagnie de chemin de fer "*Union Pacific Railroad*" (1872), certains producteurs de whiskies (1875) ou le fabricant d'armes "*Samuel Colt*" (1855).

[10] Berry (1988) parle de coalitions *adhoc*.

[11] Par exemple, dans le système fédéral américain, il est d'usage de considérer le président des Etats-Unis comme le premier lobbyist auprès du Congrès (Julien, 1988 ; Milbrath, 1963).

[12] Pendant longtemps, et encore aujourd'hui, le lobbying a été désigné aux Etats-Unis par le sigle "3B" signifiant "*Booze, Blond and Bribes*" : alcool, blondes (femmes) et pots-de-vin.

[13] Comme le souligne Boucher (1993), la plupart des lobbyists insistent sur le fait que ce métier ne peut pas s'apprendre dans les écoles ou les universités. L'exigence d'une expérience constitue de fait une barrière à l'entrée pour cette profession.

exerçant ce métier, contribuant ainsi à alimenter les mythes du lobbying et du pouvoir des lobbyists. L'évaluation du nombre de lobbyists exerçant à Washington est, à ce titre, très significative. Ce nombre varie, selon les sources, de 10 000 (Julien, 1988) à 40 000 (Prévost-Testard, 1993[14]). En 1994, le nombre de lobbies officiellement enregistrés après du Congrès américain est de 13 500[15]. Ce chiffre concerne cependant l'ensemble des groupes d'intérêt, des cabinets de lobbying[16] et des cabinets d'avocats[17] intervenant auprès du Congrès. Aussi, l'évaluation donnée par Lassale (1996), de 15 000 lobbyists exerçant à Washington, nous semble la plus plausible[18]. Sur le plan communautaire, le même flou subsiste : on estime que le nombre de lobbyists intervenant auprès des institutions communautaires est compris entre 4 000 et 10 000[19]. En France, les cabinets spécialisés en lobbying ont émergé au début des années 1980[20]. Treize cabinets sont enregistrés en 1996 au sein de l'unique association professionnelle[21], déclarant une centaine de salariés. Selon Boucher (1993), en incluant les avocats exerçant partiellement des activités de lobbying, on peut estimer à une vingtaine le nombre de cabinets en lobbying en France, ce qui représente entre 50 et 60 lobbyists professionnels[22].

122• Les techniques du lobbying

De nombreux ouvrages, issus le plus souvent de praticiens (Clamen, 1995 ; Giuliani, 1991 ; Jordan, 1991 ; Prévost-Testard, 1993), présentent le lobbying sous l'angle de techniques et de méthodes[23] d'influence. Quatre techniques constituent les fondements du savoir-faire des lobbyists professionnels :

- ***La veille institutionnelle*** ; selon Berry (1988), les lobbyists sont "*les yeux et les oreilles des organisations pour lesquelles ils travaillent*" (p. 80). La veille (appelée aussi surveillance ou "*monitoring*") consiste à collecter et à hiérarchiser toutes les

---

[14] Cette différence ne s'explique pas seulement par les sept années qui séparent la publication des deux ouvrages cités : entre 1985 et 1990, période considérée comme très propice au lobbying aux Etats-Unis, la croissance du nombre de lobbyists n'a été que de 20%. Une ambiguïté subsiste cependant sur ce qu'on considère comme "lobbyist" : s'agit-il du lobbyist à titre individuel ou d'un cabinet de lobbying disposant éventuellement de plusieurs collaborateurs ?

[15] A titre de comparaison, ils étaient 7 200 en 1985.

[16] Selon Berry (1988), les plus célèbres sont : Arnold & Porter, Burson-Marsteller, Hill & Knolwton Inc.

[17] Selon Berry (1988), 45 000 avocats seraient enregistrés au barreau de Washington en 1987.

[18] En 1992, une autre source (Vivien, 1992) avance le chiffre de 12 500 lobbyists exerçant à Washington.

[19] "*Bruxelles, mode d'emploi*", Capital, Mai 1994. L'incertitude concernant le nombre de lobbyist est favorisée par l'absence de procédure officielle d'enregistrement. Un rapport établi en 1993 par la Commission européenne estime que 3 000 groupes d'intérêt, employant jusqu'à 10 000 personnes, font du lobbying auprès des institutions communautaires (Communication 93/C 63/02, JOCE n° C 63 du 5 mars 1993). Plusieurs cabinets de lobbying et de lobbyists professionnels font partie de ce recensement.

[20] *Le Monde*, mardi 16 mars 1993.

[21] Association Française des Conseils en Lobbying.

[22] Par comparaison, selon Boucher (1993), il y aurait entre 150 et 200 lobbyists professionnels en Grande-Bretagne.

[23] Par exemple, l'ouvrage de Michel Clamen (1995) est présenté par son éditeur comme un "guide de l'influence" avec "70 techniques d'influence, 100 exemples et 18 fiches de conseils pratiques".

informations pertinentes sur les activités publiques concernant une entreprise, un secteur économique ou une problématique (environnement, sécurité, exportation, développement...). Pour Clamen (1995), la veille ne constitue pas une fin en soi. Elle permet au lobbyist de préparer ses actions d'influence.

- ***L'intermédiation*** ; le lobbyist professionnel, par sa maîtrise des circuits de décision publique et son réseau relationnel[24] facilite à ses clients l'accès aux décideurs publics. L'intermédiation ne se limite pas à la mise en contact : selon Julien (1988), 50% du travail d'un lobbyist consiste à rencontrer directement des décideurs publics pour les informer et les convaincre. Le lobbyist est souvent vu comme un avocat[25] défendant la cause de ses clients auprès des pouvoirs publics[26]. Le rôle du lobbyist consiste à sélectionner les informations pertinentes et à construire les argumentaires nécessaires à la persuasion des décideurs publics. Le recours à des expertises (juridiques, économiques, techniques...) et à des études approfondies pour étayer une démonstration[27] est désormais une pratique courante de la part des lobbyists.

- ***La communication et la mobilisation de l'opinion publique*** ; la communication et la mobilisation de l'opinion publique sont des techniques utilisées par les lobbyists pour faire pression sur les décideurs publics : communications dans les médias, publication d'études d'opinion, publication de "livres blancs", organisation de conférences-débat, organisation de pétitions, coordinations d'actions de citoyens[28] (lettres à des élus, fax, téléphone...). Les lobbyists fournissent le plus souvent à leurs clients une aide logistique (par exemple, pour "recruter" des pétitionnaires) et un savoir-faire organisationnel (par exemple, des lettres-types pour s'adresser aux responsables publics ou des fichiers de coordonnées de personnalités politiques).

- ***Le financement de la vie politique*** ; comme nous le verrons plus loin, aux Etats-Unis, le système politique permet un financement légal des responsables politiques (à travers les partis ou directement aux candidats à des élections). Le financement apparaît alors comme un des leviers de l'action des lobbies. Le rôle du lobbyist consiste à organiser, pour le compte de ses clients, des opérations de financement politique : quelles personnalités politiques financer, comment, combien ?

---

[24] Comme le souligne Boucher (1993), en France, le lobbyist est d'abord quelqu'un qui dispose d'un carnet d'adresse.

[25] On parle également d'"*advocacy*" pour désigner ce travail d'information-persuasion du lobbyist.

[26] "*Etre lobbyist, c'est être un go-between, servir de passerelle, être un communicateur, un avocat et un médiateur*" (Michel Bongrand, Colloque "Le lobbying" - DEA Stratégie et Management, Paris X-HEC, ESSEC, avril 1993).

[27] Un congressiste américain résume ainsi cette démarche : "*Je pense qu'il existe une nouvelle race de lobbyists. Maintenant, il ne disent plus : allons à la chasse au canard. Ce serait plutôt le genre, rapport de vingt pages bourré de détails techniques et de graphiques montrant les impacts budgétaires ainsi qu'un texte approprié, au cas où vous souhaiteriez déposer un amendement*", cité par Julien (1988).

[28] Ces techniques sont aussi connues sous le terme de "*grass-roots lobbying*".

123• La démarche du lobbying

"*Le lobbying correspond, dans ses différents domaines, à une certaine forme de management dominée par une réflexion stratégique*" (Lefébure, 1991 : p. 11). La démarche du lobbying, telle qu'elle est fréquemment décrite par les praticiens, se veut en effet rationnelle et méthodique. Comme le souligne Boucher (1993), par l'adoption d'une démarche analytique[29], les lobbyists tentent de limiter la part de hasard et de chance inhérente à la conduite d'actions de lobbying. A partir d'une analyse du lobbying communautaire, Clamen (1995) présente une démarche générique représentative de l'approche rationnelle du lobbying. L'auteur distingue trois étapes-clés :

1• ***La définition des objectifs*** ; les objectifs d'une action de lobbying peuvent être divers : bloquer une décision publique, favoriser l'adoption d'une décision, modifier le contenu d'une décision, mettre sur agenda public un problème. Le lobbyist intervient pour clarifier, voire orienter, les objectifs politiques de ses clients.

2• ***L'analyse*** ; il s'agit ici de concevoir une stratégie[30] d'intervention. L'analyse du contexte politique et des acteurs en présence est présentée comme une étape indispensable à l'action politique. Pour Clamen, la conduite d'actions de lobbying passe nécessairement par la constitution d'alliances ou la formation de coalitions. L'analyse des acteurs permet au lobbyist d'identifier les alliés potentiels ainsi que les opposants. L'analyse doit déboucher sur un argumentaire. Pour l'auteur, l'argumentaire doit permettre à la fois d'exposer sa propre thèse et de contrer celles des adversaires. L'argumentation renvoie également à des choix tactiques car elle permet d'orienter le débat politique. La dernière phase de l'analyse consiste à établir une matrice d'intervention stratégique (Prévost-Testard, 1993), c'est-à-dire un ensemble d'actions planifiées : quels responsables publics contacter, avec quels arguments, et avec quelles marges de manoeuvre ?

3• ***La conduite de l'action*** ; c'est la phase active du lobbying. Le lobbyist met en oeuvre les actions planifiées : rencontres avec des responsables politiques, information, persuasion, communication, mobilisation de l'opinion publique, organisation de coalitions, etc. Des ajustements peuvent être nécessaires en fonction de l'évolution du processus de décision publique ou de l'évolution du contexte de la décision (période électorale, changement de majorité politique, modification de l'agenda politique...). Comme le souligne Clamen "*la stratégie s'élabore en associant logique et intuition. Logique dans l'analyse du problème et l'étude de son environnement. Intuition*

---

[29] Par exemple, la charte de l'Association française de conseils en lobbying mentionne (art. 8) : "*le conseil en lobbying recommande la mise en oeuvre des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs de ses clients et employeurs. Il y participe sur les points définis en commun avec ses clients et employeurs. Il est soumis à une obligation de moyens*".

dans la définition d'une politique qui semble adaptée (...) La stratégie ne doit pas être figée car, au fur et à mesure de l'évolution des dossiers, il se révèle souvent indispensable de revoir ses positions." (p. 27).

Les lobbyists apparaissent comme des professionnels de l'influence. Leur démarche d'intervention ne diffère pas fondamentalement de celles des autres consultants auxquels font appel les entreprises, et en particulier des consultants en management stratégique. Toutefois, le savoir-faire des lobbyists professionnels porte sur des domaines -la décision publique et le fonctionnement des institutions publiques- ne faisant pas partie a priori des métiers de l'entreprise. Le lobbying n'est pas l'apanage des seuls consultants spécialisés : il est aussi le fait des groupes d'intérêt

13• Le lobbying comme activité des groupes d'intérêt

Les groupes d'intérêt représentent des lobbies dans le sens où le lobbying apparaît comme un moyen privilégié pour la défense des intérêts de leurs membres.

131• La notion de groupe d'intérêt

La notion de groupe d'intérêt recouvre des réalités multiples. Cette notion a été développée à l'origine[31] pour rendre compte du phénomène des groupes organisés, et de leurs actions d'influence sur le pouvoir politique. Un groupe d'intérêt est "*un ensemble d'individus qui, sous l'impulsion d'un intérêt commun expriment des revendications, émettent des prétentions ou prennent des positions affectant de manière directe ou indirecte, d'autres acteurs de la vie sociale*" (Basso, 1983 : p. 10). Cette définition est relativement extensive car elle assimile tout groupe organisé et structuré -une association ou un syndicat par exemple- à un groupe d'intérêt, sachant que tout groupe se constitue autour d'intérêts partagés par les membres qui le composent : intérêts matériels, symboliques, affectifs, idéologiques, moraux ou encore professionnels (Offerlé, 1994). Soulignons que certains auteurs donnent une définition plus restrictive de la notion de groupe d'intérêt. Mény (1991), par exemple, exclut du champ des groupes d'intérêt ceux n'ayant que des relations marginales avec les pouvoirs publics. Nous retiendrons avec Basso (1983) que le phénomène de groupe d'intérêt est reconnaissable à l'existence de trois éléments : un groupe ou une communauté organisée, un intérêt et la volonté de défendre cet intérêt,

---

[30] Le terme de tactique serait plus approprié, compte tenu des définitions du chapitre précédent.

[31] Voir par exemple : A.F. Bentley, *The Process of Government, A Study of Social Pressures*, University of Chicago Press, 1908 ; H.W. Ehrmann, *Interest groups on four continents*, Pittsburgh, 1958 ; D. Truman, *The Governmental Process, Interests and Public Opinion*, Knopf, 1951.

l'influence exercée pour défendre cet intérêt, cette influence pouvant s'exercer aussi bien dans le champ politique que dans le champ social ou économique.

132• Une classification des groupes d'intérêt

Meynaud (1958) ainsi que Duverger (1968), ont proposé une classification des groupes d'intérêt (figure 1.1) basée sur trois critères : la finalité de l'action du groupe, la place de l'influence et de la défense des intérêts dans l'activité du groupe et la nature du groupe.

Figure 1.1 : Une typologie des groupes d'intérêt

<table>
<tr><th></th><th>Défense</th><th>Promotion</th></tr>
<tr><td>Exclusifs</td><td>Organisations patronales
Organisations de salariés
Coalitions d'entreprises</td><td>Groupes de réflexion
Clubs politiques</td></tr>
<tr><td>Privés</td><td>Associations d'anciens combattants
Associations de consommateurs
Organisations écologistes</td><td>Associations religieuses
Associations familiales
Associations caritatives</td></tr>
<tr><td>Partiels
Publics</td><td colspan="2">Armée
Administrations publiques
Corps de fonctionnaires</td></tr>
</table>

Adapté de Duverger (1968), Meynaud (1958) et Basso (1983)

La finalité de l'action permet de distinguer les groupes de défense d'un intérêt matériel, des groupes dits de "promotion", dont la finalité est la défense de valeurs, d'idées ou de principes moraux (association caritatives, groupes de réflexion ou "*think thank*", groupes religieux, associations familiales...). La place de l'influence dans l'activité du groupe permet de distinguer les groupes dont l'activité exclusive est la défense des intérêts de leurs membres, des groupes dits "partiels"[32], dont la défense des intérêts n'est qu'une facette de leurs activités. Meynaud et Duverger font également la distinction entre les groupes "privés" et les groupes "publics", dont les membres appartiennent à l'appareil d'Etat (fonctionnaires, membres du gouvernement, élus).

[32] La distinction entre groupes partiels et groupes exclusifs, si elle est relativement claire dans son principe, ne semble pas simple à appliquer, comme le reconnaît par ailleurs M. Duverger. Dans sa théorie dite de l'action collective, M. Olson (1978) a montré comment de nombreux groupes "exclusifs" se muent progressivement en des groupes "partiels" en proposant de plus en plus de "sous-produits" (avantages matériels autres que la défense des intérêts) aux membres du groupe. L'offre de sous-produits permet aux groupes en concurrence sur le marché de la représentation des intérêts de maintenir un niveau d'adhésion suffisant, en fidélisant les membres du groupe et en attirant de nouveaux adhérents.

133• Les activités d'influence des groupes d'intérêt

Wilson (1987) montre que les activités des groupes d'intérêt peuvent être classées en deux catégories. Les activités non politiques correspondent aux prestations matérielles (assurances, voyages, loisirs, publications...) offertes aux membres du groupe. Les activités politiques représentent l'ensemble des activités de défense des intérêts du groupe. Ces activités sont qualifiées de politiques car elle sont développées le plus souvent dans le champ politique ou public, mais aussi parce qu'elles sont fondées sur l'exercice d'un pouvoir. Toutes les activités politiques d'un groupe d'intérêt ne relèvent pas toutefois du lobbying. Selon Duverger (1968), les groupes d'intérêt développent souvent un ensemble d'activités politiques routinières (participation aux consultations régulièrement organisées par les pouvoirs publics, participation à des groupes de travail...) qu'il convient de distinguer des actions d'influence ponctuelle de décisions publiques. L'auteur a identifié et classé les actions d'influence pouvant être mises en oeuvre par un groupe d'intérêt (figure 1.2). Duverger fait la distinction entre, d'une part, les actions directement dirigées vers les pouvoirs publics et celles cherchant à les atteindre indirectement, et, d'autre part, les actions officielles et ouvertes et celles, plus informelles et occultes.

Figure 1.2 : Les actions d'influence des pouvoirs publics

	Actions directes	**Actions indirectes**
Actions ouvertes	Participation à des commissions parlementaires ou administratives Négociations formelles avec les pouvoirs publics Contacts formels avec des décideurs publics	Manifestation publique Pétitions Organisation de colloques Réalisation de sondages ou d'études techniques
Actions occultes	Contacts informels et discrets auprès de décideurs publics Corruption ou semi-corruption	Propagande Manipulation d'une partie de l'opinion publique ou d'un groupe d'intérêt intermédiaire

Duverger (1968)

Comme nous l'avons montré précédemment, seules les actions directement dirigées vers les pouvoirs peuvent être considérées comme des actions de lobbying. Les actions ouvertes, dirigées vers les pouvoirs publics, correspondent à la forme la plus classique du lobbying pratiqué par les groupes d'intérêt. Il s'agit d'actions de persuasion dans le cadre de négociations directes entre les responsables publics et les représentants du groupe d'intérêt. Elles sont développées le plus souvent à travers les canaux

institutionnels de négociation : groupes de travail, commissions parlementaires, entretiens officiels, etc. Les actions occultes de lobbying empruntent des voies informelles[33] (recours aux réseaux relationnels informels, influence discrète des décisions publiques) voire illégales (semi-corruption[34], trafic d'influence, financement illégal des partis politiques).

Les actions visant indirectement les pouvoirs publics ne constituent pas, au sens strict du terme, des actions de lobbying. Ces actions rentrent cependant dans le cadre plus général d'une tactique de lobbying. L'organisation de manifestations publiques, "l'appel au peuple" ou la "prise à témoin de l'opinion publique" (à travers des campagnes de communication ou l'organisation de pétitions) apparaissent comme des activités courantes pour les groupes d'intérêt. Ces actions visent à mobiliser des acteurs externes[35] à l'appareil de l'Etat : le groupe d'intérêt cherche à influencer des acteurs tiers (une catégorie sociale, l'opinion publique, les médias,...) qui se feront ensuite l'écho des intérêts du groupe auprès des pouvoirs publics. La mise en oeuvre de telles actions semble plus délicate car il peut exister un biais dans la perception et la reformulation des intérêts du groupe par les acteurs tiers. Ces actions peuvent néanmoins représenter le seul mode d'expression pour les groupes ne bénéficiant pas d'un accès direct aux décideurs publics ou n'ayant pas la légitimité suffisante pour le faire.

Cette classification, proposée par Duverger, nous paraît d'autant plus intéressante qu'elle peut être appliquée à d'autres acteurs cherchant à influencer les pouvoirs publics, et en particulier aux entreprises. En effet, si l'entreprise, en tant qu'institution économique, ne peut être assimilée à un groupe d'intérêt, elle peut constituer un lobby au même titre que les groupes organisés[36].

---

[33] Notons que certaines activités s'apparentent simultanément à des actions occultes tout en étant ouvertes. Le financement des campagnes électorales américaines en constitue un exemple. Le système des "*Political Action Committees*" permet à des groupes d'intérêt de financer légalement des campagnes électorales. Il s'agit donc bien d'actions ouvertes permettant la défense des intérêts du groupe. Pour autant, les candidats négocient souvent des engagements avec leurs bailleurs de fonds (Julien, 1988).

[34] Pour Duverger, il s'agit des faveurs (invitations, voyages, petits cadeaux...) offerts à des responsables publics pour entretenir de bonnes relations avec eux.

[35] Ornstein et Elder (1978) classent ces actions dans les "*outsiders strategies*" (stratégies externes) par opposition aux actions -directes- qui empruntent des voies internes à l'appareil d'Etat ("*insiders strategies*").

[36] Soulignons, qu'en France, où le terme lobby a une connotation péjorative, les groupes d'intérêt (syndicats de salariés, organisations patronales, associations...) reconnus par les pouvoirs publics comme des partenaires sociaux sont rarement désignés comme des étant des lobbies. Le terme "*lobby*" renvoit à la défense d'intérêts particuliers, supposés être contraires à l'intérêt général. Dans une étude consacrée aux groupes d'intérêt en France, Wilson (1987) montre que, paradoxalement, la plupart des responsables des organisations professionnelles et patronales françaises (CNPF, CGT, FO, CFDT...) récusent le qualificatif de "*lobby*" tout en revendiquant de mener des actions de lobbying.

2• Le lobbying, une pratique fortement différenciée selon les pays

Le lobbying est lié au fonctionnement des institutions politiques dans lesquelles il se développe. Nous présentons ici trois contextes politiques différents, et donc, trois systèmes de lobbying différents : aux Etats-Unis d'abord, puisque c'est dans ce pays que cette pratique née et qu'elle est la plus développée ; au sein de la communauté européenne et en France ensuite, puisque ce sont les contextes institutionnels qui nous intéressent dans le cadre de notre problématique.

GROUPE HEC
BIBLIOTHÈQUE
78350 JOUY-EN-JOSAS

21• Le lobbying américain, dans la tradition libérale

211• Le paradoxe de Madison[37]

Le paradoxe de Madison traduit le rapport ambigu qu'entretiennent les américains avec le lobbying et les lobbies. Comme le souligne Lassale (1996), "*l'attitude de l'opinion vis-à-vis des lobbies et de la représentation des intérêts est profondément ambivalente. D'un côté, la méfiance reste très forte devant ce qui est perçu comme une possibilité de perversion du système démocratique* (...) *D'un autre côté, les groupes d'intérêt sont une composante nécessaire de la démocratie américaine*" (p. 18). Cette contradiction[38] est historique et relève des principes mêmes du système politique américain. En 1788, James Madison, futur président[39] des Etats-Unis, a dénoncé le pouvoir des groupes de pression, qualifiés de "factions[40] ". Pour Madison, les factions sont, par nature, mues par des intérêts égoïstes et constituent donc une menace pour la démocratie. Madison reconnaît cependant que l'existence des factions est liée à la nature humaine. Il considère aussi que l'interdiction des factions serait contraire aux principes de liberté sur lesquels a été fondée la nation américaine[41]. Le paradoxe de Madison s'énonce ainsi : comment limiter l'expression des factions -et donc des citoyens- sans tomber dans l'autoritarisme ?Ccomment garantir la liberté des citoyens sans que le gouvernement ne soit aliéné aux intérêts particuliers des "factions" ? (Berry, 1988 : p. 1). Pour Madison,

---

[37] Nous reprenons ici le titre d'un chapitre de l'ouvrage de Berry (1988).

[38] Cette ambiguïté subsiste également au niveau des dirigeants politiques. Les deux candidats aux élections présidentielles américaines de 1996, William Clinton et Bob Dole, ont dénoncé le pouvoir des lobbies tout en profitant de leurs soutiens financiers grâce au système des PAC. Par exemple, Bob Dole a été un ardent défenseur auprès du Congrès américain des intérêts du producteur de bananes Chiquita.

[39] 4ème président des Etats-Unis, de 1809 à 1817.

[40] Une faction est définie par Madison comme "un ensemble de citoyens unis par une passion commune ou un intérêt commun, adversaires des droits des citoyens ou des intérêts permanents de la communauté" (cité par Ornstein et Elder, 1978).

[41] Selon Madison, "*la liberté est aux factions ce que l'air est au feu : un besoin sans lequel elles meurent. Mais il peut être aussi sot d'abolir la liberté, essentielle à la vie politique, parce qu'elle nourrit les factions que de supprimer l'air, essentiel à la vie, parce qu'il permet au feu de se propager*".

le pouvoir d'une faction ne peut être limité que par le contre-pouvoir d'autres factions. Le premier amendement de la Constitution américaine reflète ainsi ce principe des pouvoirs et contre-pouvoirs ou "*checks and balance*", énoncé par Madison[42]. L'expression directe des citoyens se manifeste, par exemple, à travers les *"hearings"* : auditions publiques préalables au vote des lois. C'est également au nom de la liberté d'expression que le lobbying est considéré aux Etats-Unis comme mode de représentation légitime des intérêts.

212• La réglementation du lobbying aux Etats-Unis

Le "*Federal Regulation of Lobbying* Act", adopté en 1946, a posé les fondements de la réglementation américaine du lobbying, sur le plan fédéral[43]. Par cette réglementation, le législateur a cherché à imposer une certaine transparence à l'activité des lobbies et des lobbyists, dont les pratiques avaient conduit à de multiples dérives[44] : pression sur les hommes politiques, menaces, chantage, corruption[45], etc. Les lobbies, mais aussi des élus bénéficiant d'avantages liés au lobbying, se sont longtemps opposés à l'adoption d'une réglementation au plan fédéral, malgré les nombreux scandales[46]. Le "*Federal Regulation of Lobbying Act*" prévoit l'enregistrement des lobbyists auprès du Sénat et de la Chambre des Représentants et instaure une procédure de déclaration trimestrielle : chaque lobbyist est tenu de déclarer en particulier les références de ses clients ou mandataires, l'objet de son activité de lobbying, le montant et l'usage des sommes d'argent perçues. La réglementation impose également aux membres du Congrès de déclarer les montants et l'origine des sommes perçues dans le cadre d'actions de lobbying. Des sanctions pénales sont prévues pour les contrevenants[47].

---

[42] "*le Congrès ne peut promulguer aucune loi pour instaurer une religion ou pour en interdire la libre pratique, pour limiter la liberté d'expression ou de la presse, ou pour limiter le droit des citoyens à se rassembler pacifiquement et à adresser une pétition au gouverneur pour obtenir réparation de torts [qu'ils auraient pu subir]*".

[43] Cette réglementation est postérieure à de multiples réglementations adoptées par certains Etats fédéraux : En 1877, l'Etat de Georgie interdit le lobbying considéré comme un délit pénalement sanctionné.

[44] C'est dans les années 1830-1850, que les lobbyists américains vont "gagner" leur réputation sulfureuse. De nombreux lobbies disposaient de représentants auprès du Congrès : banques, compagnies pétrolières, compagnies de chemin de fer, industries de l'alcool... Ceci a contribué au développement de pratiques malsaines mêlant politique et argent. Selon Ornestein et Elder (1978), certains lobbyists s'alliaient avec des tenanciers de maisons de jeu ; les sénateurs endettés étaient des "proies" faciles pour les lobbies. Par ailleurs, Sam Ward, le "roi du *lobby*", dont la devise était "le chemin du "oui" (vote) d'un sénateur passe par son ventre", a été le précurseur de l'organisation de dîners somptueux où les hommes d'affaires, moyennant versement de 12 000 $ par an, rencontraient des sénateurs susceptibles de défendre leurs intérêts.

[45] Par exemple, en 1866, Samuel Colt aurait versé 10 000 $ à un sénateur afin d'obtenir des avantages pour l'industrie, alors naissante, des revolvers.

[46] Par exemple, en 1913, une vaste opération de lobbying est engagée contre l'adoption d'une loi fédérale sur les taxes douanières. 500 000 $ sont dépensés par les lobbies pour contrer l'adoption de cette loi : 1,5 million de lettres sont adressées aux responsables politiques, des fonctionnaires sont corrompus pour falsifier les statistiques officielles, des menaces en représailles sont proférées contre les sénateurs les plus réticents. Une commission judiciaire du Sénat met en lumière l'étendue des pratiques du lobbying, passées du stade artisanal à un stade semi-industriel.

[47] La loi prévoit des amendes jusqu'à 5 000 $, assorties éventuellement d'une peine de prison d'une durée maximale de douze mois, et d'une interdiction d'exercice de trois années. Le Tribunal doit cependant être saisi par un citoyen, un parlementaire ou les bureaux du Sénat ou de la Chambre des Représentants, ce qui limite le

Malgré les nombreuses échappatoires qu'elle présente[48], cette réglementation a été largement combattue par les lobbyists et certains lobbies. Elle sera est amendée plusieurs fois, dans un sens plus libéral[49]. En 1978, l'adoption du "*Lobbying Disclosure Act*" permet de clarifier les règles d'enregistrement des lobbies et des lobbyists[50]. La réglementation fédérale américaine est considérée cependant par certains comme "*une coquille vidée de son contenu*" (Vivien, 1992 : p.32). Certains Etats disposent toutefois de législations plus contraignantes que la loi fédérale[51].

213• Traditions et dysfonctionnements

La reconnaissance du lobbying comme mode légitime de représentation des intérêts a favorisé l'émergence de lobbies aussi nombreux que diversifiés : organisations professionnelles (*National Association of Manufacturers, Business Rountable...*), syndicats (AFL-CIO, *American Medical Association...*), entreprises (Union Carbide, Dupont, Kimberly-Clark...), associations de défense d'intérêts spéciaux (*Common Cause, Public Citizen* de Ralph Nader, *National Rifle Association, Friends of the Earth...*). Une très forte croissance du nombre de lobbies a été enregistrée dans les années 60 et 70[52] : 40% des lobbies auraient été créés après 1960, et 25% d'entre eux l'ont été après 1970 (Berry, 1988). La profusion de lobbies traduit un pluralisme certain dans les intérêts représentés. Toutefois, cela génère un système de représentation des intérêts complexe et instable. Par ailleurs, les nombreuses alliances entre lobbies contribuent à la complexité et à l'instabilité du système de représentation des intérêts. Les lobbies fonctionnent souvent en réseaux finalisés (*"issues networks"*) ; les alliances se font et se défont selon des politiques publiques à influencer et des tactiques opportunistes des différents acteurs (Lassale, 1996).

---

volet répressif de la législation.

[48] Le "Federal regulation of Lobbying Act" ne concerne que le lobbying exercé directement après des membres du Congrès. Il ne concerne pas le lobbying auprès du pouvoir exécutif, ni le *grass-roots lobbying*.

[49] En particulier, en 1954, un arrêt de Cour Suprême établit que seuls sont soumis à l'obligation d'enregistrement les individus ou groupes qui ont sollicité ou collectent de l'argent pour influencer le législateur. Sont donc exclus du champ de la loi, les groupes ou les individus qui utilisent leurs propres fonds. Par ailleurs, il est précisé que la loi ne s'applique qu'aux groupements dont le but principal est d'influencer les législations à travers des contacts directs avec les membres du Congrès. Certains lobbies importants échappent ainsi à l'obligation d'enregistrement car ils estiment faire de l'information et non du lobbying.

[50] Pour différencier lobbyist et citoyen, le Congrès ne considère comme *lobby*ist que les organisations ayant au moins un salarié. Les lobbyists bénévoles sont ainsi exclus du champ de la réglementation. D'autre part, le Congrès établit des règles formelles pour identifier les lobbies. C'est une organisation qui consacre plus de 2 500 $ par trimestre à des activités de lobbying (*grass-roots lobbying* compris), directement ou par l'intermédiaire d'un lobbyist. Enfin, le Congrès renforce la procédure d'enregistrement qui est placée sous la responsabilité d'une agence fédérale (General Accounting Office).

[51] La loi californienne exige par exemple la déclaration de toute opération ayant pour but d'influencer une législation ou une réglementation, dès lors que cette opération implique l'engagement d'une dépense de plus de 250 $ (Vivien, 1992).

[52] Cela correspond à la période de forte croissance des départements "Affaires publiques" des entreprises, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

L'impact des lobbies sur le fonctionnement des institutions publiques américaines se manifeste doublement :

- D'une part, par le pouvoir acquis à travers le financement de la vie politique. Les contributions financières des lobbies sont d'autant plus déterminantes que les besoins des partis politiques et de leurs candidats sont de plus en plus importants[53]. Les lobbies financent légalement les partis politiques et les campagnes électorales grâce au système des PAC[54] (*Political Action Committee*). La multiplication des PAC et leur poids dans le financement de la vie politique américaine[55] traduit le pouvoir acquis par les lobbies. La dépendance financière des responsables politiques vis-à-vis des PAC les rend plus perméables aux intérêts particuliers qu'ils représentent. Ce système a créé un véritable "marché politique" : les PAC financent les candidats en fonction de leur pouvoir -réel ou potentiel- sur l'échiquier politique et de leurs positions[56] sur les sujets touchant à leurs intérêts (protection de l'environnement, législation sur le port d'arme, taxes douanières, protection sociale...).

- D'autre part, par une quasi-institionnalisation de leur rôle dans les processus de décision publique. L'*Administrative Procedure Act* oblige par exemple les agences gouvernementales à soumettre leurs projets de réglementation aux commentaires du public. Les lobbies, mieux organisés que les citoyens, peuvent ainsi intervenir[57] en toute légalité pour infléchir les projets. Une procédure similaire existe pour les textes législatifs pour lesquels des auditions publiques -*"hearings"*- sont organisées. Cette médiatisation du processus de décision publique renforce le pouvoir d'influence des lobbies disposant d'une d'expertise et de ressources financières et organisationnelles importantes.

---

[53] Les coûts des campagnes électorales ont en effet connu une très forte inflation dans les années 70 et 80 à cause de la croissance des dépenses de marketing politique et de communication.

[54] La loi autorise les firmes privées et les associations à solliciter financièrement leurs salariés, actionnaires ou adhérents, à créer et administrer des fonds pour le financement de campagnes électorales. Un PAC peut collecter des fonds sans limite. Un PAC peut verser jusqu'à 15 000 $ par an à un parti politique et jusqu'à 5 000 $ par élection à un candidat. Un PAC peut financer d'autres PACs à hauteur de 5 000 $ par an et par PAC, plafonné à 15 000 $ par an.

[55] On comptabilisait en 1992, 4195 PAC -dont 1735 créés directement par des entreprises- contre une centaine seulement en 1974 ; en 1986, 44,5% des députés américains ont eu leur campagne électorale financée à plus de 50% par les PAC. En 1991-92, les PAC ont collecté 385 millions de $ et ont distribué 394 millions de $. A côté de l'argent versé officiellement -ou "*hard money*"-, les PAC peuvent fournir des aides matérielles ou indirectes -ou "*soft money*"- aux candidats : recrutement d'électeurs, organisation de campagne de communication, prise en charge de certains frais de gestion de la campagne électorale, organisation de soirées de soutien payantes organisation de conférences-débats.

[56] Les PAC les plus importants mettent en place des structures permettant de suivre minutieusement les votes et les choix politiques des hommes politiques qu'elles ont soutenu. Ces données sont communiqués régulièrement à leurs adhérents. Ce système de contrôle permet d'exercer une pression constante sur les responsables politiques. Comme le souligne Julien (1988), les PAC ont une logique coûts/bénéfices et ils essayent par ce moyen de maximiser leur retour sur investissement.

[57] Les commentaires des lobbies, en fait de véritables analyses juridiques, techniques ou économiques, sont souvent rédigés par des lobbyists ou par des avocats.

Le système du "triangle de fer" -*ou "iron triangle*"- est manifestation la plus remarquable du pouvoir acquis par les lobbies au sein du système politique américain Les "triangles de fer" sont des alliances stables entre des lobbies, une agence gouvernementale (une administration), et une ou plusieurs commissions du Congrès. Ces alliances se caractérisent par une collaboration étroite entre les lobbyists, les fonctionnaires et les élus, dans la préparation de décisions dans un domaine précis[58] : économique, industriel, agricole, social, etc. Ces "noyaux durs" sont d'autant plus stables que les lobbyists sont souvent d'anciens hauts fonctionnaires ou d'anciens membres du Congrès[59].

Le système américain du lobbying illustre parfaitement le paradoxe de Madison. Sa professionnalisation et sa quasi institutionnalisation favorise le pluralisme et facilite l'accès aux décideurs politiques. Dans le même temps, ce système consacre le pouvoir de l'argent[60] et de l'expertise. Il génère ainsi de fortes inégalités parmi les lobbies, et entre les lobbies et les citoyens. Malgré ses limites, le système américain de lobbying est souvent cité en exemple par les lobbyists européens et semble avoir inspiré les pratiques communautaires.

22• La construction européenne face au lobbying

221• Une montée en puissance des lobbies à Bruxelles

Le développement de lobbies à l'échelon communautaire est directement lié au processus de construction européenne. La publication du Livre Blanc en 1985 et la signature de l'Acte Unique en 1987, ont constitué un tournant dans le développement des lobbies communautaires. On estime, en 1993, à près de 3 000 le nombre de lobbies intervenant auprès des institutions communautaires[61], alors qu'ils n'étaient que 458 en 1986. Ce chiffre comprend les groupes de fédérations professionnelles à caractère

---

[58] Julien (1988) décrit par exemple le "triangle de force du lait" organisé autour des lobbies de l'industrie laitière (National Milk Producer Federation et PAC laitiers), de la division lait du ministère de l'agriculture, de la commission de l'agriculture et de la sous-commission des productions animales de la Chambre des Représentants.

[59] C'est le système de pantouflage à l'américaine, appelée "tourniquet" ou -"*revolving door*"-. En 1989, le "*Post-Employment Restrictions Act*" a été adopté pour réglementer le passage des fonctionnaires vers les organisations privées. Il est ainsi interdit aux fonctionnaires d'exercer dans une organisation sur laquelle ils avaient un pouvoir de contrôle, avant une période de deux années. Par ailleurs, un fonctionnaire ne peut faire de lobbying auprès de l'administration dans laquelle il travaillait avant une année. La réglementation ne s'applique pas aux élus politiques (membres du Congrès par exemple).

[60] Comme le souligne l'ancien sénateur et candidat à la résidence, Robert Dole, il n'y a pas de PAC représentant les pauvres aux Etats-Unis.

[61] Communication 93/C 63/02, JOCE n° C 63 du 5 mars 1993. Ce qui correspond à près de 10 000 lobbyists intervenant directement auprès des institutions communautaires (*Le Monde*, 20 janvier 1996).

transnational[62], les groupes d'intérêt communautaires (consommateurs, protection de l'environnement...), les antennes bruxelloises des groupes d'intérêt nationaux[63], les bureaux de représentations des grandes firmes européennes ou américaines, ainsi que les cabinets de lobbying[64] à vocation communautaire. L'émergence et le développement de lobbies communautaires sont souvent présentés comme la conséquence d'un double phénomène:

- D'une part, le lobbying apparaît comme une réponse au pouvoir de décision acquis par les institutions communautaires ; la réalisation du Marché commun, ainsi que l'adoption des 286 mesures d'harmonisation précédant l'Union européenne, ont constitué une importante opportunité pour engager des actions de lobbying[65]. L'*eurolobbyisme* se traduit par la volonté de participer au processus de décision communautaire afin de susciter, d'infléchir -voire de bloquer- les décisions. La recherche de subventions apparaît également un objectif pour certains lobbies[66].

- D'autre part, le lobbying communautaire a été suscité par la Commission européenne ; comme le soulignent Sidjanski et Ayberk (1990 : p. 9), "*les institutions communautaires ne disposent pas d'un fondement et d'une légitimité aussi solides que ceux des Etats membres*". Elles utilisent "*les forces communautaires naissantes dont les groupes d'intérêt constitués au niveau de la communauté européenne*" pour constituer et renforcer leur pouvoir de décision supranational. Ainsi, la Commission européenne, après avoir encouragé l'émergence de nombreux groupes d'intérêt transnationaux, associe[67] ces derniers au processus de décision publique (Jean, 1992).

Grâce à leur expertise, aux informations qu'ils apportent aux fonctionnaires de la Commission, et à une certaine représentativité des intérêts à l'échelle communautaire[68],

---

[62] D'après le répertoire des organisations professionnelles (Edition Delta). Parmi ces organisations professionnelles, on peut citer : CEFIC (Conseil européen des fédérations d'industries chimiques), CEAF (Comité européen des associations des fonderies, UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs de l'Europe), Table ronde des industriels européens, COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles).

[63] Dans le cas de la France, on peut citer : le CNPF, l'ACFCI, les représentations des régions (Rhône-Alpes, Pays de Loire...). Dans le cas des Etats-Unis, l'European Committee de la Chambre de commerce américaine représente quelques 350 groupes américains.

[64] On dénombre ainsi une centaine d'officines spécialisées à Bruxelles.

[65] Grâce au monopole du pouvoir d'initiative dont elle dispose, la Commission européenne est la cible privilégiée du lobbying communautaire. Cependant, après l'adoption du Traité de Maastricht, le Parlement est devenu également une cible -alternative ou complémentaire- pour les lobbies.

[66] La Commission européenne gère plusieurs fonds structurels (social, développement agricole, développement régional), ainsi que des programmes technologiques et scientifiques (Esprit, Euréka, Brite, Race).

[67] Le recours quasi systématique à la publication de Livres Verts ou de Livres Blancs destinés à susciter le débat, permet à la Commission de n'engager une initiative législative que lorsqu'un certain consensus entre les différents groupes d'intérêt et les Etats membres a émergé. La Commission dispose également de 235 comités consultatifs permettant d'associer ouvertement les lobbies au processus de décision. Par l'intermédiaire d'experts cooptés, les comités consultatifs deviennent alors des leviers pour la défense des intérêts des lobbies.

[68] Selon Sydjanski et Ayberk (1990), la Commission admet cependant certains groupes d'intérêt comme interlocuteurs, sans pour cela qu'ils aient une représentativité suffisante dans les pays membres. Ceci s'explique

les lobbies facilitent, dans une certaine mesure, la prise de décision publique. Toutefois, le processus de décision communautaire semble favoriser les lobbies qui y participent activement tout en pénalisant ceux qui restent à l'écart des débats. Dans ces conditions, le lobbying communautaire devient impératif pour certains groupes d'intérêt nationaux et pour certaines entreprises nationales. Ceci explique le développement des lobbyists professionnels à caractère communautaire qui proposent, en particulier, une présence à Bruxelles et une connaissance des procédures de décision, relativement complexes.

222• Un jeu politique complexe

Mazey et Richardson (1992) montrent que la complexité du lobbying communautaire réside dans le fait qu'il s'agit d'un jeu d'influence à trois acteurs : les lobbies, les autorités nationales et les institutions communautaires. Le jeu d'influence des lobbies s'intègre dans la dynamique de pouvoir qui existe entre les Etats membres et les institutions de la Communauté. Ainsi, les lobbies utilisent le lobbying national comme levier dans leur tactique de lobbying communautaire[69]. Par ailleurs, des alliances, réelles ou objectives, sont parfois nouées entre les lobbies et leurs autorités nationales, dans le but d'influencer les décisions communautaires (Rideau, 1992). Les activités de certains lobbies rejoignent la défense d'intérêts nationaux et prolongent, parfois, l'action de leurs autorités nationales[70]. La constitution de coalitions ponctuelles, transnationales et hétérogènes (associant lobbies, groupes d'intérêt et acteurs publics) introduit une autre complexité dans le jeu d'influence communautaire (Kohler-Koch, 1994). Contrairement à la situation américaine, le pouvoir des lobbies communautaires semble moins déterminant. Selon Rideau (1993), l'action de ces lobbies "*s'inscrit dans un équilibre complexe, fruit de nombreux centres de pouvoirs d'un système institutionnel dans lequel le poids des Etats membres demeure considérable*" (p. 72).

Le lobbying communautaire s'inscrit dans un processus de décision à caractère fédéral et supranational. Cette situation originale n'est pas sans conséquences sur les tactiques d'influence adoptées par les lobbies. Selon Mazey et Richardson (1993), le processus de décision communautaire présente deux risques : d'une part, la tentation des instances communautaires de parvenir à des compromis quel que soit le contenu des

---

par la volonté de la Commission de disposer d'un maximum de points de vue et de bénéficier du maximum d'expertises et d'informations disponibles.

[69] En France par exemple, le lobbying du SGCI (Secrétariat interministériel placé auprès du Premier ministre et chargé de définir les positions nationales dans le processus de décision communautaire) fait partie du jeu d'influence traditionnel des lobbies. Une bonne coordination des actions de lobbying engagées sur le plan national et des actions de lobbying engagées sur le plan communautaire apparaît comme un facteur-clé de réussite.

[70] Plusieurs Etats ont ainsi pris des initiatives pour mieux organiser le lobbying communautaire de leurs groupes de pression nationaux. En France, par exemple, le ministère des Affaires européennes a mis en place des "groupes d'études et de mobilisation" (GEM). Par ailleurs, ce ministère, sous l'impulsion de Mme Cresson, a

décisions prises, et, d'autre part, le risque de rejeter une décision si chacun des Etats membres est opposé à une partie seulement d'un texte. Ces risques, pour la décision publique, constituent des opportunités pour le lobbying. La promotion d'une décision de compromis, vidée de son contenu par l'introduction de nombreux amendements, est une tactique largement utilisée par les lobbies (Lassale, 1996). Par ailleurs, le processus de décision communautaire est souvent présenté comme pragmatique, et moins idéologique que les processus nationaux (Teulé-Martin, 1996). Les débats autour des décisions communautaires ont un caractère plus technique. Ceci constitue une opportunité pour les lobbies qui développent une certaine expertise et peuvent ainsi influencer efficacement la préparation des décisions. L'approche technocratique présente toutefois certains inconvénients pour les lobbies. La densité et la parcellisation de l'agenda public rendent plus difficiles les activités de veille institutionnelle, et donc plus aléatoires les actions de lobbying.

223• Des difficultés pour réglementer le lobbying communautaire

Si le lobbying européen est jugé moins agressif que le lobbying américain (Clamen, 1995 ; Rideau, 1992), certains dysfonctionnements ont été constatés, essentiellement au niveau du Parlement européen : multiplication des invitations à déjeuner et des voyages d'études, multiplication des cadeaux[71] et des faveurs[72], accordés aux parlementaires et à leurs assistants, etc. Ces dérives sont exacerbées par le nombre important de lobbyists exerçant à l'échelle communautaire, qui suscite un sentiment de harcèlement chez de nombreux parlementaires : non respect des règles institutionnelles (par exemple, présence des lobbyists à des commissions non publiques ou vente de documents de travail), multiplication des interpellations des députés (courriers, téléphone, fax), etc. Enfin, certains dysfonctionnements relèvent des députés européens eux-mêmes. Certains députés exercent, parallèlement à leur mandat électoral, des activités de conseillers pour des firmes ou des organisations privées, ou encore, sont directement issus de lobbies nationaux (des organisations agricoles ou patronales). Cette interpénétration des intérêts, quoique limitée, favorise les comportements corporatistes et renforce le pouvoir des lobbies.

Dès 1991, le Parlement européen, mais aussi la Commission européenne, ont manifesté leur volonté de clarifier les relations entre les institutions communautaires et les lobbies. Quatre projets réglementaires, inspirés pour l'essentiel du *Federal Regulation of Lobbying Act* américain[73], ont été successivement proposés au Parlement européen, sans

---

publié plusieurs brochures visant à promouvoir la conduite d'actions de lobbying à Bruxelles.

[71] "Les lobbies restent les rois au Parlement européen", *Le Monde*, 20 janvier 1996.

[72] Par exemple, certains députés sont rémunérés pour rédiger des articles dans les revues internes des firmes ou des groupes d'intérêt, ou pour participer à des conférences organisées par les lobbies.

[73] Le rapport Galle proposait l'inscription des lobbyists sur un registre en contrepartie de l'attribution d'une carte d'accès, d'une boite aux lettres et d'un local. Le rapport prévoyait également de nouvelles dispositions

succès[74]. Un projet de consensus a été finalement adopté par le Parlement en juillet 1996, malgré de nombreuses lacunes[75]. Cette tentative réglementaire illustre bien les limites du processus de décision communautaire. La volonté de parvenir à un consensus, l'activisme des lobbies, soucieux de ne pas être limités dans leurs pratiques, ainsi que l'opposition de certains parlementaires entretenant des relations ambiguës avec les lobbies, ont contribué à vider de son contenu la proposition de réglementation. Les difficultés à réglementer les pratiques du lobbying communautaire et la résistance de certains lobbies à accepter un code de bonne conduite[76] rappellent la situation américaine, antérieure à l'adoption du *Federal Regulation of Lobbying Act* en 1946. Cependant, comme le souligne Rideau (1992), si les lobbies européens "*restent, pour l'instant, en marge du droit, leur insertion dans les institutions et les mécanismes juridiques à des degrés ou sous des formes diverses est incontestable*" (p. 247). A défaut d'un cadre réglementaire, le rôle quasi institutionnel rempli par les lobbies auprès de la Commission européenne, traduit une certaine avancée dans la collaboration positive entre pouvoirs publics et représentants d'intérêts particuliers.

23• L'exception du lobbying français

231• Lobbying et principes républicains

A la différence des Etats-Unis, en France, le lobbying, comme mode d'expression des intérêts particuliers, n'a aucune légitimité constitutionnelle ou légale.

---

pour les déclarations annuelles des parlementaires et de leurs assistants, ainsi que des sanctions en cas de non respect des règles.

[74] Par exemple, le projet du député travailliste britannique Glyn Ford prévoyait que chaque lobbyist soit enregistré auprès du Parlement ainsi que les groupes de pression pour lesquels il travaille, que les parlementaires et les fonctionnaires déclarent les cadeaux et les invitations au-delà d'une valeur globale supérieure à 1 000 écus (6 500 Francs environ), et que les parlementaires européens déclarent toutes leurs sources de revenus. Les différents projets réglementaires ont eu le mérite de mettre sur l'agenda le problème du lobbying, mais aussi de clarifier la fonction de lobbyist communautaire . Cette fonction est définie ainsi : "*Toute personne qui agit sur instruction d'un tiers et entend défendre les intérêts de ce dernier auprès du Parlement européen et d'autres institutions communautaires ou qui fournit régulièrement des informations, soit, établit ou maintient des contacts réguliers avec les membres du parlement européens ainsi que le personnel travaillant au service de l'institution*". Cité par Rideau (1992).

[75] Voir Marcel Scotto : "*A Strasbourg, c'est Noël tous les jours*", *Le Monde*, 20 juillet 1996.
D'une part, aucune limite n'est fixée pour les dons des lobbies. D'autre part, aucun contrôle et aucune sanction ne sont prévus de la part du législateur. Pour M. Nordman, rapport de la proposition, "*il faut faire confiance au bon sens des parlementaires*". Enfin, ce système semble légaliser les aides fournies par les lobbies à certains députés (mise à disposition d'assistants parlementaires, de véhicules de fonction, aides matérielles...).

[76] Il faut souligner que, sous l'impulsion de la Commission européenne, dix-neuf cabinets de lobbying ont signé, en 1994, un code "volontaire" de déontologie. Ils s'engagent à déclarer à leurs interlocuteurs les intérêts professionnels qu'ils représentent et à ne pas violer les règles des institutions de l'Union Européenne par des propositions financières ou par des offres d'embauche (pantouflage des fonctionnaires). Malgré sa portée symbolique, ce code professionnel n'engage qu'une minorité des 3 000 *lobbyists* recensés au niveau communautaire. "*Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt*" (JOCE du 5 mars 1993).

Fondamentalement, la pratique du lobbying est contraire à une certaine conception de l'intérêt général. Par définition, le lobbying est le vecteur de la défense d'intérêts particuliers. Or, dans la conception républicaine, l'intérêt général transcende les intérêts particuliers et ne peut être réduit à leur résultante. Il n'est ainsi étonnant que la France, comme le souligne Mény (1991) ait été le pays qui a rejeté avec le plus de virulence les corps intermédiaires et les groupements corporatistes. Les principes de la loi "Le Chapelier" qui, en 1791, supprime aux corporations le droit de pétitionner et leur nie toute légitimité politique, rejoignent en partie la mise en cause des factions proférée par Madison trois années plus tôt aux Etats-Unis. Malgré les assouplissements idéologiques opérés par la suite[77], les corps intermédiaires -ou les groupes d'intérêt- demeurent marginalisés constitutionnellement. La loi reste en France l'expression de la volonté générale[78] : elle ne peut être dictée par les interventions de groupes organisés mais par la seule conscience libre et indépendante des élus du peuple[79].

Ces principes républicains expliquent vraisemblablement la suspicion[80] qui existe à l'égard des lobbies et du lobbying. Cette pratique est, dans ses fondements, assimilée au trafic d'influence, répréhensible par les articles 178 et 179 du Code Pénal[81]. Le terme même de lobbying a une connotation péjorative. Fait symbolique : il n'existe aucune équivalence dans la langue française pour le mot lobbying[82]. Cette pudeur linguistique traduit la réaction moralisante que les Français ont vis-à-vis de cette pratique. Comme le rappelle Basso (1983), l'inconscient collectif national, le lobbying renvoie directement à des actions occultes et douteuses, à la défense d'intérêts peu légitimes[83].

Toutefois, le lobbying n'en demeure pas moins une pratique réelle en France. Dans une étude sur l'activité des groupes d'intérêt en France, Wilson (1987) montre que le phénomène du lobbying est loin d'être marginal. Ce constat souligne au moins deux

---

[77] Par exemple, pendant la III[e] République à travers la loi de 1901 sur le droit d'association, la loi Le Chapelier ayant été abolie en 1884.

[78] La constitution de 1958 reflète bien le principe de la démocratie gouvernante : "*gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple*" (article 2, alinéa 6 de la Constitution). L'article 3 de la Constitution précise que "*la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*".

[79] Jean-Pierre Dubois, "Le Gouvernement de la V[e]République", *Après-demain*, n° 373, avril, 1995.

[80] Edith Cresson, alors ministre des Affaires européennes, a déclaré en 1989 : "*Il m'est arrivé bien souvent, dans les administrations, dans les ministères, en parlant de lobbying, de me heurter à une attitude un peu scandalisée de la part de certains fonctionnaires, qui m'ont dit : Madame le ministre, ce mot, comment pouvez-vous l'utiliser ?*" (Actes du colloque "*Le lobbying à visage découvert*", Eurésis, 1989).

[81] Selon un lobbyist français : "*lorsque nous avons commencé, à plusieurs professionnels, à dire que nous proposons des services de public affairs et de lobbying aux firmes, la plupart de nos interlocuteurs, au sein de l'administration et chez les politiques, nous disaient : mais vous êtes inconscients, le lobbying est interdit, ce n'est pas constitutionnel, ce n'est pas légal !* " (Acte du colloque "Le lobbying à visage découvert", Eurésis, 1989).

[82] Dans le dictionnaire officiel des anglicismes publié par la Documentation Française, le mot "*lobby*" est traduit par le terme "vestibule", c'est-à-dire qu'il est pris dans son sens littéral. Le mot lobby, au sens de groupe d'influence ou groupe de pression y est donc totalement ignoré, malgré son caractère usuel.

[83] Se référant à la période de la IV[e] République, Gille Lavau souligne que, "*pour le grand public, les groupes de pression sont surtout une maffia de tenanciers d'hôtels borgnes, d'alcooliers, de colonialistes*". Cité par Basso (1983).

paradoxes dans l'attitude de l'Etat vis-à-vis du lobbying. D'une part, comme le souligne Lamarque (1994), les pouvoirs public, tout en reconnaissant que l'intérêt général ne se décrète pas, considèrent que les demandes particulières des lobbies sont, avant tout, contraires à cet intérêt général. D'autre part, les pouvoirs publics ont une perception de la pratique du lobbying à géométrie variable, selon le lobby dont elle émane. Dans une étude consacrée à la haute fonction publique en France, Suleiman (1976) montre que les actions d'influence ou de pression exercées par des organisations professionnelles ou syndicales ne sont pas perçues comme étant du lobbying. L'activité des "partenaires socioprofessionnels" est considérée comme légitime au sens où elle contribuerait à la définition de l'intérêt général[84], les termes de lobbies et de lobbying étant réservés à des groupes considérés comme non représentatifs ou dont les intérêts sont perçus comme non légitimes. Ce paradoxe rappelle celui de Madison : le rejet des corporatismes et des égoïsmes des intérêts particuliers est tempéré par les nécessités pratiques de la décision publique. Cependant, à la différence des Etats-Unis où ce paradoxe a été partiellement levé par l'encouragement du pluralisme dans la représentation des intérêts particuliers, la France semble avoir opté pour un pluralisme plus sélectif et limité (Wilson, 1987).

232• Le référentiel du lobbying français

Jobert et Muller (1987) définissent la notion de référentiel comme étant un ensemble de normes et de référents d'une politique. Selon nous, les caractéristiques du lobbying français trouvent leurs fondements dans le référentiel national de l'action publique. Nous en avons trois principales :

- ***La discrétion*** ; censé ne pas exister, le lobbying français se caractérise par son extrême discrétion. Selon un journaliste politique[85], "*la définition du bon lobbying auprès d'élus, tel qu'il se pratique actuellement en France, c'est qu'il ne se voit pas. Il n'est pas question, dans l'état actuel de l'esprit des élus français, que les hommes des lobbies puissent se promener comme ils l'entendraient dans les couloirs du Parlement, comme cela peut se faire au Congrès américain*" (p. 86-87). Cette caractéristique est cohérente avec l'absence de légitimité, voire de légalité, de cette pratique. La discrétion du lobbying relève également, dans une certaine mesure, de traits culturels nationaux [86].

---

[84] Marie-Claude Vergiat, "Groupes de pression ou partenaires socio-professionnels", *Après-demain*, n° 373, avril, 1995.

[85] Thierry Bréhier, journaliste au journal Le Monde (Actes du colloque "Le lobbying à visage découvert", Eurésis, 1989, p. 86-87).

[86] Dans un essai sur la politique en France, deux auteurs américains relèvent la phrase suivante d'un homme d'affaires français : "*Ce qui est bien ne fait pas de bruit et ce qui fait du bruit n'est pas bien*" (Ehrman, H.W., Martin, A.S., (1992), *Politics in France*, Harper Collins Publisher).

- *Le recours aux relations entre les élites* ; le pouvoir des élites est une caractéristique importante du référentiel français de l'action publique (Muller, 1990). Les différentes analyses du phénomène des élites en France (Birnbaum, 1978 ; Bourdieu, 1989 ; Suleiman, 1976 ; 1978) ont montré, d'une part, l'importance du pouvoir de l'élite politico-administrative, incarnée par les hauts fonctionnaires issus des grands corps d'Etat, et, d'autre part, l'interpénétration entre les élites publiques et les élites privées. Créée par un Etat jacobin, l'élite politico-administrative renforce le pouvoir décisionnel central et assure la suprématie du pouvoir exécutif sur le législatif. Ceci se manifeste en particulier par l'absence de transparence de certains processus de décision publique, malgré leurs portées économiques ou sociales considérables (Muller, 1992). Par ailleurs, une certaine homogénéité sociale et un système de formation sélectif ont contribué à gommer les clivages idéologiques et sociologiques entre élites privées et publiques (Bourdieu, 1989). Le "pantouflage", c'est-à-dire le passage des hauts fonctionnaires dans les grandes firmes publiques ou privées, en est la manifestation la plus remarquable[87]. Une étude récente montre par exemple que 47% des dirigeants des deux cents premières firmes françaises sont issus du "vivier de l'Etat", c'est-à dire le plus souvent, d'un grands corps d'Etat[88]. Ce système des élites, et de la répartition du pouvoir qui en découle, structure la pratique du lobbying en France. Le lobbying français est souvent qualifié de relationnel, car largement fondé sur des relations personnelles entretenues entre les décideurs socio-économiques et les décideurs politiques (Longin, 1993).

- *L'influence du pouvoir exécutif* ; le lobbying s'exerce là où se trouve le pouvoir de décision. Il n'est donc pas surprenant que la pratique du lobbying en France soit d'abord dirigée vers le gouvernement et l'administration centrale (Prévost-Testard, 1993 ; Lamarque, 1994). En particulier, du fait de leur rôle dans la préparation des décisions publiques, les cabinets ministériels[89] constituent une cible privilégiée du

---

[87] Selon Dorandeu (1995) : "*le pantouflage n'apparaît plus comme une retraite dorée pour des hauts fonctionnaires arrivés au terme d'une carrière de serviteurs dévoués de l'Etat, mais comme un passage obligé dans une stratégie de carrière personnelle*". Selon l'auteur, alors que vers 1968, un jeune inspecteur des Finances (le Corps le plus prestigieux et le plus puissant) demeurait en moyenne seize ans dans l'administration, aujourd'hui, 25% d'entre eux se retrouvent au bout de sept ans dans le secteur privé. Il faut préciser que la pratique du "pantouflage" est réglementée en partie. L'article 175-1 du Code pénal interdit aux employés de l'Etat ou des collectivités locales de travailler, dans un délai de cinq ans après la cessation de leurs fonctions, au sein d'une firme -ou de ses filiales- qu'ils étaient chargés de contrôler ou avec laquelle ils avaient passé des marchés publics. Par ailleurs, une commission d'éthique a été mise en place en 1991. Cette commission, dont la saisine peut être faite par le ministère de tutelle du fonctionnaire concerné ou par les responsables de son corps d'origine, donne des avis confidentiels et à titre consultatif seulement.

[88] Bauer M., Bertin-Mourot B., (1995), *L'accès au sommet des grandes entreprises françaises*, 1985-1994, CNRS-Boyden. Selon les auteurs, "*lorsqu'on observe le curriculum vitae des grands patrons français, un trait saute aux yeux : le voyage initiatique -et parfois prolongé- dans la haute administration et les cabinets ministériels apparaît comme un séjour presque obligé pour se hisser au sommet des plus grandes firmes de l'hexagone*".

[89] Selon J-L. Quermonne, au delà des fonctions de secrétariat particulier du ministre et de coordination de la politique du ministère, le cabinet ministériel assure "*une fonction qui n'a pas son pareil ailleurs, à savoir le suivi systématique des dossiers traités par les bureaux* (de l'administration centrale), *de manière à permettre au ministre d'avoir un avis indépendant de ses services sur chacun des dossiers*". J-L.Quermonne, "La "mise en examen" des

lobbying. L'étude menée par Wilson (1987), sur les groupes d'intérêt en France, confirme l'importance relative des actions d'influence dirigées vers le pouvoir exécutif. Les contacts directs avec les décideurs publics de l'exécutif (ministres, membres des cabinets, fonctionnaires) sont les actions privilégiées des groupes d'intérêt français. L'étude montre également l'importance des relations informelles dans l'influence des pouvoirs publics, confirmant ainsi le phénomène de proximité entre les élites politico-administratives et les élites socio-économiques.

233• L'émergence d'un nouveau lobbying

La fin des années 80 a été marquée en France par l'émergence d'un lobbying se revendiquant du modèle anglo-saxon. Si l'on se réfère aux nombreux articles et aux nombreux ouvrages consacrés au lobbying, le tabou entourant cette pratique semble être levé, laissant la place à un discours technicien et moderniste. Trois changements majeurs du référentiel du lobbying français peuvent être soulignés :

- ***Une professionnalisation et sophistication des techniques d'influence*** ; le récent[90] développement en France de cabinets spécialisés dans le lobbying, à l'instar de ce qui existe depuis longtemps aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne (Boucher, 1993), apparaît comme un symptôme -mais aussi comme un catalyseur- du nouveau référentiel du lobbying. L'accélération du processus de la construction européenne ainsi que les alternances politiques depuis 1981 ont favorisé l'émergence[91], puis le développement, des cabinets de lobbying professionnels. L'émergence de ces cabinets s'est accompagnée d'une certaine rationalisation, voire une sophistication[92], des méthodes de lobbying, propre à toute prestation de service à caractère commercial. Le recours, de plus en plus fréquent, à des campagnes de communication pour influencer les pouvoirs publics[93], ou la multiplication des

---

cabinets ministériels", *Pouvoirs*, n° 68, 1994.

[90] Sur les treize cabinets membres de l'Association Françaises des Conseil en Lobbying, neuf ont été créés après 1988.

[91] Olivier Le Picard, qui a fondé le cabinet "Communication & Institutions" en 1983 décrit ainsi le contexte dans lequel a émergé ce nouveau métier en France : "*En 1981-82, le problème des relations des grandes firmes avec les pouvoirs publics s'est posé sous un jour nouveau du fait de l'alternance. C'est à mon avis à cette époque qu'est né en France un nouveau métier, celui de chargé des public affairs d'entreprise et celui de consultant en public affairs*".

[92] "*(Le lobbyist professionnel) procède à l'analyse du contexte politique, économique, juridique et social dans lequel s'inscrivent les intérêts de son client. A partir de l'instruction du dossier, il préconise une stratégie de relations avec les Pouvoirs Publics et les autres pouvoirs (médias, milieux scientifiques, organisations communautaires et internationales). Il identifie les publics cibles concernés et assure la liaison permanente et l'information entre son client et les représentants de ces pouvoirs*". Extraits de la brochure de l'Association Française des Conseils en Lobbying, octobre 1995.

[93] On peut citer, parmi d'autres, les campagnes suivantes : celle de Rhône-Poulenc à propos du problème des phosphates dans les lessives (*CB News*, n°154, janvier 1990), celle de la FNAC en faveur d'une déréglementation du prix du livre (*Le monde*, samedi 6 février 1993), celle des fabricants de chocolat en faveur d'une baisse de la TVA au taux normal de 20,6% (*Le Monde*, 27 juin 1995), celle de Philip Morris en faveur du tabac (*Le Monde*, 28 novembre 1995).

amendements parlementaires "clés en main" élaborés par des lobbies, illustrent cette évolution des techniques d'influence, inspirées ou mises en oeuvre par des professionnels. Par ailleurs, la multiplication des ouvrages techniques sur le lobbying concourt à l'instrumentalisation, et à une certaine banalisation, de cette pratique (Giuliani, 1991 ; Lamarque, 1994 ; Le Grelle, 1988 ; Lefébure, 1990 ; Prévost-Testart, 1993). Cette tendance a été renforcée par les prises de position de certains responsables politiques insistant sur le caractère technique du lobbying[94].

- ***Une diversification des acteurs du lobbying*** ; c'est une double conséquence de la crise de représentation des groupes d'intérêt institutionnels[95] et de l'émergence des cabinets professionnels de lobbying. Il semble en effet que le lobbying ne soit plus l'apanage des seules organisations professionnelles et syndicales. D'une part, les cabinets de lobbying permettent théoriquement à toutes les firmes et à tous les groupes d'intérêt, d'engager leurs propres actions d'influence des autorités publiques, sous réserve des moyens financiers nécessaires[96]. D'autre part, en réponse à la dynamique politique communautaire, de nombreuses firmes se sont dotées de leurs propres structures de lobbying[97]. La fonction de "chargé des relations avec les pouvoirs publics"[98] apparaît ainsi progressivement dans les organigrammes des entreprises françaises. Enfin, on a assisté ces dernières années à une multiplication des clubs professionnels et des cercles de réflexion sur le modèle des *think-tank* américains[99]. Ces organisations regroupent le plus souvent des dirigeants de grandes firmes, des responsables politiques et des intellectuels[100]. Elles constituent, grâce aux relations informelles qu'elles favorisent et aux débats qu'elles suscitent[101], un

---

[94] E. Cresson, alors ministre des Affaires européennes, a ainsi déclaré en 1989 : "*Certains interprètent trop souvent comme l'exercice de pressions occultes sur les décisions alors qu'elle correspond davantage à l'utilisation nécessaire de l'ensemble des techniques d'information et de communication à tous les niveaux de l'action commerciale susceptibles d'orienter une décision dans un sens favorable à l'intérêt général de notre économie*" ("Le lobbying à visage découvert", colloque Eurésis, 1989).

[95] M-C. Vergiat, "Groupes de pression ou partenaires socio-professionnels", *Après-demain*, n° 373, avril, 1995.

[96] Selon Michel Clamen (1995), les honoraires d'intervention d'un lobbyist sont de l'ordre de 8 000 à 13 000 F/jour pour un "senior" et de 5 000 à 9 000 F/jour pour un "intervenant". L'auteur souligne également que "*les divas sortent de toute norme ; 25 000 F/jour pour un ancien Préfet très introduit*". Quant aux forfaits pour assurer la veille sur un problème précis, ils sont de l'ordre de 50 000 à 200 000 F/an.

[97] Par exemple, des firmes comme Rhône-Poulenc, PSA ou EDF disposent de leur propre bureau de représentation à Bruxelles.

[98] L'association des responsables chargés des relations avec les pouvoirs publics (ARRPP) regroupe une cinquantaine de personnalités provenant d'organisations professionnelles et de grandes firmes, publiques et privées. A titre indicatif, on pouvait lire dans le journal *Le Monde* du 7 février 1996 l'annonce suivante : "*Recrutement d'un Directeur des Affaires Publiques : Responsable des relations non médicales du Groupe, vous aurez à assurer un dialogue permanent avec les journalistes de la grande presse, les parlementaires, les administrations... Vous aurez à animer une équipe importante et à coordonner l'activité relationnelle d'un très grand nombre de collaborateurs*".

[99] On peut citer : la fondation Saint-Simon, créée par Roger Fauroux (ex-ministre et ex-PDG de Saint-Gobain), l'Institut de l'entreprise, présidé par Didier Pineau-Valencienne ou encore Entreprise et cité.

[100] La fondation Saint-Simon est composée d'un quart de chefs d'entreprises (J-L. Beffa, F. Mer, P. Blayau, C. Blanc...), un quart d'intellectuels (A. Minc, E. Morin...), un quart de hauts fonctionnaires (J-C. Trichet...), et un quart de journalistes.

[101] La fondation Saint-Simon ou "Entreprise et cité" organisent périodiquement des séances de réflexion (par exemple en invitant une personnalité politique) et publient régulièrement des études sur des thèmes d'intérêt

excellent support pour le lobbying, certaines de ces organisations se transformant même en de véritables groupes de pression parallèles[102].

- ***Une diversification des cibles du lobbying*** ; cette diversification est, en partie, une conséquence de la double décentralisation du pouvoir politique, vers le niveau communautaire d'une part, et vers le niveau local d'autre part. Pour certaines décisions, en particulier en matière économique et concurrentielle, les institutions communautaires représentent désormais le niveau pertinent de la décision publique. On assiste par ailleurs au développement du lobbying local ou territorial. Devenu producteur de politiques publiques, pourvoyeur d'importantes subventions, et sans véritables structures de contrôle, l'échelon local est devenu une cible privilégiée pour les lobbies[103]. Cette situation favorise aussi les actions les plus douteuses de la part de certains lobbies[104]. Le développement du lobbying local conduit, dans certains cas, à des situations ambiguës où les autorités territoriales deviennent des relais auprès du pouvoir central, pour le compte de groupes d'intérêt particulier[105]. Cette interpénétration entre des intérêts particuliers et des intérêts publics est d'autant plus fréquente que les responsables locaux sont soucieux d'affirmer leur autonomie et leur légitimité vis-à-vis du gouvernement central. Enfin, sur le plan national, il semblerait que l'on assiste, sous l'impulsion des lobbyists professionnels, à une résurgence du lobbying parlementaire[106]. La multiplication et la diversification des acteurs du lobbying rendent vraisemblablement plus aléatoires les actions

---

général comme l'emploi, la monnaie, le gouvernement d'entreprise, la responsabilité pénale du dirigeant ou ... le lobbying.

[102] L'AFEP (association française des entreprises privées), fondée par A. Roux (ex-président de la CGE) constituerait le *lobby* d'entreprises le plus efficace en France (Le Point, 11 février 1995). Ce *lobby* n'est pas nécessairement concurrent des groupes d'intérêt institutionnels comme le CNPF. Par exemple, s'agissant du lobbying mené autour de la loi de Finances 1997, on pouvait lire dans le Monde : "*Les trois groupes d'intérêt les plus assidus, à savoir l'AFB (association française des banques), l'AFEP (association française des entreprises privées créées par Ambroise Roux) et le CNPF opèrent à trois niveaux. D'abord, en "amont" du texte, à Bercy, auprès de la Direction du Trésor ou du Service de Législation fiscale (SLF). Ils n'interviennent généralement auprès des parlementaires qu'une fois le texte présenté en conseil des ministres. Ils reviennent enfin auprès de l'administration une fois la loi votée, en négociant sur les modalités d'application*". (Le Monde, 20 juillet 1996, Caroline Monnot).

[103] Par exemple, Olivier Le Picard, lobbyist professionnel, déclare à propos des aides aux investissements : "*les entreprises auront de plus en plus besoin de quelqu'un qui ira plaider leur dossier auprès de l'exécutif mais aussi auprès des administrations territoriales, surtout que celles-ci se battront pour accueillir l'investissement. Les collectivités locales qui vont vouloir récupérer ces investissements, vont bien évidemment faire du lobbying auprès de la DATAR et des autres administrations*". (Colloque "Le lobbying", association Stratagèmes, DEA Stratégie et Management, Paris X-HEC-ESSEC, avril 1993).

[104] Les détournements des procédures d'appel d'offres dans le domaine des marchés publics sont à la base de la plupart des affaires de corruption et de financements occultes des partis politiques comme le montrent les différentes "affaires" soulevées par la justice.

[105] Voir par exemple l'ouvrage de F. Jouet et E. Eugène, *Commet développer de bonnes relations avec les élus*, Le Cherche Midi Editeur, 1992.

[106] Comme le souligne T. Bréhier, Journaliste au journal Le Monde, "*si le Parlement n'a plus le pouvoir d'imposer ses grands choix sur la législation -les grands choix budgétaires- il intervient à la marge. Or, ce qui intéresse un groupe de pression ce n'est pas de décider l'abaissement de l'IRPP plutôt que l'IS, ou l'inverse. C'est d'obtenir, par exemple, que la TVA sur le matériel pour handicapés passe du taux de 7% à celui de 5,5% ; toutes choses à la portée de l'Assemblée nationale et que l'on voit tous les jours se pratiquer plus ou moins discrètement*". Allocution au colloque "Le lobbying à visage découvert", Eurésis, 1989.

d'influence basées sur les relations informelles entre les élites. Le lobbying parlementaire, lorsqu'il est possible, constitue un mode d'action complémentaire ou alternatif pour l'influence de la décision publique. Par ailleurs, le lobbying parlementaire apparaît comme une pratique dont la légitimité est moins contestable, du fait même de la mission représentative des élus[107].

Malgré les changements notables intervenus dans le référentiel français du lobbying, aucune politique publique n'a été initiée afin de réglementer ou d'encadrer cette pratique[108]. Les prises de positions de Mme Cresson (ministre des Affaires européennes, puis Premier ministre) ont contribué à dédramatiser le lobbying[109]. Toutefois, les multiples affaires de corruption et de trafic d'influence, ainsi que les débats sur les lois sur le financement politique[110], ont conduit les responsables publics à davantage de méfiance vis-à-vis du lobbying. Un rapport du Service central de la prévention de la corruption[111] a permis de poser clairement certains termes du débat. Selon son responsable[112], "*le lobbying est une activité inéluctable, et même nécessaire, qui peut avoir des effets très positifs, mais qu'il faut encadrer, et en réglementer la profession*". (p. 44). L'absence d'un cadre réglementaire pour le lobbying accentue pourtant les distorsions dans le système de représentation des intérêts auprès des pouvoirs publics. Cette situation favorise les lobbies disposant d'une reconnaissance officielle ou ayant des relais relationnels au sein de l'appareil d'Etat. Ceci ne contribue pas à la transparence des processus d'influence et des processus de décisions publiques. L'exception française du lobbying réside vraisemblablement dans la volonté des responsables publics de ne pas légitimer cette pratique comme mode d'expression des intérêts particuliers. Nous consacrons la dernière partie de ce chapitre à cette problématique de la légitimité du lobbying.

---

[107] Véronique Neiertz, alors Secrétaire d'Etat à la concurrence, a déclaré en 1989 : "*Je trouve l'activité des lobbies tout à fait nécessaire. Le lobbying vis-à-vis des élus est une chose ; l'élu, par définition, est habitué -et c'est nécessaire- à trancher entre les influences des différents groupes d'intérêt qui s'expriment auprès de lui. Par contre, je distinguerai l'influence des lobbies vis-à-vis de l'administration. Il ne faut pas que l'administration en vienne à se faire le strict représentant des groupes d'affaires*" (colloque "Le lobbying à visage découvert", Eurésis, 1989).

[108] Soulignons toutefois que la plupart des cabinets de lobbying français ont adopté un code déontologique : "Charte relative à l'exercice de la profession de conseil en lobbying" (AFCL, octobre 1995).

[109] Selon Mme Cresson, "*le lobbying est un outil indispensable que les entreprises françaises, en particulier les petites et moyennes entreprises, doivent connaître et utiliser*" (Colloque "Le lobbying à visage découvert", Eurésis, 1989). Ce discours volontariste de Mme Cresson en faveur du lobbying des firmes françaises visait l'action sur le plan communautaire et non pas sur le plan national ou local.

[110] Voir par exemple le compte rendu du groupe de travail de l'Assemblée Nationale présidé par P. Séguin : "Politique et argent" ; Document n° 60, 1994.

[111] Rapport annuel 93/94 du SCPC, service consultatif placé auprès du Premier ministre.

[112] Audition de Bernard Challe, Chef du SCPC, compte rendu du groupe de travail de l'Assemblée Nationale "Politique et argent" ; Document n° 60, 1994 (p. 44).

3• Une pratique dont la légitimité est incertaine

Pour certains lobbyists français, la question de la légitimité du lobbying ne se pose pas[113], ou ne se pose plus puisque cette pratique est désormais généralisée[114]. Pour d'autres, la légitimité du lobbying découle des acteurs qui le pratiquent -entreprises ou groupes d'intérêt- (Prévost-Testard, 1993) ou encore, elle est implicitement admise, parfois revendiquée, par la référence quasi systématique à l'exemple américain. Cependant, le lobbying fait toujours l'objet en France de fortes suspicions -voire de condamnations- de la part de responsables politiques[115], et il est parfois considéré comme une menace pour la démocratie. Par ailleurs, nous avons vu précédemment que le système américain du lobbying n'est pas exempt de dysfonctionnements et qu'il fait également l'objet de critiques récurrentes de la part des dirigeants politiques (Deysine, 1996 ; Lassale, 1996). Les débats autour de la réglementation du lobbying aux Etats-Unis et les difficultés rencontrées par le législateur pour réglementer partiellement cette pratique montrent que la question de la légitimité du lobbying n'a rien d'évident. S'interroger sur la légitimité du lobbying revient à s'interroger sur la place accordée au sein de la société aux lobbies. La légitimité du lobbying découle non seulement de la structure et de la dynamique du système politique dans lequel opèrent les lobbies, mais également des rapports entre les lobbies (Ehrlich, 1971). On distingue généralement trois paradigmes rendant compte des relations entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêt et les lobbies[116] (figure 1.3), chaque paradigme se traduisant par un certain degré de légitimité pour le lobbying.

---

[113] Par exemple, dans l'ouvrage du lobbyist T. Lefébure (1991) traitant des pratiques du lobbying en France, cette question de la légitimité est tout simplement occultée.

[114] Par exemple, Clamen (1995) avance que : "*ces démarches sont devenues quotidiennes. Dans les pays anglo-saxons, il y a belle lurette qu'elles sont entrées dans les moeurs. En France, les acteurs ont hésité plus longtemps. Pleins de scrupules, ils se demandaient si le lobbying n'était pas honteux, immoral. Maintenant que tout le monde en fait, ce n'est plus un tabou. Du coup, l'interrogation se porte sur les méthodes*".

[115] Par exemple, lors des auditions organisées dans le cadre du groupe de travail de l'Assemblée Nationale sur le clarification des rapports entre la politique et l'argent, Philippe Séguin, Président du groupe de travail et Président du Sénat, se demandait s'il convient d'interdire le lobbying ou bien de le réglementer (Les documents d'informations, Assemblée Nationale, 1994).

[116] Voir par exemple la présentation de F.L. Wilson, *Interest group politics in France*, Cambridge University Press, 1987.

Figure 1.3 : Trois paradigmes des relations Etat - groupes d'intérêt

	Modèle pluraliste	Modèle élitiste	Modèle néo-corporatiste
Organisation des intérêts	Nombreux groupes Pas de monopole de représentation : concurrence entre groupes : Différenciation par les ressources Pas de contrôle des groupes de la part des pouvoirs publics	Dominé par une oligarchie ou "Triangle de pouvoir" : Etat, grandes entreprises et armée Groupes dominés par les élites dirigeantes	Quelques groupes Monopole de représentation Légitimation et contrôle des groupes par les pouvoirs publics
Accès aux décideurs publics	Pas de sélection Accès de tous les groupes aux décideurs publics	Accès limité aux représentants des élites	Accès limité aux représentants des groupes légitimés
Relations groupes d'intérêt-décideurs publics	Réseaux amicaux et relations informelles	Relations entre les élites de l'oligarchie	Relations institutionnelles
Activités des groupes d'intérêt	Influence de la prise de décision publique : lobbying parlementaire, campagnes de communication	Influence de la prise de décision publique : collaboration avec le pouvoir exécutif et les fonctionnaires	Négociation avec les responsables de l'exécutif Responsabilités dans la mise en oeuvre des politiques publiques
Intérêt général et décision publique	Résultante des intérêts particuliers exprimés Compromis, consensus	Résultante de l'opposition-collusion entre les élites	Résultante de la négociation entre les groupes institutionnels et les pouvoirs publics
Légitimité du lobbying	Naturelle Nécessaire	Basée sur le pouvoir des élites	Institutionnelle

Adapté de Wilson (1987)

31 • Le lobbying, expression du pluralisme

Le modèle pluraliste est fondé sur le double postulat de la pluralité des intérêts représentés au sein d'une société, et de l'égalité des groupes d'intérêt et des lobbies dans l'accès aux centres de décisions publiques. Le système pluraliste se caractérise par l'absence de monopole de représentation et, donc, par une concurrence entre les groupes pour la défense d'un même intérêt. L'absence de hiérarchie entre les groupes et l'absence de contrôle de la part du pouvoir politique garantissent l'autonomie des groupes d'intérêt. Dans le modèle pluraliste, le rôle de l'Etat est limité[117]. L'Etat n'est

[117] La conception pluraliste du rôle de l'Etat et des groupes d'intérêt nous semble être parfaitement résumée par Latham (1952) dans l'analyse suivante : "*l'assemblée législative arbitre la lutte des groupes, ratifie la victoire des coalitions victorieuses, enregistre sous la forme de lois les termes des capitulations-compromis, et conquêtes. Toute loi tend à sanctionner un compromis parce que le processus même d'accommodation des*

qu'un réceptacle pour les revendications des groupes intervenant pour la défense des intérêts de leurs membres. Les politiques publiques apparaissent alors comme la résultante des actions et interactions entre les groupes. Selon Wilson (1987), dans un système pluraliste, le lobbying est plus particulièrement dirigé vers le pouvoir législatif, incarnation de la pluralité et de la représentation démocratique.

Dans le modèle pluraliste, le lobbying est non seulement légitime mais devient essentiel pour le bon fonctionnement de la société. D'une part, le lobbying est un vecteur de médiatisation des demandes des citoyens auprès des pouvoirs publics : les lobbies sont des relais démocratiques pour le citoyen (Buller, 1981), et le lobbying est un mode d'expression légitime des intérêts, permettant de pallier certains dysfonctionnements des systèmes de représentation démocratique[118]. D'autre part, l'équilibre dans un système pluraliste n'est atteint que si le pouvoir de certains groupes d'intérêt est contrebalancé par le pouvoir d'autres groupes concurrents. La généralisation du lobbying apparaît ainsi comme condition nécessaire à l'atteinte de cet équilibre et comme une garantie pour le pluralisme. A ce titre, le lobbying doit être encouragé, voire suscité[119] par les pouvoirs publics.

32• Le lobbying, conséquence du pouvoir d'une élite

L'approche "élitiste" procède d'une critique de la thèse pluraliste. En tant que théorie prescriptive, le pluralisme a été critiqué pour son caractère non démocratique et inégalitaire[120] (Erlich, 1971 ; Lowi, 1987). Pour Erlich, par exemple, le système pluraliste favorise ceux qui disposent de ressources suffisantes pour accéder et influencer les décideurs publics. L'idée du consensus et du juste équilibre entre lobbies concurrents serait irréaliste et ne conduirait qu'à la suprématie des groupes les plus puissants[121]. Ces thèses rejoignent les analyses de Burnham (1947) et Mills (1956) sur le fonctionnement des oligarchies au sein de la société américaine. Mills montre que le pouvoir politique réel est détenu par trois élites ou hiérarchies institutionnelles : l'appareil d'Etat et les hommes politiques, les industriels et les grandes firmes, les militaires et l'armée. L'objectif de l'oligarchie est de préserver le monopole de pouvoir

---

conflits consiste dans la délibération et le consensus. Le vote à l'assemblée sur chaque question tend à refléter la distribution de force ou du pouvoir parmi les groupes rivaux à ce moment-là. Ce que l'on peut appeler "politique publique" consiste en réalité dans l'équilibre atteint à chaque moment dans la lutte des groupes".

[118] Selon l'expression de A. de Tocqueville, il s'agit d'un juste milieu entre la tyrannie de la majorité et le despotisme des règles aristocratiques.

[119] C'est la thèse défendue par J-K Galbraith dans son ouvrage "Le capitalisme américain", 1952.

[120] Sur la dimension inégalitaire de la représentation des intérêts des entreprises, Epstein (1969) a la métaphore suivante : *"quand General Electric, ATT ou Standard Oil pénètrent dans l'arène pluraliste, c'est comme des éléphants dansant parmi des poules"*.

[121] C'est ce que Lowi (1987) nomme le libéralisme des groupes d'intérêt. Pour l'auteur, l'équilibre des intérêts du modèle pluraliste est au système politique ce que la "main invisible" de A. Smith est au système économique.

qu'elle détient. D'une part, chaque élite de ce "triangle de pouvoir" est capable de se perpétuer grâce à un système d'auto-recrutement, basé sur la formation et la cooptation. D'autre part, la solidarité et les alliances de circonstances permettent à ces élites de préserver leur autonomie vis-à-vis du reste de la société[122].

Dans le paradigme élitiste, le lobbying est d'abord vu comme l'expression du jeu d'affrontement-collusion entre les élites de l'oligarchie. Pour Lowi (1987), le lobbying permet d'exclure du champ de la négociation politique toutes les autres formes d'expression démocratique. Grâce à un système de subventionnement discriminatoire des groupes d'intérêt, les pouvoirs publics figent le système de représentation, limitant ainsi l'émergence de nouveaux intérêts. Le processus de décision politique réelle se trouve réservé à une élite, tandis que l'idéologie et le discours dominant[123] (libéralisme et pluralisme) permettent maquiller la réalité. La thèse élitiste dénie implicitement au lobbying toute légitimité démocratique. Lowi prône un retour à la "démocratie juridique" : la démocratie réelle fondée sur l'idée de Droit. La réglementation des lobbies -considérés comme un "mal nécessaire"- est indispensable pour garantir la souveraineté populaire et réaliser la primauté de l'Etat.

Soulignons que le modèle de l'élitisme a été largement critiqué pour les présupposés théoriques de l'oligarchie, mais également pour sa validité empirique (Dahl, 1971). L'absence de propositions alternatives à la logique du pouvoir oligarchique représente une autre faiblesse de la thèse élitiste et les propositions de Lowi pour un retour à la "démocratie juridique" apparaissent quelque peu idéalistes. Les différentes tentatives pour réglementer le lobbying, aux Etats-Unis comme au niveau communautaire, illustrent bien ces difficultés pour instaurer des "règles immuables".

33• Le lobbying institutionnalisé néo-corporatiste

Ce paradigme est présenté par Schmitter et Lehmbruch (1979) comme un anti-modèle du pluralisme. Dans un système néo-corporatiste, la participation des lobbies au processus de décision publique est institutionnalisée : l'Etat intervient dans la légalisation -et donc la légitimation- des groupes ; il exerce un pouvoir de contrôle et

---

[122] Pour l'auteur, cette oligarchie ne constitue pas une classe dirigeante homogène au sens marxiste du terme. Mills reconnaît que des divergences -voire des conflit d'intérêts- peuvent exister entre les trois élites.
En France, ces analyses trouvent une certaine filiation avec les travaux de Birnbaum (1977), Suleiman (1979), ou encore Bauer et Cohen (1985). Les travaux de Birnbaum et de Suleiman sur l'élite politico-administrative issue des Grands Corps d'Etat s'inscrivent dans une certaine mesure dans la thèse de Mills. Avec un système de formation et de socialisation qui assure sa reproduction, une centralisation du pouvoir politique réel qui fait la part belle aux hauts fonctionnaires des Grands Corps d'Etat, l'élite politico-administrative française préserve son pouvoir et assure sa pérennité. Enfin, le système de pantouflage des hauts fonctionnaires dans les grandes firmes privées semble incarner l'alliance objective entre l'élite publique et l'élite industrielle, ou encore le "gouvernement public" et le "gouvernement privé" (Bauer et Cohen, 1985).

influe -directement ou indirectement- sur leurs structures et leurs programmes ; il les subventionne, pouvant ainsi bloquer -ou encore encourager- l'émergence de nouveaux groupes. Les groupes légitimes sont intégrés dans le processus de décision publique et, dans certains cas, les corporations peuvent assurer une partie de la mise en oeuvre des politiques publiques. L'institutionnalisation des groupes d'intérêt n'empêche pas la négociation ou les divergences d'intérêt, même si les conflits ouverts entre les représentants des groupes et les pouvoirs publics restent rares. Dans le système néo-corporatiste, la légitimité du lobbying découle de la légitimité du groupe d'intérêt. Seul le lobbying engagé par les lobbies officiels est légitime : légitimité est synonyme, ici, de légalité. Les lobbies non reconnus par les pouvoirs publics sont, pour leur part, exclus du champ des décisions publiques, quelle que soit leur représentativité réelle.

Comme le souligne Lorho (1994), le paradigme néo-corporatiste, en conjuguant dirigisme et monopole de représentation des intérêts, est idéologiquement marqué et historiquement daté. Cependant, selon Schmitter et Lehmbruch, le néo-corporatisme peut parfaitement coexister avec un système de représentation démocratique. Ce mode de fonctionnement peut être limité à certains secteurs de représentation des intérêts[124]. Par ailleurs, des relations à caractère néo-corporatiste peuvent exister entre les pouvoirs publics et certains lobbies, parallèlement à un pluralisme de façade[125].

Chacun des trois paradigmes précédents, met l'accent à chaque fois sur une réalité partielle. Par exemple, Wilson (1987) a montré que le système français de représentation des intérêts relève simultanément du pluraliste, de l'élitisme et du néo-corporatisme. Dahl (1971) a ainsi proposé une conception polyarchique du système de représentation des intérêts qui apparaît une synthèse des trois paradigmes précédents. Le modèle polyarchique s'écarte autant du pluralisme idéal que de l'élitisme oligarchique. Il valide cependant l'idée d'un pluralisme limité (Hayward, 1985) dans lequel les responsables publics gouverneraient sous l'influence directe de leaders spécialisés, et sous le regard plus ou moins attentifs des citoyens[126]. C'est dans ce contexte de "démocratie approximative"[127] que s'apprécie la légitimité des lobbies, et en particulier des lobbies d'entreprises. Leur légitimité provient autant de l'expertise et du pouvoir qu'ils détiennent, que de leur capacité à médiatiser certaines demandes de la société. La complexité croissante des décisions publiques rend aussi utile qu'inévitable pour les pouvoirs publics, la participation des lobbies dans les processus

---

[123] Précisons que l'analyse de Lowi porte exclusivement sur le système politique américain.

[124] En France, selon Mény (1991), les relations Etat-groupes d'intérêt dans les secteurs de l'agriculture ou de l'éducation nationale relèveraient partiellement du paradigme néo-corporatiste.

[125] Voir par exemple : Y. Cohen et F. Pavoncello, *Corporatism and pluralism : a critique of schmitter's typology*, British Journal of Political Science, 17.

[126] Introduction de P. Birnbaum à l'ouvrage de R. Dahl, *Qui Gouverne*, Armand Colin, 1971.

[127] Dahl parlera plus tard de "*two channels democracy*" ; une démocratie à deux voies dans laquelle, à côté de la démocratie réelle, fondée sur une représentation issue du suffrage universel, émergent et s'institutionnalisent des modes d'expression parallèles des intérêts.

de décision. La multiplication des lobbies et le développement du lobbying doivent ainsi être interprétés non plus comme l'expression d'un pluralisme grandissant, mais comme la conséquence de la fragmentation des champs de pouvoir et d'une plus grande spécialisation de la décision publique.

Conclusion du chapitre 1

Comme mode d'expression des intérêts particuliers, le lobbying peut être considéré comme un phénomène social et politique. Si le terme qui la désigne est d'origine anglo-saxonne, la pratique semble être universelle et intemporelle. La défense d'intérêts particuliers auprès d'une autorité décisionnaire est intimement liée à l'existence même de cette autorité, quelle que soit sa nature. Le lobbying est aussi vieux que la politique soulignent Ornstein et Elder (1978). C'est aussi une pratique "caméléon", qui revêt des formes différentes, selon la nature et le fonctionnement de l'autorité à influencer. Nous avons ainsi vu se développer un lobbying professionnalisé, méthodique et instrumenté, dans un système politique américain dominé par le marché. La conception républicaine de l'intérêt général, et la tradition d'un Etat central fort, ont contribué à rendre suspecte la pratique du lobbying en France. Les enjeux communautaires et l'émergence de cabinets professionnels de lobbying ont cependant permis de lever le voile sur une pratique qu'une certaine pudeur républicaine poussait à ignorer. Les enjeux liés à l'évolution de cette pratique, dont la légitimité demeure incertaine, sont importants. Pour les autorités publiques, comme pour les acteurs porteurs d'intérêts, le développement du lobbying constitue en effet autant une menace qu'une opportunité. En médiatisant certaines demandes sociales ou économiques, et en apportant une expertise parfois indispensable, les lobbies facilitent parfois la prise de décision publique. Pour autant, il s'agit pour l'autorité publique de préserver son autonomie de jugement et son pouvoir de décision face à des structures par essence égoïstes. Pour les entreprises, le lobbying peut constituer une opportunité pour préserver ou développer ses capacités concurrentielles. Comme le souligne Epstein (1969), pour la firme, le lobbying est la continuation par d'autres moyens de la compétition économique. Le lobbying constitue donc également une source de menaces concurrentielles. Par ailleurs, l'intervention de l'entreprise dans le champ politique, hors de son champ économique naturel, ne semble pas être sans risques. Nous nous proposons dans le chapitre suivant d'analyser les enjeux managériaux de la pratique du lobbying.

Chapitre 2•

Le lobbying dans la stratégie de l'entreprise

1• Le lobbying dans la relation entreprises-Etat

11• Le lobbying comme instrument de domination des entreprises

12• Le lobbying comme moyen de limitation des pressions institutionnelles

13• Une approche contingente de la relation entreprises-Etat

2• Du lobbying à la stratégie politique de l'entreprise

21• L'entreprise et ses "parties prenantes"

22• La stratégie politique de l'entreprise

23• Les facteurs conditionnant le comportement politique de l'entreprise

3• Le lobbying dans le management stratégique de l'entreprise

31• La fonction de gestion des "Affaires Publiques"

32• Le département "Affaires publiques", incarnation de la dimension politique du management stratégique

33• Les évolutions de la fonction"Affaires publiques"

Introduction

Après avoir abordé dans le chapitre précédent le lobbying en tant que phénomène socio-politique, nous nous intéressons ici plus précisément au lobbying mis en oeuvre par des entreprises. Les théories sur les groupes d'intérêt (Duverger, 1968 ; Ehrlich, 1971 ; Basso, 1983 ; Wilson, 1987) n'abordent la pratique du lobbying des entreprises qu'à travers la problématique de l'action collective et de ses conséquences sur la décision publique. Une telle approche ne rend pas compte des stratégies des entreprises qui, en tant qu'acteurs socio-économiques, poursuivant des objectifs spécifiques et disposant de leurs propres ressources, peuvent influencer individuellement les décisions publiques. Epstein (1969) souligne que le lobbying pratiqué par les entreprises a ceci de spécifique qu'il ne constitue qu'un moyen pour la firme dans l'exercice de ses activités économiques et financières. Nous chercherons ainsi dans ce chapitre à explorer les principales dimensions du lobbying du point de vue du management stratégique des entreprises. Comme le rappellent Keim et Baysinger (1988), il n'existe pas de théorie générale sur l'activité politique des entreprises. Aussi, nous présentons dans ce chapitre plusieurs éclairages théoriques hétérogènes sur les pratiques de lobbying des entreprises. Dans un premier temps, nous nous intéresserons aux objectifs du lobbying mis en oeuvre par les entreprises. Pour cela, nous passerons en revue plusieurs interprétations des relations entre les entreprises et les pouvoirs publics. Nous tenterons ensuite de relier le lobbying avec la stratégie de l'entreprise et le management stratégique. Nous présenterons d'abord la notion de "stratégie politique de l'entreprise" et nous montrerons que le lobbying ne constitue qu'une activité politique, parmi d'autres, de l'entreprise. Nous conclurons enfin ce chapitre en explorant deux enjeux managériaux de la pratique du lobbying : sa formalisation et sa professionnalisation, avec l'émergence des départements "Affaires Publiques", et l'intégration des facteurs politiques dans les processus de planification stratégique.

1• Le lobbying dans la relation entreprises-Etat

La mise en oeuvre d'actions de lobbying conduit les entreprises à évoluer au sein du champ socio-politique, et à s'éloigner de son champ environnement économique naturel. Pourquoi, dans ces conditions, les entreprises font-elles du lobbying ? Le font-elles volontairement, ou y sont-elles contraintes ? Quels objectifs poursuivent-elles en cherchant à influencer les décisions publiques ? En replaçant le lobbying dans le cadre plus général des relations entreprises-Etat, deux interprétations sont possibles. On peut d'abord voir dans le lobbying l'incarnation du pouvoir exercé par les entreprises

sur les décideurs publics. Le lobbying peut alors être interprété comme un moyen pour l'entreprise d'acquérir des privilèges lui permettant de renforcer ses capacités technico-économiques ou, au contraire, de pallier leurs insuffisances. Le lobbying peut également être interprété comme un instrument lui permettant de résister aux pressions de l'environnement socio-politique (environnementales, consumeristes, fiscales...).

11• Le lobbying comme instrument de domination des entreprises

111• La capture des décisions publiques

Stigler (1971) a proposé une analyse des relations entreprises-Etat[1], mettant en cause les approches classiques selon lesquelles les firmes cherchent à échapper aux contraintes réglementaires et au pouvoir coercitif de l'Etat. La théorie dite de la capture avance l'hypothèse suivante : les entreprises sollicitent l'intervention réglementaire de l'Etat afin de bénéficier de rentes de situation et accroître leurs profits[2]. Les bénéfices d'une réglementation du marché sont multiples : organisation du marché limitant les incertitudes et les contraintes concurrentielles et garantissant la rentabilité des capitaux investis (contrôle des offreurs, contrôle des prix), obtention de subventions directes ou indirectes (contrats publics, aides à la R&D), mise en place de barrières à l'entrée de type réglementaires pour éviter les nouveaux entrants, réglementation (restrictive) des produits de substitution. Pour Stigler, les autorités réglementaires, loin de contrôler les entreprises, deviennent en fait les protecteurs de leurs intérêts et contribuent a en assurer la prospérité. Les entreprises parviennent ainsi à "capturer" à leur bénéfice les institutions réglementaires, et à orienter les décisions publiques dans le sens de leurs intérêts particuliers. L'objectif de la réglementation n'est plus alors de corriger les imperfections du marché mais d'organiser la redistribution des rentes entre les entreprises les plus puissantes.

112• Le lobbying comme instrument de capture des décisions publiques

Comment les entreprises parviennent-elles à capturer les institutions réglementaires au détriment de l'intérêt du plus grand nombre (citoyens consommateurs, entreprises de taille modestes...) ? Stigler considère les responsables publics comme des producteurs d'un bien -le pouvoir de décision- alloué sur la base d'une offre et d'une demande[3]. Les

---

[1] Plus particulièrement, il s'agit, dans le contexte américains, des relations entre les entreprises et les agences gouvernementales (administrations centrales), dans le secteur des transports.

[2] Voir aussi : Peltzman, S., (1993) "Georges's Stigler contribution to the economic analysis of regulation", *Journal of Political Economy*, october. Extrait paru dans : *Problèmes économiques*, n°2.373 du 27 avril 1994 sous le titre "L'apport de Georges Stigler à l'analyse économique de la réglementation".

[3] Evoquant les pouvoirs publics, Peltzman (1993) précise : "*ce qu'ils ont à vendre, c'est du pouvoir* (...) *sur la*

entreprises sont en compétition avec d'autres protagonistes pour l'acquisition de ce bien. Dans cette logique mercantile de la décision publique, le vainqueur de la confrontation est le plus offrant[4]. La capture des décisions publiques s'explique alors selon Stigler par le pouvoir financier des entreprises et leur capacité de mobilisation lors des processus électoraux. Les entreprises apportent leurs contributions aux partis politiques ou aux candidats à des élections, sous forme de financement direct[5], de soutien logistique, de mise à disposition de ressources humaines ou de support de communication (presse, télévision). Les entreprises proposent également des emplois aux responsables publics ou politiques -ou à leur entourage-, leur garantissant ainsi une reconversion dans le secteur privé[6]. Par ailleurs, selon Stigler, les entreprises disposent d'une plus grande capacité de mobilisation pour la défense de leurs intérêts que les autres composantes de la société : quelques entreprises, organisées et parfaitement informées des enjeux politiques, ont une capacité d'influence des décisions publiques supérieure à celle de la majorité des citoyens, inorganisés et faiblement impliqués dans les processus de décision publique[7]. Dans ces conditions, le lobbying apparaît comme un moyen pour les entreprises d'exploiter leur pouvoir d'influence, et de bénéficier ainsi des nombreuses opportunités offertes par les décisions publiques : subventions, protections réglementaires, aménagement des règles du jeu concurrentiel, etc.

113• Les limites à la capture des décisions publiques

La validité des hypothèses de la théorie de la capture est contestable. Stigler transpose sur le terrain politique, les règles du jeu libérales d'une compétition économique : une offre (décision publique), une demande (entreprises, groupe d'intérêts, citoyens), une rationalité (maximisation des gains financiers et électoraux pour les responsables publics). Stigler ne reconnaît aux décideurs publics aucune initiative motivée par l'intérêt général ou par des positions partisanes contraires aux intérêts des grandes entreprises. Marcus (1984) souligne par exemple que de nombreuses réglementations adoptées aux Etats-Unis (protection de l'environnement, politiques sociales...) sont peu favorables aux intérêts des grandes firmes. Par ailleurs, comme le souligne Posner (1974), si les grandes entreprises ont la capacité de capturer les décisions publiques,

---

richesse des acheteurs et des vendeurs d'un secteur réglementé" (p. 25).

[4] Cette approche n'est pas incompatible avec la vision pluraliste de la représentation des intérêts dans la société présentée dans le chapitre précédent. La théorie de Stigler propose toutefois une rationalisation des choix effectués par les pouvoirs publics : parmi la pluralité des intérêts en jeu, le décideur public favorise ceux des acteurs qui lui procurent le plus d'avantages financiers et électoraux. Les responsables politiques cherchent d'abord à maximiser leurs chances d'élection ou de réélection (Peltzman, 1976).

[5] Par exemple à travers les Political Action Committees (voir chapitre 1).

[6] Il s'agit des phénomènes du "pantouflage" en France , ou du "tourniquet" aux Etats-Unis, que nous avons abordés dans le chapitre 1.

[7] Ce raisonnement rejoint la thèse d'Olson sur la logique de l'action collective : le pouvoir d'un groupe n'est pas proportionnel au nombre de ses constituants ; plus un groupe est réduit et homogène, plus les risques de "passagers clandestins" (*"free riders"*) sont faibles, et plus le groupe est actif et efficace dans son action politique.

d'autres groupes d'intérêts, disposant de ressources financières ou représentant une force électorale importante, ont également cette capacité : c'est le principe des pouvoirs et contre-pouvoirs de la thèse pluraliste. La théorie de la capture parvient toutefois à donner une explication rationnelle à certaines décisions publiques paradoxales : par exemple, l'adoption aux Etats-Unis de réglementations protectionnistes par des gouvernants hostiles à l'interventionnisme étatique dans l'économie. Les conclusions de cette théorie recoupent par ailleurs, une certaine réalité du pouvoir des lobbies économiques aux Etats-Unis, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

En mettant l'accent sur la capacité potentielle des entreprises à détourner à leur profit des décisions publiques, la théorie de la capture montre *a priori* l'intérêt de la pratique lobbying pour les entreprises. Pour des raisons diamétralement opposées, Pfeffer et Salancik (1978) voient également dans le lobbying un instrument privilégié pour le management stratégique des entreprises.

12• Le lobbying comme moyen de limiter les pressions institutionnelles

121• La dépendance des ressources

Pfeffer et Salancik (1978) s'intéressent à l'adaptation structurelle des entreprises confrontées à des contraintes environnementales. Pour les auteurs, toute entreprise est structurellement dépendante de ressources externes qu'elle ne maîtrise pas mais qui sont indispensables à sa pérennité : ressources matérielles (produits, matières premières), humaines (employés), financières, ressources réglementaire et ressources symboliques (image de l'entreprise). Les institutions possédant ces ressources -ou influant sur leur évolution- détiennent un pouvoir de contrôle réel sur l'entreprise. Ces organisations sont par exemple les clients, les fournisseurs, les pouvoirs publics, les groupes d'intérêts ou l'opinion publique. La pérennité de l'entreprise dépend alors de sa capacité à réduire l'incertitude pesant sur l'acquisition de ces ressources externes, et de sa capacité à réduire sa dépendance vis-à-vis des détenteurs des ressources.

122• Le lobbying comme moyen de limiter la dépendance des ressources

Selon Pfeffer et Salancik, face aux pressions exercées par son environnement institutionnel, l'entreprise peut choisir deux types de stratégies : soit se soumettre, et donner satisfaction à toutes les demandes externes (pression de l'Etat, des groupes d'intérêts, de l'opinion publique, des clients...), soit tenter d'éviter ou de réduire les

pressions. Pour les auteurs, la soumission aux pressions externes ne constitue pas une réponse pertinente car elle risque de susciter de nouvelles demandes, conduisant par là-même à la disparition de l'entreprise. La limitation des contraintes externes apparaît alors essentielle pour la survie de l'entreprise. Pfeffer et Salancik distinguent trois moyens permettant de réduire les contraintes externes : les moyens stratégiques (par la diversification, par la croissance externe ou interne, une firme peut internaliser certaines interdépendances institutionnelles, réduire leur portée, ou réduire sa vulnérabilité à ces dépendances) ; les moyens organisationnels (par le développement de structure collective -alliances, coalitions- ou par une meilleure gestion de ses ressources humaines, une firme peut également accroître sa capacité de résistance aux pressions externes et réduire l'incertitude) ; les moyens politiques (par la modification des lois ou des normes régissant ses activités, une firme peut réduire les interdépendances et les incertitudes propres à son environnement externe). Le lobbying apparaît donc comme une réponse possible, parmi d'autres, à la dépendance des ressources externes et aux pressions environnementales. Selon Pfeffer et Salancik, l'action politique doit toutefois être privilégiée lorsqu'il s'agit de limiter la dépendance des ressources de type réglementaire.

123• L'intérêt de la théorie de dépendance des ressources

La théorie de la dépendance de ressources n'est pas incompatible avec la théorie de Stigler. La capture des décisions publiques, ou de certaines institutions publiques, permet de réduire les incertitudes réglementaires, et de limiter la pression de l'environnement externe : nouveaux entrants, produits de substitution, pression des groupes d'intérêt. Par ailleurs, Pfeffer et Salancik admettent que la taille des entreprises et l'organisation de coalitions constituent des facteurs favorables à la réduction des pressions externes et des incertitudes environnementales. Toutefois, dans la théorie de la dépendance des ressources, l'action politique de l'entreprise pour limiter les pressions environnementale relève plus d'une stratégie défensive[8] permettant d'assurer sa survie, que de la volonté de profiter de rente institutionnelle.

La théorie de dépendance des ressources ne fait pas du comportement politique de l'entreprise le coeur de son analyse (Boodewyn et Brewer, 1994). Cette approche apporte cependant deux éclairages intéressants pour comprendre le lobbying des

[8] La théorie de dépendance des ressources est souvent présentée comme une théorie dans laquelle l'entreprise adopte une démarche volontariste vis-à-vis de son environnement externe (Greening et Gray, 1994 ; Hrebeniak et Joyce, 1985 ; Oliver (1991). Ce point de vue doit être relativisée car la théorie de de la dépendance des ressources est le plus souvent comparée à la théorie dite "institutionnelle" (DiMaggio et Powell, 1983 ; 1991) considérée, elle, comme déterministe. La théorie institutionnelle postule effectivement l'adaptation structurelle des entreprises confrontées à des contraintes institutionnelles. L'isomorphisme (coercitif, mimétique, normatif) est présenté par Di Maggio et Powell comme la meilleure réponse aux pressions institutionnelles. Dans ces conditions, les propositions de Pfeffer et Salancik apparaissent effectivement comme relevant d'une démarche plus volontariste.

entreprises. D'une part, Pfeffer et Salancik voient l'entreprise comme une institution, évoluant dans un environnement incertain, constitué d'acteurs économiques et politiques interdépendants. Le lobbying fait partie des moyens permettant à l'entreprise de maîtriser -voire de contrôler- ses ressources vitales et de réduire les incertitudes qui en découlent. D'autre part, les auteurs placent sur le même plan les réponses stratégiques et organisationnelles de l'entreprise, et les réponses de type politique. Le lobbying apparaît alors comme un palliatif, ou un adjuvant, à la stratégie concurrentielle de l'entreprise.

13• Une approche contingente de la relation entreprises-Etat

131• Les relations d'adversité

Marcus (1984) a effectué une synthèse des différentes approches des relations entreprises-Etat. Pour l'auteur, les relations entre l'Etat et les entreprises sont plutôt des relations d'adversité dans le sens où il existe des divergences intrinsèques entre les intérêts publics (représentés par l'Etat) et les intérêts privés des entreprises. Cette relation d'adversité se traduit par des tensions, voire par des conflits ouverts, et conduit à des situations où chaque acteur, privé et public, cherche à déjouer les projets de l'autre[9]. L'adversité caractérise également les relations entre l'entreprise et les autres acteurs, socio-politiques (groupes d'intérêts, syndicats, organisations professionnelles) ou économiques (concurrents, fournisseurs, clients, banques). Dans cette économie d'adversité (*"adversity economy"*) les entreprises cherchent, dans la limite de leur capacité de résistance et d'influence, à éviter les mesures coercitives émanant des pouvoirs publics ou, au contraire, à bénéficier d'opportunités publiques.

132• Entre obstruction et opportunisme

Marcus montre que les décisions publiques ne sont pas seulement génératrices de contraintes potentielles pour les entreprises, mais peuvent également constituer des sources d'opportunités économiques. L'auteur distingue ainsi deux stratégies-types face à la décision publique : une stratégie d'obstruction et une stratégie d'opportunisme. La stratégie d'obstruction est par nature défensive. Elle consiste à développer des capacités de résistance et d'opposition à l'ensemble des pressions politiques externes. Cela se traduit, par exemple, par le recours au lobbying, à la

---

[9] "*L'adversité des relations* (entre l'Etat et les entreprises) *est le plus souvent due à la rareté des ressources ainsi qu'a une véritable différente de politique* (policy). *Les ressources existantes sont insuffisantes pour répondre aussi bien aussi bien à la demande privée et à la demande publique, et l'économie est ainsi affectée par cette impression de tension et d'hostilité*". (Marcus, 1984 : p. 20).

communication, ou la contestation juridique. La stratégie opportuniste vise à exploiter toutes les possibilités réglementaires offrant des opportunités économiques : éliminer des concurrents, maintenir ou accroître les profits, contrôler les produits de substitution, etc. Marcus souligne cependant que le comportement politique des entreprises relève le plus souvent d'une stratégie mixte, alternativement opportuniste et d'obstruction, selon les décisions publiques ou selon l'évolution des processus de décision publique.

133• Une approche contingente du lobbying

A la parabole de la capture, l'auteur préfère ainsi celle du jeu d'échec : l'entreprise est confrontée à un adversaire -le décideur public- dont elle cherche à prendre le dessus (bloquer, susciter, ou orienter une décision) grâce à la mobilisation de ressources spécifiques (information, argent, vote) et à la mise en oeuvre de tactiques spécifiques (lobbying, communication, coalitions avec d'autres acteurs privés ou publics). Chaque partie d'échec se caractérise par la complexité et l'incertitude, liées en particulier à la variété et à la multiplicité des acteurs en jeu, à l'instabilité des coalitions entre ces acteurs. Pour Marcus, il n'existe aucun déterminisme dans les actions de lobbying engagées par les entreprises. Chaque processus de décision publique correspond à une nouvelle donne, et la décision publique traduit une confrontation spécifique et ponctuelle d'acteurs. Ceci expliquerait qu'une même entreprise puisse tantôt échouer, et tantôt réussir une action de lobbying.

C'est donc bien une approche contingente du lobbying, et de manière générale des relations entreprises-Etat, que développe Marcus. Ces relations dépendent de la nature des décisions publiques, des intérêts et des acteurs en jeu. Elles dépendent également des choix tactiques effectués par les entreprises et varient selon l'évolution des processus de décision publique. Ces relations prennent la forme d'une confrontation (adversité) ou d'une collaboration (collusion). Elles conduisent aussi bien à des situations de domination (succès des entreprises dans l'influence de la décision publique) qu'à des situations de soumission (échec des entreprises). L'introduction de ces contingences permet de relativiser l'influence potentielle des entreprises sur la décision publique. Sur le plan managérial, cela montre que l'action politique des entreprises exige une analyse fine, aussi bien des enjeux économiques que des enjeux politiques : nature des décisions publiques, attitudes des acteurs -privés et publics- concernés, conséquences économiques probables... Le management des relations avec les pouvoirs publics -et avec l'environnement politique de manière générale- est ainsi considéré par plusieurs auteurs comme une nouvelle dimension du management stratégique (Baron, 1995 ; Boodewyn et Brewer, 1994 ; Buccholz, 1986 ; Epstein, 1969 ; Mahon, 1993), l'ensemble de ces relations relevant d'une véritable "stratégie politique".

Nous consacrons la deuxième partie de chapitre à cette notion de stratégie politique de l'entreprise.

2• Le lobbying dans la stratégie politique de l'entreprise

Les modèles traditionnels du management stratégique ignorent le plus souvent le lobbying. Par exemple, dans l'analyse concurrentielle proposée par M. Porter, l'Etat n'apparaît pas comme un acteur déterminant de l'environnement de la firme. Les nouvelles théories de l'entreprise -économie des coûts de transaction[10] ou économie des droits de propriété- n'insistent pas plus sur les relations de la firme avec son environnement politique (Coriat et Weinstein, 1995 ; Gabrié et Jacquier, 1994). Certains auteurs ont cependant proposé, sinon des modèles, du moins des concepts, permettant de mieux prendre en compte la dimension politique de la stratégie de l'entreprise. Le concept de "partie prenante"[11] -ou "*stakeholder*"- (Freeman et Evan,1990 ; Donaldson et Preston, 1995 ; Jones, 1995) permet d'étendre la notion d'environnement de la firme à l'ensemble des acteurs, économiques, sociaux et politiques. La notion de "stratégie politique" (Baron, 1995 ; Boodewyn et Brewer, 1994 ; Epstein, 1969 ; Mahon, 1993) permet par ailleurs de situer le lobbying dans un cadre plus général des activités politiques de l'entreprise. Ces deux concepts sont complémentaires et apparaissent comme les prémices d'un nouveau paradigme de la stratégie d'entreprise.

21• L'entreprise et ses "parties prenantes"

211• La notion de " parties prenantes"

Le concept de "parties prenantes" a été développé comme une extension de la notion d'actionnaire ("*stockholders*"). A l'origine[12], ce terme désigne les acteurs dont l'existence est indispensable à l'exercice de l'activité de l'entreprise : actionnaires, salariés, banquiers[13], fournisseurs, clients et, de manière générale, la société civile. Ce concept a ensuite été étendu à l'ensemble des acteurs -à caractère économique ou non- avec

---

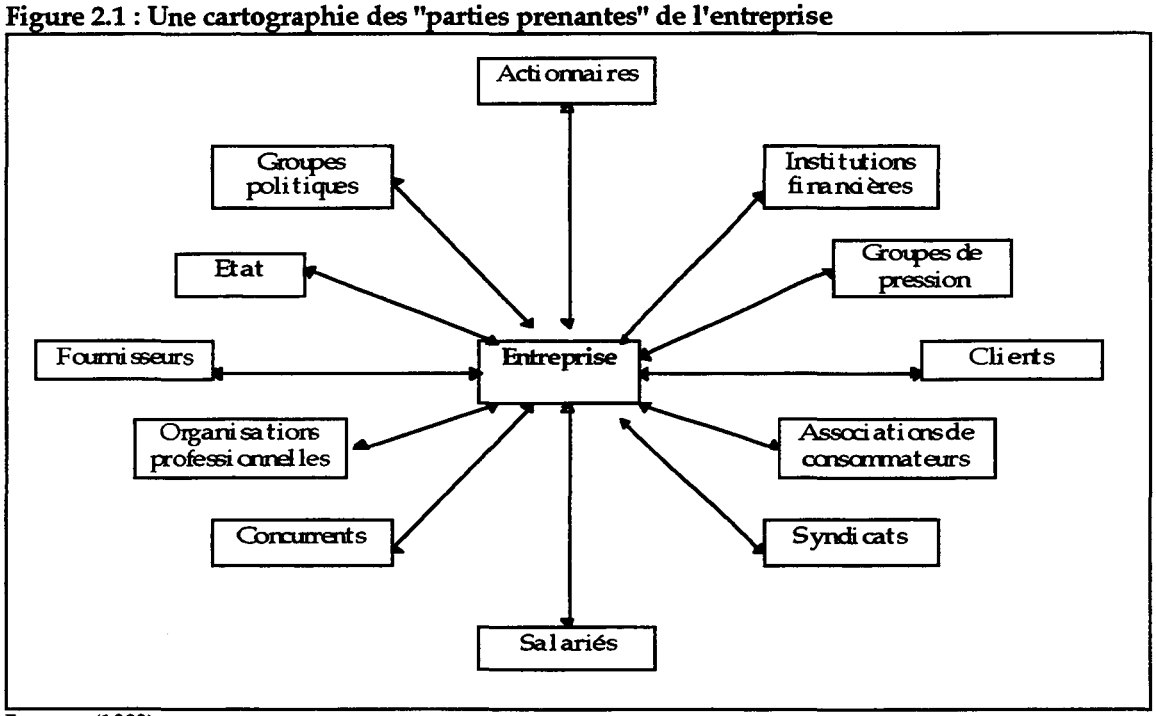
[10] Bauer et Cohen (1985) rapportent la phrase suivante de O. Williamson : "*Je tiendrai compte des relations de pouvoir dans -et hors de- l'entreprise et renouvellerai alors mes modèles le jour où je pourrai quantifier ces phénomènes; dans l'attente, je préfère mes modèles incomplets à une théorie non quantifiable*" (p. 35).

[11] Nous traduisons ainsi le terme américain de *stakeholders* qui désigne littéralement les "détenteurs d'enjeux" (stakes).

[12] Selon Freeman (1983), le concept de "parties prenantes" a été introduit en 1963 par des chercheurs du Stanford Research Institute.

lesquels l'entreprise est potentiellement en relation[14]. On considère ainsi comme étant des "parties prenantes", l'ensemble des acteurs qui contribuent à déterminer la performance économique et sociale de l'entreprise. Pour Freeman (1983), les "parties prenantes" sont des acteurs -groupes ou individus- qui ont un intérêt quelconque dans l'entreprise et qui peuvent, à ce titre, affecter de manière positive ou négative[15] la réalisation de la mission de celle-ci. La figure 2.1 présente les principales "parties prenantes" génériques de l'entreprise. La liste des "parties prenantes" reste cependant spécifique à chaque entreprise et dépend de sa mission et de ses activités. La nature de la relation entre l'entreprise et chacune des "parties prenantes" est, elle aussi, spécifique : il peut s'agir de transaction économique (avec les clients ou les fournisseurs), de relation financière (avec les actionnaires ou les banques), de pression sociale (avec les groupes d'intérêts ou l'opinion publique), de coalition (avec les concurrents ou les organisions professionnelles), etc.

Figure 2.1 : Une cartographie des "parties prenantes" de l'entreprise



Freeman (1983)

Quelle que soit sa nature, la relation entre l'entreprise et chacune de ses "parties prenantes" est une relation duale : l'entreprise est elle-même une "partie prenante" de ses propres "parties prenantes[16]". Par ailleurs, il nous semble important de souligner le

---

[13] Au sens de «prêteurs d'argent» (*lenders*).

[14] Citons : Ansoff, I., *Corporate Strategy*, New York: Mc Graw-Hill, 1965 ; Dill, W., "Public participation in Corporate Planning: Strategic Management in a Bibitzer's World", *Long Range Planning*: 57-63, 1975 ; Rhenman, E., *Industrial Democracy and Industrial Management*, London: Tavistock, 1968.

[15] Certains auteurs excluent du champ des «parties prenantes» les acteurs qui peuvent avoir un intérêt «négatif» dans la réalisation de la mission de l'entreprise, par exemple les concurrents. C'est la thèse défendue en particulier par Donaldson et Preston (1995).

[16] D'où la double flèche entre l'entreprise et ses parties prenantes dans le schéma proposé par R.E. Freeman

caractère évolutif des "parties prenantes" d'une firme[17] : des "parties prenantes" nouvelles peuvent apparaître dans l'environnement de la firme (par exemple en cas de diversification ou d'internationalisation), tandis que d'autres peuvent disparaître (par exemple à la suite d'un désengagement d'une activité). La carte des "parties prenantes" d'une firme est donc nécessairement ponctuelle et soumise à des incertitudes.

212• De nouveaux enjeux pour le management stratégique

L'utilité du concept de partie prenante présente, selon nous, une double utilité pour l'analyse du lobbying pratiqué par les entreprises. D'une part, la notion de partie prenante permet d'élargir conceptuellement l'environnement de la firme à l'Etat et, de manière générale, à l'ensemble des acteurs intervenant dans les processus de lobbying : institutions publiques, groupes de pression, opinion publique, média, etc. D'autre part, la notion de partie prenante permet de mieux rendre compte des enjeux stratégiques auxquels est confrontée la firme, et en particulier les enjeux à caractère non économique. Par exemple, Sachs et Böhi (1995) ont proposé un modèle d'analyse concurrentielle, étendu à l'ensemble des parties prenantes de la firme. Chaque partie prenante de l'entreprise est porteuse de son lot d'enjeux[18] et de complexité, et apparaît comme une source potentielle de menaces, d'opportunités et d'incertitudes. La figure 2.2 reprend quelques-uns de ces enjeux stratégiques. Aux enjeux génériques attachés à chaque type de "partie prenante" (par exemple, l'influence grandissante des groupes de pression ou les attentes de la société en matière de responsabilité sociale de l'entreprise), s'ajoutent des enjeux spécifiques, propres à chaque entreprise (par exemple, la limitation des rejets polluants pour une firme chimique ou le respect des droits de l'homme pour une firme multinationale[19]).

Pour Donaldson et Preston (1995), le concept de partie prenante constitue le point d'ancrage d'une théorie instrumentale et managériale. Le management stratégique des firmes devrait ainsi systématiquement intégrer l'analyse des parties prenantes et des enjeux liés à ces parties prenantes (Buccholz, 1986, 1992, 1994 ; Dutton et Ottensmeyer, 1987 ; Johnson, 1983). Selon Donaldson et Preston, les firmes qui adoptent une démarche d'analyse stratégique intégrant la notion de parties prenantes seraient, toutes choses étant égales par ailleurs, plus performantes que leurs concurrents[20]. Sur le plan pratique, l'analyse des parties prenantes consiste, d'abord à

---

[17] Ce dimension est rarement évoquée dans les articles fondateurs du concept de "parties prenantes". Nous pensons en particulier aux articles de Freeman (1983) et Freeman et Evan (1990).

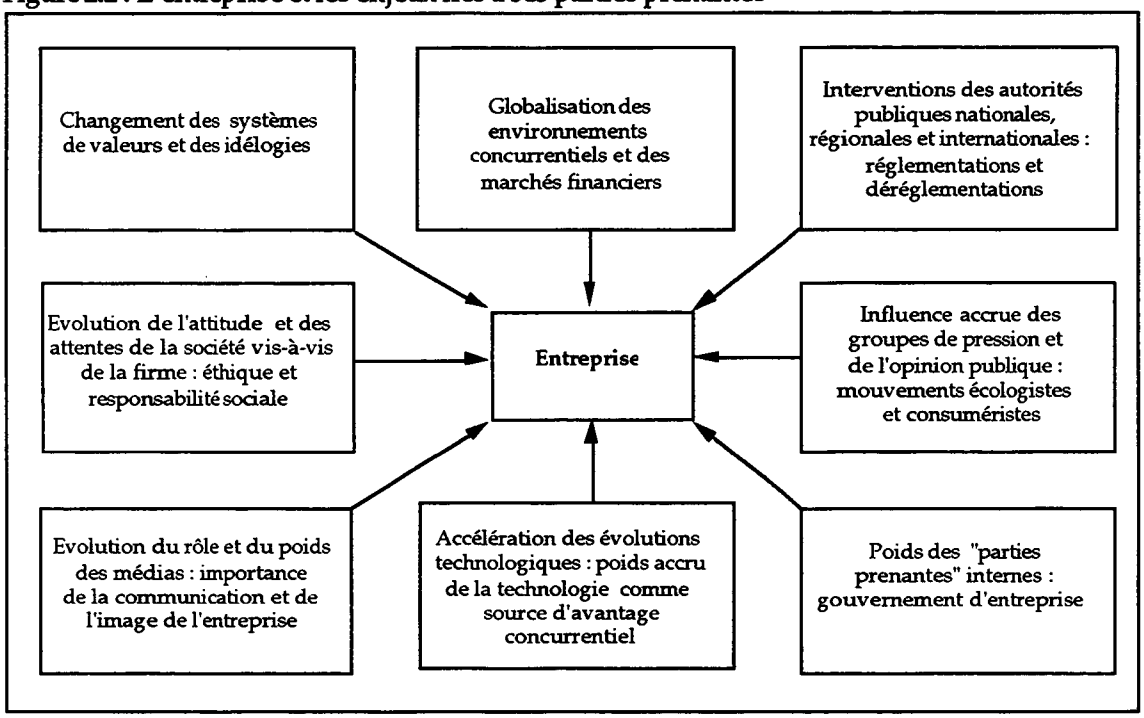
[18] Nous traduisons ainsi le terme "*issue*", fréquemment utilisé par les auteurs anglo-saxons (Buchholz, 1986 ; 1992).

[19] Nous pensons par exemple à la campagne médiatique qui a touché l'entreprise Ikéa, soupçonné de faire appel à des sous-traitants en Inde et au Pakistan, employant des enfants dans les ateliers de fabrication de tapis. Nous renvoyons le lecteur à l'article de C. Habbart et C. Forthomme, "Des relations avec l'environnement à l'éco-entreprise", *L'expansion Management Review*, Septembre 1996.

[20] Par exemple, Jones (1995) affirme que le développement de relations fondées sur la confiance mutuelle et la

les identifier, puis à en évaluer l'impact potentiel sur la firme et sa stratégie : intérêts et motivations des parties prenantes, pouvoir et capacité d'influence, nature des décisions et des actions potentielles visant la firme (Sachs et Böhi ; 1995). Ce processus d'analyse doit ensuite déboucher sur un plan d'action de la firme vis-à-vis de ses "parties prenantes"[21]. Le lobbying apparaît alors comme une des réponses possibles pouvant être apportées par l'entreprise aux enjeux de nature socio-politique ("*public issues*"). Dans une certaine mesure, l'analyse des parties prenantes permet d'introduire le lobbying comme problématique managériale, et invite par là même à une nouvelle vision de l'entreprise.

Figure 2.2 : L'entreprise et les enjeux liés à ses parties prenantes



Adapté de Buchholz, Evans et Wagley (1994)

213• Une vision rénovée de la firme et du management stratégique

La notion de parties prenantes permet d'inclure dans l'environnement pertinent de la firme, un ensemble d'acteurs et de facteurs traditionnellement absents des modélisations de l'entreprise. Elle permet également d'introduire une autre nature de relation entre l'entreprise et les acteurs de son environnement : la relation politique. Le terme "politique" doit être compris ici doublement[22] : d'une part, il s'agit de relations

---

coopération, avec les parties prenantes permettrait aux entreprises d'acquérir des avantages concurrentiels réels. L'auteur se fonde sur l'hypothèse de réduction des coûts d'opportunisme liés à tout "contrat". Il s'inspire en cela de l'analyse des coûts de transaction.

[21] En utilisant de cette démarche, Sachs et Böhi (1995) ont par exemple analysé la tactique adoptée par Shell en 1995 dans l'affaire de la plateforme de forage de la Mer du Nord, qui l'a opposée à Greenpeace.

[22] Le terme "politique" est polysémique. Il peut être compris au sens des "relations de pouvoir et d'autorité " au sein de la société (Dahl, 1991) ou encore au sens des institutions et des structures de gouvernement et de leur

politiques au sens d'exercice d'un pouvoir ; d'autre part, il s'agit de relations avec des acteurs de nature politique (élus politiques, membres du gouvernement, responsables de partis politiques...). Dans ces conditions, l'entreprise ne doit plus seulement être considérée comme un acteur technico-économique, mais aussi comme une institution socio-politique (Martinet, 1983). Pour reprendre la conception développée par Jarniou (1981), en tant qu'institution socio-politique, l'entreprise est engagée dans des relations permanentes de négociation-confrontation avec ses parties prenantes[23] externes et internes (dirigeants, salariés, représentants des salariés). Cette vision rénovée de l'entreprise, cohérente avec la conception des relations entreprises-Etat que nous avons présentée précédemment (Marcus, 1984), justifie *a priori* la formulation par l'entreprise d'une stratégie vis-à-vis de ses parties prenantes socio-politiques.

Baron (1995) a développé la notion de "stratégie hors marché" ("*non market strategy*") pour caractériser les comportements de la firme vis-à-vis de ses "parties prenantes" socio-politiques : pouvoirs publics, groupes d'intérêts, opinion publique, médias... L'auteur postule la dualité de l'environnement, et donc de la stratégie, de l'entreprise (figure 2.3). D'un côté, l'entreprise évolue dans un environnement économique ("*market environment*") composé d'acteurs à caractère économique ou financier (concurrents, fournisseurs, banquiers, actionnaires...) et régi par des règles de marché. L'entreprise développe une stratégie concurrentielle ou relationnelle ("*market strategy*") visant à optimiser sa valeur économique. D'un autre côté, l'entreprise est confrontée à un environnement non-économique ("*nonmarket environment*") composé d'acteurs à caractère socio-politique (institutions publiques, groupes de pression, médias, opinion publique...) et régi par des règles de nature politique (rôle de l'Etat, intérêt général, vote à la majorité, actions collectives, exercice du pouvoir et de l'influence...). L'entreprise développe alors une stratégie non-économique ou "hors marché" ("*nonmarket strategy*") afin d'optimiser sa performance globale (économique et non économique). La stratégie de l'entreprise se conçoit alors comme la résultante de ces deux précédentes stratégies, sachant qu'elles sont en interaction permanente et s'influencent mutuellement.

Le lobbying et, de manière générale, les activités relationnelles de l'entreprise avec les pouvoirs publics, représentent une dimension importante de la stratégie hors marché de la firme. Comme le soulignent Baron (1995) et Buccholz (1992), l'Etat se trouve très souvent au coeur des enjeux socio-politiques de l'entreprise. Aussi, certains auteurs (Epstein, 1969 ; Keim et Baysinger, 1988 ; Keim et Zeithaml , 1986 ; Mahon, 1993 ; Oberman, 1993, Yoffie (1987), se sont-ils précisément focalisés sur la stratégie adoptée par l'entreprise vis-à-vis des pouvoirs publics (pouvoir législatif, exécutif ou

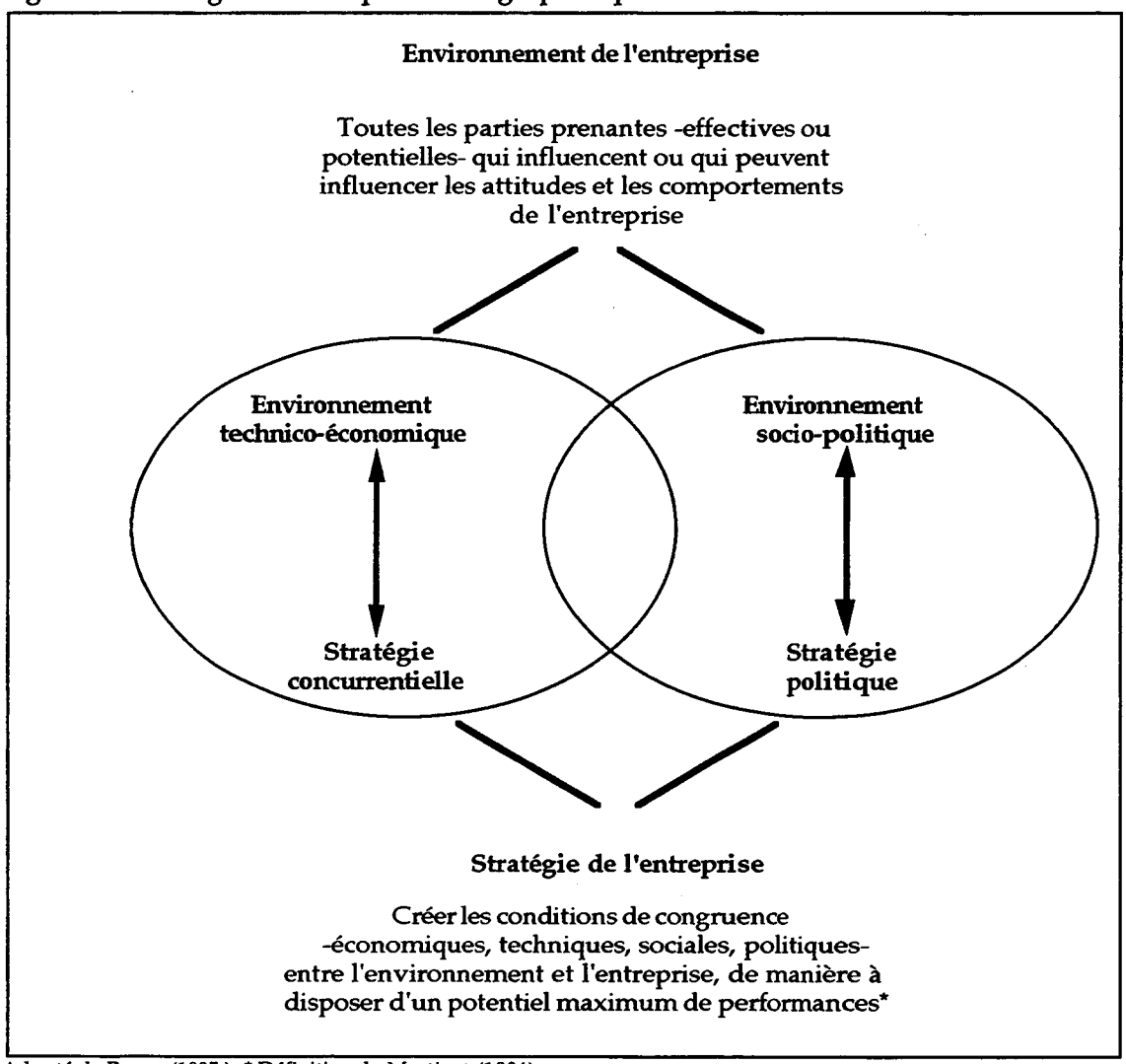
---

fonctionnement (Allison, 1971).

[23] Il convient de souligner que Jarniou (1981) se contente de parler des "acteurs" internes et externes à l'entreprise et n'a pas recours de manière formelle à la notion de "parties prenantes".

judiciaires). Dans la terminologie de Baron, la "stratégie politique" de l'entreprise n'est qu'une composante -certes déterminante- de sa stratégie hors-marché.

Figure 2.3 : Stratégie économique et stratégie politique



Adapté de Baron (1995) * Définition de Martinet (1984)

22• La stratégie politique de l'entreprise

221• La notion de stratégie politique de l'entreprise

Epstein (1969) a défini les activités politiques de l'entreprise comme étant "*toutes les activités engagées avec l'intention d'orienter, d'affecter ou d'influencer l'action gouvernementale*" (p. 11). L'auteur distingue ainsi les activités de financement ou de soutien aux partis politiques et aux hommes politiques[24], et les activités permettant de

[24] Epstein distingue clairement les activités politiques de l'entreprise des engagements électoralistes partisans de ses dirigeants. Si l'entreprise participe à des financements et des soutiens aux partis et aux hommes politiques qui peuvent avoir un caractère idéologique et partisan, pour l'auteur, ces activités politiques ne sont qu'un

participer, directement ou indirectement, à des processus de décision publique (participation à des groupes de travail, auditions, rencontres avec les décideurs publics...). La stratégie politique de l'entreprise consiste à mettre en cohérence -et mettre en oeuvre- les différentes activités politiques de façon à maximiser les décisions publiques favorables aux intérêts de l'entreprise. Pour Epstein, la stratégie politique n'est pas une fin en soi, mais constitue un moyen au service de la stratégie de l'entreprise, qui est avant tout de nature économique et financière.

Dans la lignée d'Epstein, plusieurs auteurs ont exploré les concepts de stratégie politique et d'activités politiques de l'entreprise (Boodewyn et Brewer, 1994 ; Keim et Baysinger, 1988 ; Mitnick, 1993 ; Mahon, 1993). Les différentes approches de ces concepts se caractérisent par une hétérogénéité dans les termes utilisés et leurs définitions[25]. Pour Mahon (1993) par exemple, la stratégie politique de l'entreprise ne concerne pas seulement les activités développées vis-à-vis des pouvoirs publics mais porte sur "*l'ensemble des activités qui permettent d'acquérir, de développer et d'utiliser le pouvoir pour obtenir un avantage dans une situation de conflit*" (p. 196). Cette définition extensive[26] recoupe en fait le concept de stratégie hors-marché de Baron. Par souci de clarté, nous utiliserons le terme "stratégie politique" dans le sens donné par Epstein (1969), c'est-à-dire comme un ensemble d'activités relationnelles en rapport avec des institutions publiques ou en rapport avec un processus de décision publique[27]. Dans ces conditions, le lobbying apparaît comme l'une des activités politiques de l'entreprise.

222• Les activités politiques de l'entreprise

Il existe plusieurs typologies permettant de classer les activités politiques de l'entreprise (Baron, 1995, Epstein, 1969 ; Keim et Zeithaml, 1986 ; Getz, 1993). Nous avons choisi de présenter une classification fondée respectivement sur les analyses de Baron (1995) et de Keim et Zeithaml (1986). Nous distinguons ainsi deux types d'activités politiques (figure 2.4) : d'une part, les activités ponctuelles qui ont pour objectif d'influencer une décision publique (par exemple, le vote d'une loi ou l'adoption

---

investissement pour l'entreprise : il s'agit de financer les responsables politiques qui défendent le mieux -ou qui peuvent défendre à terme- les intérêts de l'entreprise.

[25] Oberman (1993) estime qu'il y a également une très grande hétérogénéité dans le sens donné aux termes "stratégie politique", "tactique politique" ou "activité politique". Pour certains auteurs (Epstein, Keim et Baysinger, Keim et Zeithalm, Mitnick) la stratégie politique de l'entreprise s'identifie avec ses activités politiques. Pour d'autres auteurs (Kletz, 1993), les activités politiques sont identifiées à des tactiques.

[26] Mahon joue en fait sur la double signification du mot "politique" qui désigne l'exercice du pouvoir, mais qui fait également référence aux institutions politiques.

[27] Par exemple, les relations courantes qu'entretient l'entreprise avec les médias ou avec des associations de riverains (par exemple dans le cas d'un aéroport) ne relève pas de sa stratégie politique mais de sa stratégie hors-marché. Par contre, les relations entretenues avec les médias ou avec certains groupes d'intérêt dans le cadre d'une action de lobbying (influence du vote d'une loi par exemple) relèvent bien de sa stratégie politique.

d'une directive) ; d'autre part, les activités régulières mises en oeuvre par l'entreprise, ayant comme objectif de créer un climat politique favorable à ses intérêts.

Figure 2.4 : Les activités politiques de l'entreprise

Activités politiques ponctuelles	Activités politiques régulières
Lobbying	Financement politique et soutien électoral
Mobilisation politique	Activités d'information
Communication politique	Constitution de coalitions "ombrelles"
Constitution de coalitions *ad hoc*	
Activités juridiques	

A • Les activités politiques ponctuelles

Pour influencer une décision publique ou le cours d'un processus de décision (par exemple, la mise sur agenda public d'un problème ou l'application d'une décision), une entreprise peut mettre en oeuvre cinq types d'activités politiques :

1 • ***Le lobbying*** ; nous avons présenté la notion de lobbying dans le chapitre précédent. Soulignons que Keim et Zeithaml (1986), comme Baron (1995), adoptent des définitions restrictives du lobbying. Le lobbying désigne les actions d'influence directes engagées au niveau des décideurs publics. Ce sont "*tous les efforts (...) pour établir des voies de communication avec les institutions réglementaires ou législatives*" dans le but d'orienter leurs décisions (Keim et Zeithaml, 1986 : p. 830). Cette définition restrictive permet de distinguer le lobbying des autres activités politiques de l'entreprise, qui ne concernent pas directement les décideurs publics, mais qui peuvent contribuer indirectement à en influencer les décisions.

2 • ***La mobilisation politique*** ("*constituency building*") ; ce sont "*les efforts pour identifier, sensibiliser et motiver à l'action politique les individus qui peuvent être affectés par une politique publique qui concerne* (également) *l'entreprise*" (Keim et Zeithaml, 1986 : p. 830). Les acteurs pouvant être mobilisés par l'entreprise sont, par exemple, ses propres employés, ses actionnaires, ses fournisseurs, ses clients, les riverains de ses sites de production, etc. L'objectif de la mobilisation politique est de susciter plusieurs réactions convergentes qui renforcent le lobbying de l'entreprise : manifestation de salariés[28], protestation des citoyens, pétition de dirigeants d'entreprises, etc. Dans cette activité, l'entreprise joue un rôle d'entrepreneur politique. Plusieurs leviers de mobilisation sont possibles : envois de courriers, rencontres avec des leaders d'opinion, organisation de pétitions,

[28] Par exemple, en 1995, la direction d'un magasin Leroy-Merlin, dont l'autorisation d'ouverture avait été annulée par le maire, avait organisé une manifestation de ses salariés pour dénoncer l'atteinte à l'emploi.

organisation de conférences ou de réunions publiques, etc. Le recours aux médias pour sensibiliser ou orienter l'opinion publique apparaît également comme un levier de mobilisation possible (par exemple, en diffusant une information sélective aux journalistes).

3• ***La constitution de coalitions ad hoc*** ; les coalitions *ad hoc* sont des structures collectives regroupant un ensemble d'acteurs (entreprises à titre individuel, organisations professionnelles, associations...) ayant des intérêts devant une décision publique donnée[29]. Il s'agit de structures ponctuelles, dont la durée de vie est souvent liée à la prise d'une décision publique, ou à l'aboutissement de l'action collective d'influence. Baron (1995) voit dans l'organisation de coalitions *ad hoc* une activité politique redoutable d'efficacité, mais souvent difficile à mettre en oeuvre sur le plan pratique. L'action collective exige non seulement une certaine convergence des intérêts entre les coalisés, mais aussi une forte coordination de l'action d'influence des pouvoirs publics.

4• ***La communication politique*** ; il s'agit d'une forme particulière de mobilisation, visant la société civile et l'opinion publique (ou une frange de cette opinion). L'objectif est de faire pression sur les pouvoirs publics en médiatisant le débat portant sur une décision publique. La communication permet à l'entreprise d'exposer ses arguments, de démonter les arguments de ses adversaires politiques, ou de mettre en cause les positions des pouvoirs publics. La communication politique prend la forme de campagnes d'affichage, de campagnes publicitaires dans la presse ou la télévision[30]. La publication de "manifeste" ou de "livre blanc", où sont exposés les arguments et les positions de l'entreprise, représente également une pratique courante. Pour Baron (1995), l'efficacité réelle des actions de communication dirigées vers un large public reste limitée. Lorsque les enjeux politiques sont trop spécifiques à un secteur ou trop techniques, la sensibilité de l'opinion publique à la communication politique sera très faible. Par contre, selon l'auteur, une communication ciblée sur certains entrepreneurs politiques influents (par exemple, des experts, des leaders d'opinion ou des journalistes spécialisés) peut s'avérer très efficace.

5• ***Les activités juridiques*** ; selon Baron (1995) et Epstein (1969), l'action juridique (procédures devant les tribunaux ou devant l'administration[31]) rentre également

---

[29] Comme nous le verrons dans nos études de cas l'Association Française du Commerce Hors-Taxes est un exemple de coalition *ad hoc*, créée par plusieurs entreprises pour faire face à la menace de la suppression des ventes hors-taxes intar-communautaires en 1993.

[30] Notons qu'il s'agit bien ici de communication et non d'information : les arguments utilisés par l'entreprise -les messages qu'elle veut faire passer aux décideurs publics- ne sont pas nécessairement objectifs ou rationnels.

[31] Par exemple, la Direction Générale de Concurrence et de la Repression des Fraudes ou la Commission européenne.

dans les activités politiques de l'entreprise. Le recours aux règles de droit peut s'inscrire dans une tactique visant à contester la validité d'une décision publique, ou à en retarder l'application[32]. Comme le souligne Baron, les activités juridiques peuvent avoir un coût élevé et nécessiter des délais importants, parfois incompatibles avec les moyens ou les objectifs stratégiques de l'entreprise. Pour cette raison, l'auteur ne voit dans les activités juridiques qu'un moyen politique complémentaire au lobbying, à la communication ou à l'organisation de coalitions.

B• Les activités politiques régulières

Les activités politiques régulières de l'entreprise contribuent à créer un climat politique favorable aux intérêts de l'entreprise. Ces activités s'inscrivent ainsi dans la durée et peuvent être vues comme un investissement de l'entreprise dans le champ politique. Trois activités peuvent être distinguées :

1• ***Le financement politique*** et le soutien électoral ; le financement des partis politiques et le soutien -financier ou matériel- apporté aux candidats à des élections est considéré comme une activité politique majeure de l'entreprise (Baron, 1995 ; Epstein, 1969 ; Keim et Zeithaml, 1988). En règle générale, il s'agit du financement politique légal[33]. Néanmoins, certains auteurs, comme Oberman (1993, intègrent dans ces activités les financements politiques illégaux : corruption, trafic d'influence. Selon Baron (1995), l'activité de financement politique a trois objectifs majeurs : influer directement sur la composition du pouvoir politique (en favorisant l'élection d'une majorité politique favorable à ses intérêts ou empêcher l'accès au pouvoir à des candidats qui y sont défavorables), faciliter l'accès aux décideurs politiques-clés (en favorisant la constitution d'un réseau relationnel politique), influer directement sur certaines politiques publiques[34] ; le financement politique apparaît alors comme un support pour les activités de lobbying.

2• ***Les activités d'information régulière*** ; il s'agit des échanges d'informations en continu avec des institutions publiques (administrations, gouvernement, Parlement...). Ces échanges d'informations peuvent relever de procédures formelles (par exemple, la participation d'experts de l'entreprise à des groupes de réflexion

---

[32] Le recours à la Cour de Justice européenne pour contester certaines décisions nationales est une pratique, sinon courante du moins fréquente, de la part de certaines entreprises françaises. On peut citer l'exemple des établissements Leclerc et leurs actions juridiques à Luxembourg pour obtenir la modification des réglementations de la distribution des produits pétroliers ou para-pharmaceutiques.

[33] Essentiellement à travers les PAC (*political actions committees*) en ce qui concerne le financement politique aux Etats-Unis (voir chapitre 1).

[34] Aux Etats-Unis, par exemple, les responsables politiques (gouverneurs, sénateurs, voire Président de la République) sont très sensibles aux demandes des PAC qui les ont soutenus financièrement ; ceci est traduit dans leurs programmes politiques (politiques publiques favorables aux PAC) comme dans leurs activités décisionnaires (orientations des votes au Congrès, pour s'opposer aux politiques défavorables aux intérêts des

publics) ou informelles (par exemple, transmettre régulièrement des études ou des expertises à des fonctionnaires ou à des élus). Ces activités ne visent pas à influencer une prise de décision publique. Toutefois, elles contribuent à établir des relations durables avec certains responsables publics et à influencer, à terme, leur système de référence, ces relations, et le climat favorable qu'elles génèrent, pouvant ensuite être utilisés dans d'une action de lobbying.

3• ***L'organisation de coalitions "ombrelles"*** ; il s'agit de coalitions dont le périmètre d'intervention ne se limite pas à une seule décision publique. Une coalition ombrelle regroupe, par exemple, des entreprises de taille comparable[35] ou des entreprises d'un même bassin d'emplois. Ce sont en règle générale des structures collectives plus stables et plus durables. L'activité de ces coalitions s'identifie parfois avec celles des organisations professionnelles (par exemple, dans la fonction de représentation des intérêts auprès des pouvoirs publics). Les coalitions ombrelles, qui représentent par définition des lobbies, développent souvent des activités d'information régulières des pouvoirs publics[36].

223• Les tactiques politiques de l'entreprise

Nous désignons par tactique politique, le comportement d'une entreprise confrontée à une décision publique ponctuelle. Deux situations doivent être distinguées : les situations où la décision publique est *a priori* favorable à l'entreprise (opportunité politique), et les situations où la décision publique est potentiellement défavorable (menace politique). Il existe plusieurs typologies des tactiques politiques de l'entreprise (Boodewyn et Brewwer,1994 ; Buccholz, 1992 ; Mahon, 1993 ; Oliver, 1991). Ces typologies ne concernent toutefois que les situations où la décision publique est défavorable à l'entreprise, la situation inverse (exploitation d'une opportunité politique) étant rarement explorée[37].

Les tactiques politiques d'une entreprise confrontée à une décision publique défavorable peuvent ainsi être analysées selon deux dimensions : d'une part, selon

---

PAC ou pour promouvoir des politiques favorables).

[35] On peut citer deux exemples de coalitions ombrelles : la "***Business Roundtable***" aux Etats-Unis (association créée en 1972 et regroupant les dirigeants des 200 plus grandes entreprises) et l'AFEP (association française des entreprises privées) en France.

[36] Nous pensons en particulier aux "think thank" (par exemple, l'Institut de l'Entreprise) qui sont des structures chargées de produire une réflexion -parfois un discours- sur des sujets divers, en rapport avec les intérêts des entreprises qui les financent (gouvernement d'entreprise, réduction du temps de travail...). Ces structures rentrent dans le cadre des activités politiques de l'entreprise, car les idées produites ont comme objectif de contribuer au débat public et donc, plus ou moins indirectement, d'influencer à terme les décisions publiques.

[37] Nous avons mentionné la contribution de Marcus (1984), où l'auteur développe l'idée d'un comportement opportuniste de la part de l'entreprise. Dans son ouvrage cependant, l'auteur mentionne comme tactiques politiques ce que nous avons désigné par "leviers de l'action politique" (lobbying, expertise, organisation de coalition...).

l'intensité et la forme de la réaction de l'entreprise (Oliver, 1991) ; d'autre part, selon l'évolution du processus de décision publique (Buccholz, 1992).

Figure 2.5 : Les tactiques de l'entreprise devant une contrainte politique

Tactiques	Exemples	Activités politiques
Se soumettre, accepter la contrainte	Obéir par manque de ressources ou par conformisme et mimétisme social.	Pas de réponse politique
Se dérober, esquiver la contrainte	Contourner la contrainte politique sans chercher à la contester : par exemple en modifiant ses objectifs ou ses comportements stratégiques (délocalisations, changements d'activités...)	Réponse de nature économique
Négocier, trouver un compromis	Tenter de concilier ses propres intérêts avec ceux des autres "parties prenantes". Tenter des limiter l'impact des décisions publiques en négociant les conditions de leur mise en oeuvre.	Mobilisation politique Lobbying
Désobéir, défier les pouvoirs publics ou les "parties prenantes "	Contester, dénoncer la décision publique. L'ignorer volontairement (désobéir) si les enjeux sont décisifs (mise en cause de la pérennité de l'entreprise).	Mobilisation politique Lobbying Communication politique Coalition *ad hoc* Activité juridique
Manipuler	Influencer radicalement la décision publique à travers des financements politiques, la manipulation de l'information (économique, technique), la diffusion de normes ou de valeurs (manipulation des idées grâce au contrôle des médias par exemple).	Mobilisation politique Lobbying Communication politique Coalition *ad hoc* Activité juridique Financement politique

D'après Oliver (1991)

Pour Oliver (1991), les tactiques[38] politiques de la firme s'inscrivent dans un spectre comportemental allant de l'obéissance à la décision publique, à l'activisme politique permettant de bloquer toute initiative publique. L'auteur propose une classification en cinq tactiques politiques types (figure 2.5) qui correspondent à des réponses graduelles (en terme de pression exercée par l'entreprise sur les décideurs publics) apportées par la firme[39]. Ces tactiques reposent sur la mise en oeuvre d'une ou plusieurs activités politiques : lobbying, mobilisation politique, organisation de coalitions, communication

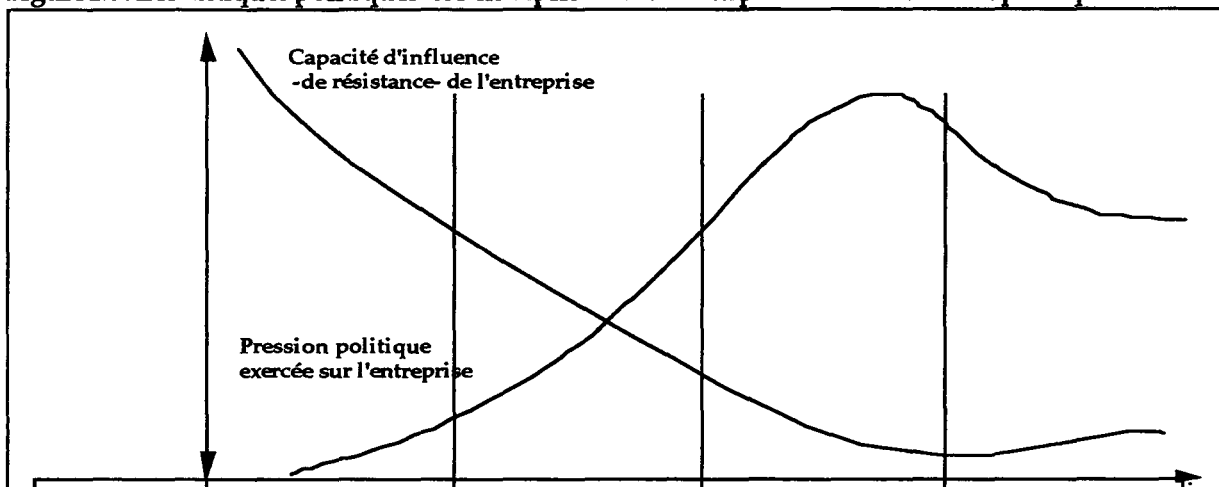
[38] Précisions que l'auteur désigne par "stratégies" que ce que nous avons désigné comme étant des tactiques.

[39] Oliver tente ainsi de réaliser une synthèse entre la théorie institutionnelle (Di Maggio et Powell, 1983 ; Di Maggio et Powell, 1991 ; Scott et Meyer, 1991 ; Zucker, 1991) et la théorie de dépendance des ressources (Pfeffer et Salanzick, 1978). La théorie institutionnelle préconise le mimétisme social et l'acceptation des normes (et donc des décisions publiques) comme réponses de la firme aux pressions politiques. Cette théorie privilégie la "loyauté" comme tactique politique de l'entreprise. En ce sens, elle est souvent présentée comme la théorie de la passivité et de l'adaptation (Greening et Gray, 1994). Comparativement, les recommandations de la théorie de dépendance des ressources sont plus pro-actives (recours au lobbying, diversification stratégique...). Dans son principe, cette classification apparaît comme un développement de la célèbre typologie d'Hirschman (1972) *-exit-voice-loyaulty-* : défection (échapper à la contrainte politique), prise de parole (contester la

politique, financement politique. Chaque tactique politique se traduit donc par la coordination de plusieurs activités politiques.

Buchholz (1992) apporte une dimension complémentaire à la typologie d'Oliver, en introduisant le facteur temps. Pour l'auteur, l'objectif d'une tactique politique est de réduire -voire de supprimer- la pression exercée sur la firme. En se basant sur un modèle basique du processus de décision publique (modèle de Jones[40]), l'auteur propose une tactique politique type pour chaque étape du processus de décision publique (figure 2.6).

Figure 2.6 : Les tactiques politiques de l'entreprise au cours du processus de décision publique



Processus de décision publique	Changement des attentes sociales	Phase politique	Phase législative	Phase juridique
	Emergence d'un problème public	Formulation d'une politique publique : recherche de solutions et choix d'une solution		Mise en oeuvre de la politique publique
Actions de la firme	Communication politique	Coalitions Mobilisation politique Lobbying Financement politique		Coopération Action juridique Désobeïssance
Principale cible politique	Groupes d'intérêt	Législateur		Fonctionnaires

Adapté de Buchholz (1992)

Les propositions de Buccholz sont fondées sur le postulat suivant : la capacité d'influence de l'entreprise est inversement proportionnelle à la pression politique exercée sur elle. Cette capacité d'influence diminue au fur et à mesure du processus de décision publique. Elle est la plus forte en phase d'émergence du problème : la tactique politique consiste alors à éviter la mise sur agenda public[41] du problème, par des actions de communication politique ou de manipulation du système de représentation

---

contrainte politique) ou loyauté (accepter la contrainte politique et en supporter les conséquences).

[40] Voir, par exemple, Meny et Thoenig (1989) pour une présentation détaillée de ce modèle générique du processus de décision publique.

[41] La notion d'agenda public a été développée par R. Cobb, C.D Elder, *Participation in american politics, The dynamics of agenda building*, Allymand Bacon, 1972 (cité par Meny et Thoenig (1989)).

des responsables publics. Les phases de recherche de solutions et de prise de décision publique se prêtent plus à des actions de lobbying individuelles ou collectives. Buccholz souligne par ailleurs que la phase de mise en oeuvre d'une décision publique offre de nouvelles marges de manoeuvre politiques à l'entreprise. La prise de décision publique s'accompagne le plus souvent d'une baisse d'intensité de l'activité politique des parties prenantes (Wildavski, 1979). L'entreprise peut, par exemple, exploiter des ambiguïtés dans la formulation d'une décision publique, ou des difficultés pratiques de sa mise en oeuvre, pour en contester la validité juridique ou ne pas s'y soumettre.

Contrairement à l'analyse d'Oliver qui se veut contingente, l'approche de Buccholz est plus déterministe. En reprenant le modèle de Jones, l'auteur n'échappe pas à une certaine vision linéaire de la décision publique et, donc, à une certaine simplification dans les tactiques politiques possibles de la part de l'entreprise. L'analyse de Buccholz n'en est pas moins intéressante car elle montre que les tactiques politiques (objectifs poursuivis, activités politiques mises en oeuvre) évoluent dans le temps et qu'elles sont conditionnées par un processus de décision publique qu'elles cherchent à influencer par ailleurs.

23• Les facteurs conditionnant le comportement politique de l'entreprise

Selon Epstein (1969) toute entreprise, quelle que soit sa taille, possède, à des degrés différents, une activité politique. L'auteur suggère toutefois que l'étendue et l'intensité des activités politiques d'une entreprise puissent varier selon sa taille, le degré de réglementation de son secteur d'activité, et sa dépendance des pouvoirs publics (par exemple, en termes de contrats commerciaux ou de subventions). Certains auteurs ont proposé, et parfois testé, des modèles conceptuels du comportement politique de l'entreprise[42] (Boodewyn et Brewer, 1994 ; Lenway et Rehbein, 1991 ; Rehbein et Schuler, 1994 ; Schuler, 1996). Ces différents modèles sont convergents quant aux variables explicatives du comportement politique des entreprises, et valident globalement les propositions intuitives d'Epstein.

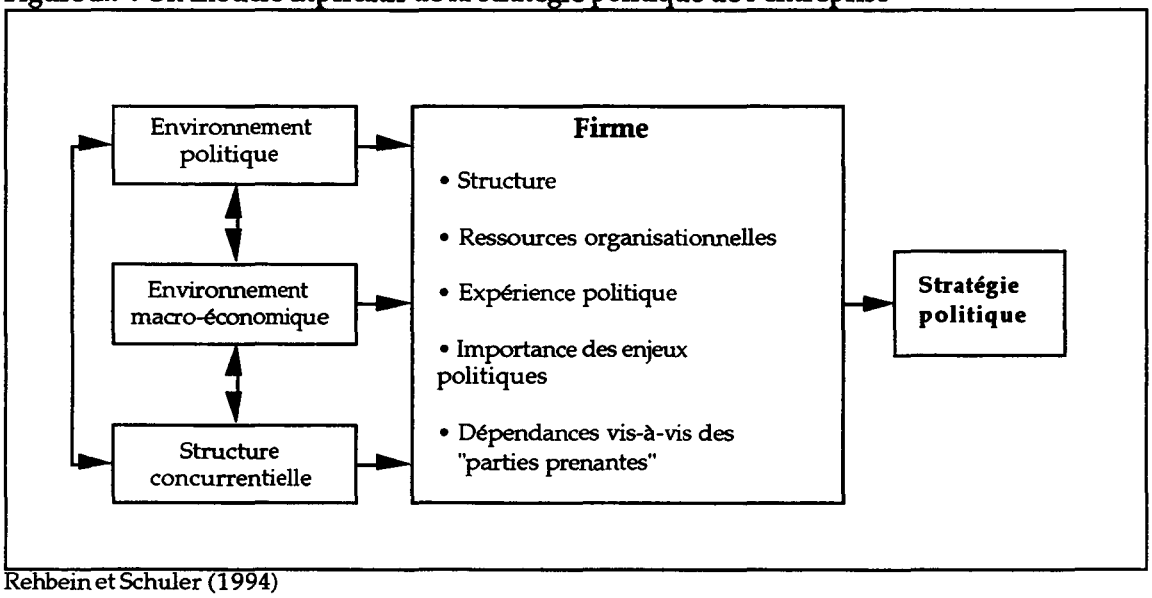
---

[42] Nous parlons de "comportement politique de l'entreprise" car les différents modèles explicatifs ne sont pas homogènes quant aux variables expliquées et au sens donné aux différents concepts (stratégie politique, activités politiques, tactiques politiques). Par exemple, Boodewyn et Brewer (1995) tentent d'expliquer la variable "comportement politique de l'entreprise" (*business political behavior*) qui corespond à ce que nous avons désigné par "tactique politique" ; Schuler (1996) cherche à expliquer la variable "stratégie politique de l'entreprise" (*corporate political strategy*) et l'identifie à deux activités politiques : les pétitions destinées aux pouvoirs publics signées par l'entreprise et la participation à des auditions devant le Congrès américain.

231• Un modèle explicatif du comportement politique de l'entreprise

Nous avons choisi de présenter le modèle conceptuel proposé par Rehbein et Schuler (1994). Il s'agit d'un modèle conceptuel (figure 2.7) dont certaines hypothèses ont été testées empiriquement par Lenway et Rehbein (1991) et Schuler (1996). Pour Rehbein et Schuler, s'interroger sur les choix de stratégies politiques d'une entreprise consiste à s'interroger non seulement sur la volonté de l'entreprise à agir politiquement, mais aussi sur sa capacité à pouvoir le faire. L'absence de ressources -par exemple, les ressources financières ou les ressources humaines-, ainsi que la difficulté à disposer des compétences nécessaires -par exemple, un réseau relationnel politique ou la connaissance du fonctionnement des institutions publiques-, peuvent limiter la capacité d'action politique d'une entreprise, quelle que soit sa volonté d'agir politiquement. Le modèle proposé Rehbein et Schuler postule que le comportement politique de la firme dépend, d'une part, de facteurs propres à l'environnement de l'entreprise (macro-économique, concurrentiel et politique) mais aussi de facteurs spécifiques à chaque entreprise.

Figure 2.7 : Un modèle explicatif de la stratégie politique de l'entreprise



Rehbein et Schuler (1994)

232• Les facteurs de l'environnement de l'entreprise

Selon Rehbein et Schuler, l'environnement externe (macro-économique, concurrentiel et politique) prédétermine les conditions de l'action politique de l'entreprise. En particulier, la nécessité ou l'opportunité d'agir politiquement relève souvent de facteurs exogènes. Certains facteurs environnementaux contribuent par ailleurs à orienter les choix tactiques de l'entreprise.

1• *Les facteurs de l'environnement politique ;* l'activité décisionnelle des pouvoirs publics, les préférences idéologiques des gouvernants, le fonctionnement des institutions publiques ou la demande émergente de la société civile (en matière d'emploi, de santé, d'écologie, de sécurité...) sont autant de facteurs structurants pour l'action politique de l'entreprise : ils déterminent l'opportunité ou la nécessité pour l'entreprise d'agir politiquement, mais aussi les formes que peut prendre cette action. Selon la nature des relations Etat-entreprises, certaines tactiques politiques (collaboration, négociation, pression, manipulation) seront plus ou moins adaptées.

2• *Les facteurs de l'environnement concurrentiel ;* Rehbein et Schuler insistent sur deux variables : la taille[43] du secteur et son degré de concentration. Les auteurs estiment en effet que la taille d'une entreprise explique en grande partie son comportement politique : plus sa taille est importante, et plus une entreprise est active politiquement, comparativement à ses concurrents. Cette hypothèse est largement répandue dans les différentes analyses de l'action politique des entreprises (Braam, 1981 ; Epstein, 1969 ; Humphries, 1991 ; Oliver, 1995). Elle a été vérifiée empiriquement par Schuler[44] (1996) et Humphries[45] (1991). Par ailleurs, Schuler (1996) montre que la situation économique d'un secteur influe sur l'intensité de l'activité politique des entreprises. En particulier, l'auteur montre que les phases de récession d'un secteur favorisent l'activité politique des entreprises, le recours au soutien de l'Etat devenant un levier stratégique pour la pérennité des entreprises.

3• *Les facteurs de l'environnement macro-économique ;* Rehbein et Schuler soulignent l'importance de l'environnement macro-économique (croissance du produit national brut, situation de l'emploi, fiscalité...) qui conditionne indirectement le comportement politique des entreprises. L'activité décisionnelle de l'Etat en matière économique et sociale est directement liée à la situation macro-économique[46] nationale, voire mondiale. Par ailleurs, les facteurs macro-économiques influent sur les conditions de la concurrence qui conditionnent en partie le comportement politique des entreprises.

---

[43] Les auteurs ne précisent pas l'unité de mesure de la taille d'un secteur. On peut penser qu'il puisse s'agir du chiffre d'affaires généré par un secteur économique mais il peut également s'agir du nombre d'emplois dans ce secteur ou du nombre de concurrents évoluant dans ce secteur.

[44] L'auteur a vérifié cette hypothèse en s'intéressant à l'activité politique auprès du Congrès américain des entreprises sidérurgiques. Schuler montre que les firmes les plus actives politiquement (sur la base des pétitions organisées et des participartions aux auditions du Congrès) sont celles qui ont les plus fortes parts de marché. Pour ces entreprises, les enjeux politiques (bénéfices attendus ou risques potentiels) sont les plus importants.

[45] En prenant comme critère, dans le contexte américain, la création de structures de financement électoral (PAC), l'auteur montre que la part de marché est positivement corrélée à l'activité politique de l'entreprise. Humphries montre également que le degré de concentration dans le secteur influe positivement sur l'activisme politique des entreprises.

[46] Par exemple, les enjeux politiques de la législation sur les 35 heures de travail hebdomadaire pour les salariés apparaît comme une conséquence de la situation macro-économique et sociale en France.

233• Les facteurs spécifiques à l'entreprise

Pour Rehbein et Schuler, cinq types de facteurs conditionnent le comportement politique de l'entreprise : sa structure organisationnelle, les ressources dont elle dispose, son expérience de l'action politique, la dépendance de ses parties prenantes externes et, enfin, l'importance des enjeux politiques. Ces facteurs agissent de deux façons sur le comportement politique de la firme : d'une part, ils influent sur la perception des enjeux politiques, et donc sur la volonté de l'entreprise à engager des actions politiques ; d'autre part, ces facteurs conditionnent la capacité de l'entreprise à agir politiquement, et donc ses choix des tactiques.

1• *La structure organisationnelle de l'entreprise ;* deux facteurs sont pris en compte : la diversification du portefeuille d'activités et l'existence d'une structure interne *ad hoc* chargée des relations avec les pouvoirs publics. Selon Rehbein et Schuler, le degré de diversification non liée d'une entreprise influe positivement sur l'opportunité -ou la nécessité- d'engager des actions politiques. Si les analyses qualitatives de Baron (1995) ou de Buccholz et al. (1994) valident cette proposition, Schuler (1996) n'a pas vérifié empiriquement cette hypothèse[47]. Rehbein et Schuler retiennent toutefois un lien de causalité positif entre le degré diversification et la capacité de l'entreprise à engager des actions politiques, les firmes diversifiées disposant d'avantage de ressources pour cela. Par ailleurs, selon les auteurs, l'existence d'une structure *ad hoc* chargée des relations avec les pouvoirs publics accroît la capacité de l'entreprise à percevoir les problèmes politiques, ainsi que sa capacité à agir politiquement. Ces corrélations ont été validées empiriquement par Lenway et Rehbein[48] (1991).

2• *Les ressources de l'entreprise ;* selon Rehbein et Schuler, les entreprises actives politiquement disposent pour cela d'un excédent de ressources[49] (financières, humaines, organisationnelles). Cette hypothèse est largement répandue dans les essais sur le comportement politique des entreprises (Boodewyn et Brewer, 1994 ; Lenway et Rehbein, 1991 ; Yoffie, 1987). Elle est fondée sur deux idées : d'une part, que la mise en oeuvre d'actions politiques est coûteuse et, d'autre part, l'activité politique de l'entreprise est secondaire par rapport à ses activités économiques. La notion de ressources peut être étendue à l'ensemble ressources potentielles de

---

[47] Une étude empirique conduite par Grier et al. montre, au contraire, que plus une entreprise est diversifiée et moins elle est active politiquement. Cette correlation négative s'expliquerait par l'absence de consensus dans la conduite de l'action politique au sein des firmes diversifiées. Rehbein et Schuler font référence à un article que nous n'avons pas pû nous procurer : Grier, K.B, Munger, M.C., Roberts, B.E. (1991), "The industrial organization of corporate political participation", Southern Economic Journal, 57: 727-738.

[48] Les auteurs montrent, qu'aux Etats-Unis, les entreprises disposant d'un bureau de représentation à Washington sont plus actives politiquement et adoptent plus volontier des comportements politiques offensifs et volontaires.

[49] Il s'agit du concept d'"*organisational slack*" développé par R.M. Cyert et J.G March. Dans le cas présent, l'excédent de ressources se conçoit par rapport aux besoins économiques de l'entreprise : rémunération du

l'entreprise. Oliver (1991) avance l'idée que les entreprises qui jouissent d'une bonne image auprès du public ou dont les dirigeants ont une grande réputation peuvent exploiter ces atouts dans le cadre d'actions politiques. Sur le plan empirique, l'importance des ressources excédentaires pour l'activité politique des entreprises demeure toutefois incertaine[50].

3• *L'expérience politique* ; Rehbein et Schuler suggèrent qu'il existe un effet d'apprentissage dans la mise en oeuvre des actions politiques. Les entreprises disposant d'une plus grande expérience dans la conduite d'actions politiques développent des règles et des habitudes comportementales propres au champ politique : par exemple, pour la conduite des négociations avec les décideurs publics, pour la mobilisation des médias ou de l'opinion publique. Ces habitudes et ces règles comportementales permettent de réduire les incertitudes -et donc les risques- et encouragent par là même l'action politique de l'entreprise. Pour Rehbein et Schuler, l'expérience acquise confère à l'entreprise une aptitude spécifique pour la mise en oeuvre d'actions politiques nouvelles.

4• *La dépendance des parties prenantes externes* ; selon Rehbein et Schuler, le comportement politique de l'entreprise est conditionné par sa dépendance des parties prenantes externes : associations de consommateurs, syndicats de salariés, organisations professionnelles, etc. Cette dépendance de l'entreprise se traduit, par exemple, par la nécessité de prendre en compte les intérêts de ces parties prenantes, de coordonner son action politique, voire d'engager une action collective. La nature des relations avec les parties prenantes influe par ailleurs sur la capacité de mobilisation politique de l'entreprise, ce qui conditionne ses choix tactiques (action collective ou individuelle). S'il semble acquis que la dépendance des parties prenantes a un impact sur le comportement politique de la firme, il est difficile pour autant, selon Rehbein et Schuler, d'en déterminer la nature (positive ou négative).

5• *L'importances des enjeux politiques pour l'entreprise* ; il est clair que le comportement politique de l'entreprise n'est pas seulement fonction de facteurs structurels. Rehbein et Schuler avancent l'hypothèse que ce comportement puisse dépendre de caractéristiques propres à chaque décision publique en jeu : la volonté de l'entreprise à agir politiquement sera d'autant plus grande que certaines décisions publiques auront -potentiellement- un impact important sur l'entreprise : sur sa rentabilité, sa situation concurrentielle, voire sur sa pérennité.

---

capital, investissements industriels et commerciaux.

[50] Lenway et Rehbein (1991) ont montré que les entreprises disposant d'excédents de ressources financières optent plutôt pour des comportements politiques offensifs. Humphries (1991) a également montré que plus une entreprise est rentable, et plus grande est la probabilité qu'elle crée une structure de financement politique (PAC). Schuler (1996), par contre, n'a pas trouvé de corrélation entre le niveau de ressources financières excédentaires et l'intensité des activités politiques des entreprises.

La figure 2.8 résume l'ensemble des facteurs explicatifs du comportement politique de la firme. La notion de ressources apparaît comme étant au coeur de la capacité de l'entreprise à engager des actions politiques (Boodewyn et Brewer, 1994 ; Oberman, 1993). Les moyens structurels de la firme sont directement liés aux ressources financières et humaines dont elle dispose. Par ailleurs, l'expérience politique peut être interprétée comme un ensemble de compétences accumulées par l'entreprise : en ce sens, il s'agit bien d'une ressource mobilisable dans la mise en oeuvre d'actions politiques. D'un point de vue conceptuel, la notion de ressources, au sens large du terme, est intéressante car elle s'applique aussi bien à la stratégie économique de l'entreprise qu'à la stratégie politique. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre consacré à la modélisation du lobbying pratiqué par les entreprises.

Figure 2.8 : Les facteurs internes déterminant le comportement politique de la firme

Facteurs influençant le comportement politique de l'entreprise	**Stratégie politique de l'entreprise**	
	Volonté d'agir	*Capacité à agir*
Structure organisationnelle		
Degré de diversification non liée	Impact incertain	Impact positif
Existence d'une structure "Affaires publiques"	Impact positif	Impact positif
Ressources disponibles	Impact incertain	Impact positif
Expérience politique	Impact positif	Impact positif
Dépendance des parties prenantes	Impact incertain	Impact incertain
Importance des enjeux politiques	Impact positif	-

Dans cette deuxième section, nous avons replacé le lobbying dans le cadre plus large de la stratégie politique de l'entreprise. Nous abordons dans une troisième section, les enjeux managériaux de la pratique du lobbying. En particulier, nous nous intéressons aux structures internes chargées du lobbying et, de manière générale, des relations avec leurs parties prenantes politiques.

3• Le lobbying dans le management stratégique de l'entreprise

La notion de "gestion des Affaires publiques" ("*Public Affairs Management*") découle directement du concept de stratégie politique. Pour une entreprise, gérer les "Affaires publiques" consiste à allouer les moyens, et à mettre en place les procédures

nécessaires à la prise en charge des relations avec les pouvoirs publics ou avec les autres parties prenantes de son environnement socio-politique (partis politiques, organisations professionnelles, associations, médias, société civile...). Par définition donc, l'ensemble des activités politiques de l'entreprise, et en particulier le lobbying, relève de la gestion des "Affaires publiques". D'un point de vue managérial, la gestion des "Affaires publiques" soulève deux types de problématique : sa formalisation en tant que fonction au sein de l'entreprise et son intégration dans les processus de décision stratégique.

31• La fonction "Affaires publiques"

Selon Post et al. (1983), la fonction "Affaires publiques" représente, pour l'entreprise, une fenêtre ouverte sur son environnement : une fenêtre qui permet à l'entreprise de percevoir les changements socio-politiques, pour moins les subir et mieux les influencer ; une fenêtre à travers laquelle les parties prenantes socio-politiques -et l'Etat en particulier- peuvent mieux comprendre l'entreprise et ses enjeux. La fonction "Affaires publiques" assure donc, sur le plan pratique, l'intermédiation entre l'entreprise et ses différentes parties prenantes (Fleisher, 1993). Cette définition extensive amène trois remarques. D'une part, comme le souligne Cameron (1990), il ne faut pas confondre la gestion des "Affaires publiques" et les "relations publiques". L'organisation de manifestations promotionnelles (cocktails, conférences-débats, voyages d'agréments...) ne représente en effet qu'une facette de l'activité relationnelle de l'entreprise. D'autre part, si le management des "Affaires publiques" consiste à gérer toutes les relations avec toutes les "parties prenantes", la gestion des relations avec les pouvoirs publics occupe une place privilégiée (Marx, 1986). Enfin, si la gestion des "Affaires publiques" apparaît comme une fonction de direction générale par son caractère politique et stratégique, elle n'en demeure pas moins une fonction transversale à toute l'entreprise (Post et al., 1983 ; Fleisher, 1993), la plupart des responsables opérationnels et fonctionnels dans l'entreprise assurant, à des degrés différents, des fonctions relationnelles avec des parties prenantes de l'environnement socio-politique. On distingue traditionnellement trois missions-clés dans la gestion des "Affaires publiques" : la veille institutionnelle, la préparation et la coordination interne des activités politiques, ainsi que leur mise en oeuvre (Cameron, 1990 ; Marcus et Kaufman, 1988 ; Post et al., 1983).

311• La veille institutionnelle

Nous avons défini, dans le chapitre 1, cette notion de veille institutionnelle -encore appelée veille politique et sociale[51]- s'agissant des activités des lobbyists professionnels. Pour une entreprise, la veille institutionnelle a une double finalité. Dans une perspective défensive, il s'agit d'anticiper les éventuelles contraintes politiques : décisions publiques défavorables, pressions des groupes d'intérêt, campagnes médiatiques, etc. Dans une perspective offensive, la veille institutionnelle permet d'identifier les opportunités politiques pouvant être exploitées par l'entreprise : politique publique distributive, modifications des valeurs sociales pouvant déboucher sur des opportunités de marchés, etc. La veille institutionnelle est plus ou moins large : elle couvre aussi bien l'identification des tendances lourdes de l'environnement socio-politique que le suivi de l'agenda politique. La veille institutionnelle permet de détecter et de filtrer les signaux[52] de l'environnement politique (Rehbein et Schuler, 1994). Elle permet à ce titre d'établir l'agenda politique de l'entreprise. La veille institutionnelle apparaît par ailleurs complémentaire de la veille technologique et de la veille concurrentielle de l'entreprise.

312• La coordination et la communication interne

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la fonction "Affaires publiques" a une dimension transversale, les problèmes -ou les opportunités- politiques pouvant relever de toutes les fonctions de l'entreprise. La coordination de l'ensemble des activités relationnelles politiques de l'entreprise constitue une responsabilité majeure de la gestion des "Affaires publiques" (Post et al., 1983). La coordination vise, par exemple, à rendre cohérentes les activités politiques mises en oeuvre par les différents responsables au sein de l'entreprise. Gérer les "Affaires publiques" consiste également à informer et sensibiliser les collaborateurs internes (marketing, production, recherche et développement...) des enjeux socio-politiques de l'entreprise et de leurs conséquences opérationnelles. Enfin, la fonction "Affaires publiques" peut également assurer une cohérence entre les activités politiques de l'entreprise et ses activités économiques et techniques. C'est la réponse managériale au souci d'articulation de la stratégie politique de l'entreprise et de sa stratégie économique (Baron, 1995).

---

[51] *Social and political intelligence* (Post et al., 1983 ; Fleisher, 1993).

[52] Voir par exemple H.I Ansoff, "Managing Strategic Surprise by Response to Weak Signals", *California Management Review*, Winter, 1975.

313• La préparation et la mise en oeuvre des activités politiques

Le coeur de la gestion "Affaires publiques" demeure néanmoins la prise en charge des activités politiques de l'entreprise. Nous avons montré plus haut que les activités politiques de l'entreprise se décomposent en des activités régulières (financement politique et soutien électoral, informations de pouvoirs publics, organisation de coalitions "ombrelles") et des activités ponctuelles (lobbying, mobilisation politique, communication politique, constitution de coalitions *ad hoc*, activités juridiques). La formulation de la stratégie politique de l'entreprise, l'élaboration des différentes tactiques politiques, et la mise en oeuvre -ou la coordination- des activités politiques, relèvent traditionnellement de la fonction "Affaires publiques". En particulier, la préparation et la conduite des actions de lobbying (élaboration des argumentaires pour influencer les décideurs publics, rencontres des responsables publics pour les convaincre, suivi du processus de décisions publiques...) constitue une responsabilité majeure de la fonction "Affaires publiques".

32• Le département "Affaires publiques" : incarnation de la dimension politique du management stratégique

Certaines entreprises ont mis en place des départements internes, chargés spécifiquement de la gestion des "Affaires publiques". Selon Post et al. (1983), les départements "Affaires publiques" ("*Public Affairs Department*") constituent la réponse structurelle à la pression politique croissante qui pèse sur les entreprises. Post et al. (1983) ont ainsi constaté une forte accélération[53] dans la création des départements, au cours des années 70 aux Etat-Unis. Les objectifs de la mise en place d'une structure de type "Affaires publiques" sont doubles : d'une part, il s'agit de développer le professionnalisme de l'entreprise dans la conduite de ses activités politiques ; d'autre part, il s'agit de capitaliser sur ses expériences relationnelles.

[53] L'étude conduite par Post et al. a porté sur un échantillon de 1 000 entreprises américaines, sélectionnées par taille et par secteur d'activité. 400 réponses exploitables ont constitué la base de l'étude. L'étude a montré que 36% des entreprises possédaient un département "Affaires publiques". 50% des départements ont été créés dans les années 70. Le budget moyen du département "Affaires publiques" a été évalué, en 1981, à 2 millions de dollars. 71% des départements ont un effectif à plein temps compris entre 1 et 10 personnes.

321• Les responsabilités opérationnelles des départements "Affaires publiques"

Une étude, menée aux Etats-Unis[54] par Post et al. (1983), a mis en exergue les principales responsabilités opérationnelles relevant des départements "Affaires publiques". Ces départements assurent essentiellement les relations avec les autorités publiques (ministres, fonctionnaires, députés, sénateurs, gouverneurs, autorités locales...), les relations avec la société civile (leaders d'opinion, associations) et avec les groupes d'intérêts, la gestion des contributions financières (financement de partis politiques, contributions à des fondations...), la conduite des opérations de lobbying, ainsi que la prise en charge des actions de communication et de promotion (relations publiques, relations avec les médias, publicité).

Figure 2.9 : Principales responsabilités des départements "Affaires publiques"

Responsabilités	% de réponses positives
Relations avec le Gouvernement fédéral	75%
Gestion des fondations philanthropiques	72%
Relations avec les acteurs de la société civile	71%
Relations avec le Gouvernement local	69%
Pétitions, mobilisation politique	68%
Gestion des enjeux socio-politiques (veille institutionnelle)	66%
Relations avec les médias	66%
Gestion des PAC (financement politique)	66%
Relations publiques	64%
Communication interne des salariés	58%
Relations avec les groupes d'intérêt	51%
...	...
Publicité et communication institutionnelle	39%
...	...
Relations avec les actionnaires	24%
Relations avec les investisseurs institutionnels	23%

Source : Etude *"Fondation for Public Affairs"* (http://iabc.com)

Une mise à jour de cette étude[55] effectuée en 1997, fait ressortir, comme tendance lourde, un élargissement des responsabilités opérationnelles des départements "Affaires publiques" (figure 2.9). Dans certaines entreprises, la fonction "Affaires

[54] L'étude a porté sur un échantillon de 1 000 entreprises, sélectionnées par taille et par secteur d'activité ; 400 réponses exploitables ont constitué finalement la base de l'étude.

[55] Cette étude, menée par la *Fondation for Public Affairs* et *Boston University School of Management*, a porté sur un échantillon de 260 entreprises (moyennes et grandes) américaines. Nous n'avons malheureusement pu nous procurer qu'un résumé des résultats de cette étude qui a été publié sur le site Internet de la fondation

publiques" assure, par exemple, des responsabilités comme la gestion des relations avec les actionnaires ou avec les investisseurs institutionnels, la communication interne à caractère socio-politique, ou les relations avec les clients (associations de consommateurs).

322• L'articulation de la gestion des "Affaires publiques" avec le processus de planification stratégique

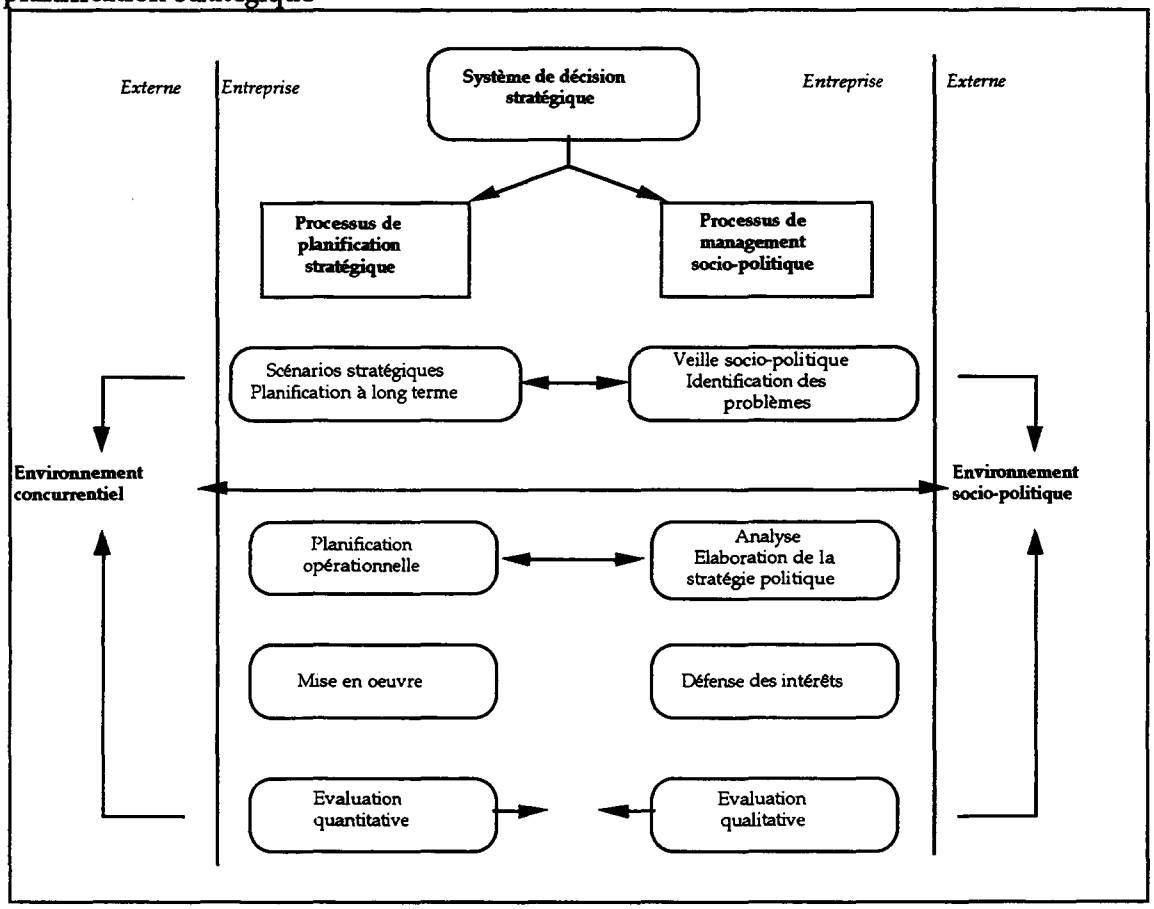
Selon Marx (1986), les objectifs respectifs de la planification stratégique et du management des "Affaires publiques" sont convergents. Dans les deux cas, il s'agit de réduire les incertitudes de l'environnement et de favoriser la création de valeur[56] par l'entreprise. Ce point de vue est partagé par de nombreux auteurs (Arrington et Sawaya, 1984 ; Buccholz, 1992 ; Post et al., 1983). Par exemple, pour Arrington et Sawaya, "*le management des problèmes politiques peut aider l'entreprise à réaliser ses objectifs stratégiques en aidant à anticiper les changements de son environnement externe*" (p. 148). Cette vision est cohérente avec la définition de la stratégie politique de l'entreprise présentée précédemment (Baron, 1995).

Dans le même esprit, Arrington et Sawaya (1984) ont proposé une démarche duale, permettant l'intégration du processus de planification stratégique et de formulation de la stratégie politique de l'entreprise (figure 2.10). Il s'agit, d'une part de prendre en compte les contraintes -ou les opportunités- de l'environnement technico-économique et de définir une stratégie concurrentielle, et, d'autre part, d'intégrer les contraintes et les opportunités de l'environnement socio-politique et de définir une stratégie politique. L'articulation de ces deux processus peut être réalisée par la mise en place de groupes de travail mixtes (Marx, 1986) ou à travers une collaboration directe entre les responsables respectifs, de la planification stratégique et de la gestion des "Affaires publiques".

(http://www.iabc.com).

[56] Marx (1986) analyse par exemple le cas de General Motors et montre comment certains facteurs socio-politiques ont conditionné le développement de la firme américaine : problèmes d'environnement (pollution), problèmes de sécurité (véhicules, routes), problèmes d'énergie (économies d'énergie), problèmes sociaux (emploi et racisme).

Figure 2.10 : Un modèle d'intégration de la gestion des "Affaires publiques" et du processus de planification stratégique



Adapté de Arrington et Sawaya (1984)

323• L'intégration de la gestion des "Affaires publiques" dans la prise de décision stratégique

Malgré les avantages théoriques qu'elle présente, l'intégration de la gestion des "Affaires publiques" dans le processus de décision stratégique reste limitée dans la réalité. Selon Marx (1986), de nombreuses entreprises se contentent de créer des départements "Affaires Publiques" sans véritablement les associer à leur processus de décision stratégique, ou sans chercher à leur donner les moyens nécessaires à cette responsabilité : les moyens matériels, le pouvoir et la légitimité de la décision. Ce point de vue est partagé par de nombreux auteurs (Arrington et Sawaya, 1984 ; Dickie, 1984 ; Post et al., 1983). Post et al. montrent, qu'au delà des discours, de nombreux dirigeants ont une conception réactive et de court terme, de la fonction "Affaires publiques". Par ailleurs, sur la base d'une étude empirique[57], Dickie (1984)

[57] Il s'agit en fait de la même étude empirique que celle de Post et al. (1983). Les données de l'étude, portant sur un échantillon de 400 entreprises américaines, ont été exploitées dans plusieurs articles.

montre que l'influence[58] interne des départements "Affaires publiques" reste limitée aux problèmes opérationnels, de court terme (figure 2.11).

Figure 2.11 : Gestion des "Affaires publiques" et décisions stratégiques

Activités du département "Affaires publiques"	Influence réelle % des réponses positives	Contribution % des réponses positives
Identifier les problèmes socio-politiques pour l'entreprise	51%	81%
Classer et hiérarchiser les problèmes socio-politiques pour l'entreprise	50%	68%
Identifier les problèmes socio-politiques pour le compte des autres services, divisions et filiales	42%	64%
Classer et hiérarchiser les problèmes socio-politiques pour le compte des autres services, divisions et filiales	37%	56%
Etudier l'adéquation des plans stratégiques de l'entreprise avec les tendances socio-politiques	37%	60%
Etudier l'adéquation des plans de développement des services, divisions et filiales, avec les tendances socio-politiques	30%	48%
Fournir des informations sur les tendances socio-politiques au département "planification stratégique"	28%	64%
Fournir des informations sur les tendances socio-politiques aux services, divisions et filiales	23%	64%
Faire des propositions pour adapter les plans stratégiques aux tendances socio-politiques futures	23%	50%

D'après : Post et al. (1983) , Dickie (1984)

Paradoxalement, l'étude conduite par Dickie montre que l'influence du département "Affaires publiques" est moins forte au niveau des unités opérationnelles (services, divisions ou filiales) qu'elle ne l'est au niveau de la direction générale. Pour l'auteur, la légitimité fonctionnelle du département "Affaires publiques" au sein de l'entreprise, n'est pas totalement acquise. Cette légitimité n'est admise que lorsque les responsables opérationnels perçoivent, sur le plan pratique, pour eux, l'intérêt de la gestion des "Affaires publiques". Dickie montre cependant que le degré d'influence interne du département "Affaires publiques" est d'autant plus important que : l'entreprise possède un système de planification stratégique formalisé, sa structure est centralisée, ses activités concernent des biens de consommation courante, elle évolue dans un secteur réglementé, elle a une taille importante et des activités diversifiées, son

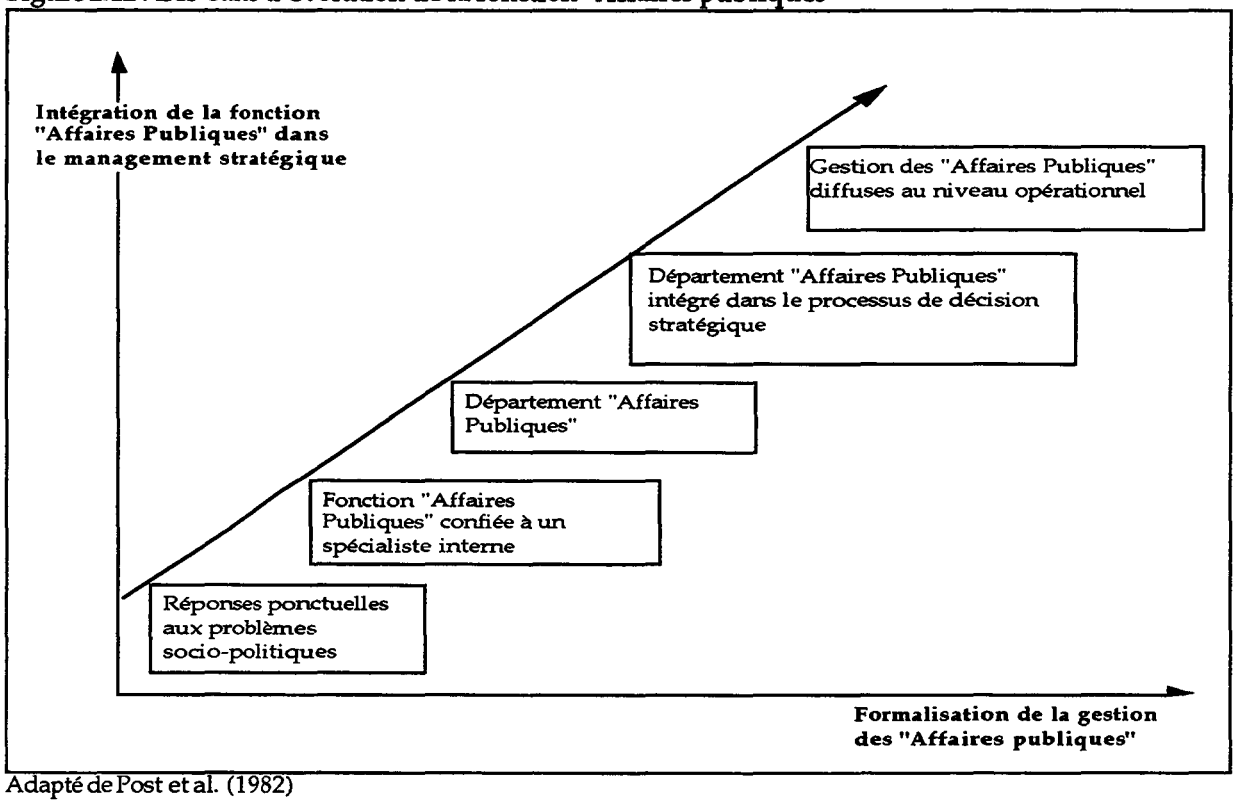
[58] Il s'agit de l'influence perçue par les répondants, c'est-à-dire les responsables "Affaires publiques" des firmes étudiées.

responsable "Affaires publiques" possède une grande ancienneté au sein de l'entreprise et à ce poste de responsabilité[59].

33• Les évolutions dans la gestion des "Affaires publiques"

Selon Post et al. (1982), la gestion des "Affaires publiques" connaît une évolution progressive au sein des entreprises vers plus de formalisation et plus d'intégration dans le management stratégique. La fonction "Affaires publiques" présenterait ainsi cinq états d'évolution, correspondant à des degrés croissants de formalisation et d'intégration (figure 2.12).

Figure 2.12 : Les états d'évolution de la fonction "Affaires publiques"



Adapté de Post et al. (1982)

Le premier état correspond à l'absence de formalisation de la gestion des "Affaires publiques" : l'entreprise gère ponctuellement ses éventuels problèmes socio-politiques, et fait appel le plus souvent à des cabinets spécialisés en lobbying ou, plus généralement, en "Affaires publiques". Le deuxième état correspond à l'attribution de la responsabilité de la gestion des "Affaires publiques" à un collaborateur interne

[59] Une étude menée aux Etats-Unis en 1997 (étude conduite par J.E. Post pour la *Fondation for Public Affairs* et *Boston University School of Management* (http://www.iabc.com) montre une évolution positive de l'influence de ces départements sur les décisions stratégiques des firmes. Une majorité des responsables "Affaires publiques" relèvent, hiérarchiquement, directement du PDG, et plus de la moitié d'entre eux participent aux comités de

(éventuellement en partage avec d'autres responsabilités). Le collaborateur, chargé des "Affaires publiques", n'est pas réellement associé aux décisions stratégiques de l'entreprise ou au processus de planification stratégique. Le troisième état d'évolution correspond à la mise en place d'un véritable département "Affaires publiques", doté de procédures d'analyse et d'intervention politique, et disposant des moyens humains et financiers nécessaires. Le quatrième état d'évolution se traduit par une intégration progressive des activités du département "Affaires publiques" dans le processus de décision stratégique. Cet état se caractérise également par une professionnalisation accrue du personnel chargé des "Affaires publiques", et par un renforcement de ses moyens d'intervention politique[60]. Le responsable du département "Affaires publiques" bénéficie par ailleurs de plus de pouvoir sur le plan interne. Selon Post et al., le cinquième et ultime état d'évolution de la gestion des "Affaires publiques" consiste à diffuser cette responsabilité au sein de toutes les unités opérationnelles de l'entreprise. Le département "Affaires publiques" n'a alors qu'une responsabilités de coordination et de mise en oeuvre ponctuelle des actions politiques. Les méthodes et l'esprit de la gestion "Affaires publiques" font partie intégrante du management de l'entreprise.

Les différents états d'évolution de la gestion des "Affaires publiques" ne doivent pas être considérés comme les étapes -ou les passages obligés- d'un processus prédéterminé. Certaines entreprises peuvent se contenter d'une gestion ponctuelle de leurs problèmes de socio-politique. D'autres, au contraire, chercheront, pour plus d'efficacité, à formaliser leur gestion "Affaires publiques" et à l'intégrer dans leur management stratégique. Par exemple, sur la base d'une étude empirique, Greening et Gray (1994) montrent que le degré de formalisation et d'intégration de la fonction "Affaires publiques" est positivement lié à trois facteurs : le niveau de pression exercée sur l'entreprise par des groupes d'intérêt (consommateurs, riverains, écologistes...), la taille de l'entreprise, ainsi que le niveau d'engagement de ses dirigeants dans la gestion des "Affaires publiques" ; plus les dirigeants sont sensibilisés à la dimension politique de leurs activités, et plus la fonction "Affaires publiques" est formalisée et intégrée dans le management stratégique.

---

direction de leur entreprise.

[60] Par exemple, pour les entreprises américaines, cela peut se traduire par la création d'un bureau délocalisé à Washington pour le suivi des activités du Congrès.

Conclusion du chapitre 2

Dans ce chapitre, nous avons replacé la pratique du lobbying dans le cadre, plus large, de la stratégie politique de l'entreprise. Le lobbying apparaît comme une des activités politiques de l'entreprise avec, par exemple, le financement de la vie politique ou l'organisation de coalitions politiques. Toutefois, l'ensemble des activités politiques de l'entreprise ont comme objectif d'influencer, directement ou indirectement, à court ou moyen terme, les pouvoirs publics. La notion de stratégie politique traduit la volonté de l'entreprise de mettre en cohérence l'ensemble ses activités politiques pour une plus grande efficacité dans l'influence des pouvoirs publics. Elle traduit également la volonté d'une mise en cohérence des activités politiques, avec les activités économiques de l'entreprise, et avec les ressources -financières, humaines, techniques, relationnelles- dont elle dispose. Cela nous invite à une vision duale de l'entreprise, simultanément institution technico-économique et institution socio-politique, où la stratégie politique représente une nouvelle facette de la stratégie de l'entreprise. Dans ces conditions, le lobbying apparaît comme une réponse politique de l'entreprise, à des enjeux de nature technique, économique ou financière. L'émergence au sein des entreprises de départements "Affaires publiques" incarne cette dimension managériale du lobbying. L'internalisation du lobbying -qui fût le plus souvent entièrement sous-traité à des cabinets spécialisés- traduisent le caractère stratégique de cette pratique et l'intérêt que lui portent les entreprises. Toutefois, une véritable intégration du lobbying, et plus généralement de la gestion des "Affaires publiques", dans le management stratégique demeure un enjeu important pour les entreprises et pour les managers.

Deuxième partie :

L'action politique de l'entreprise comme objet d'analyse

Chapitre 3 : La formulation d'une problématique

Chapitre 4 : La méthodologie de recherche

Chapitre 5 : Un modèle d'analyse des tactiques politiques de l'entreprise

Chapitre 3•

La formulation d'une problématique

1• Quelles sont les conditions pour une véritable intégration du politique dans la stratégie de l'entreprise ?

11• Du "bricolage relationnel" aux tactiques d'influence ?

12• L'optimisation de l'efficacité des activités politiques

13• L'intégration de la dimension politique dans la stratégie de l'entreprise

2• Quels sont les moyens structurels et organisationnels nécessaires à l'action politique de l'entreprise ?

21• Se doter des moyens structurels nécessaires

22• Garantir la légitimité et la cohérence interne de l'action politique

23• La gestion des activités politiques : une nouvelle fonction de l'entreprise ?

3• Quelles sont les conditions pour une légitimité externe de l'action politique de l'entreprise ?

31• Quelles règles du jeu pour le lobbying en France ?

32• Quelles conditions pour une action politique légitime ?

Introduction

Dans un ouvrage consacré aux groupes d'intérêt et à leurs activités, Offerlé (1994) souligne que "*la recherche française reste fort lacunaire*" dans ce domaine, en particulier si on la compare à la recherche académique américaine. Ceci amène l'auteur à s'interroger sur la pertinence de ce thème comme objet de recherche : "*s'agirait-il d'un vrai-faux objet ou d'un objet indigne d'attention ?* ". Le constat est encore plus sévère si on s'intéresse aux *lobbies,* et en particulier aux activités de lobbying des entreprises ; les recherches dans ce domaine sont quasiment inexistantes. L'activité politique de la firme en France serait-elle également un thème indigne d'intérêt ? Ce thème est effectivement triplement ignoré :

- D'une part, comme nous l'avons vu dans la revue de littérature, les auteurs en sciences politiques ou en sociologie politique n'abordent que partiellement la question du lobbying des entreprises. Les travaux de Meynaud (1958) puis de Wilson (1987) sur l'activité des groupes d'intérêt en France ne traitent qu'indirectement de l'action politique des firmes. Les entreprises, qui ne peuvent être considérées comme des groupes d'intérêt, sont vues à travers l'activité des organisations professionnelles.

- D'autre part, les auteurs en management stratégique, en privilégiant les logiques technico-économiques, n'accordent que peu d'importance à l'environnement socio-politique des entreprises. Aussi, la dimension politique du management reste un thème encore peu développé dans le contexte institutionnel français. Les travaux de Bauer et Cohen (1985), puis de Cohen (1992), sur les politiques industrielles et les relations entre l'Etat avec les grands groupes nationaux, constituent cependant une notable exception. D'un point de vue conceptuel, on peut également souligner les développements de Jarniou (1981), Martinet (1983) et des auteurs du Stratégor (Collectif HEC, 1994) sur les dimensions socio-politiques et relationnelles du management stratégique.

- Enfin, les recherches académiques portant sur les pratiques du lobbying en France restent, elles aussi, rares[1]. Les travaux de Bauer et Bertin-Mourot (1987), Birnbaum (1977) et Suleiman (1976 ; 1979), portant sur le pouvoir des élites, ont contribué à mieux caractériser les relations qu'entretiennent les dirigeants des grandes entreprises françaises avec les responsables publics. Plus récemment, la problématique du lobbying en France a été abordée de manière plus directe par Boucher (1993), Hudebine (1993) et Lorho (1994). Ces contributions annoncent

[1] Nous ne parlons ici que des travaux académiques publiés à ce jour.

peut-être un certain intérêt académique pour ce thème, consécutif aux nombreux ouvrages et articles issus de praticiens ou de journalistes.

Le travail que nous nous proposons de mener est une réponse à ce constat de quasi vacuité académique.

Il s'agit pour nous de mener une recherche exploratoire, du point de vue du management stratégique, sur les activités politiques des firmes dans le contexte institutionnel français et communautaire. Nous avons vu dans le chapitre 1 que le référentiel français des politiques publiques avait subi de fortes modifications au cours de ces dernières années, modifiant par là même les conditions d'exercice du lobbying. Par ailleurs, le développement commercial des cabinets français spécialisés en lobbying traduit un accroissement des activités politiques des entreprises. Enfin, l'annonce de la création, au sein de certaines grandes entreprises françaises, d'une fonction "Affaires publiques" exprime la volonté d'une meilleure formalisation et d'une plus grande professionnalisation des activités politiques engagées jusqu'alors. Nous nous interrogeons donc sur les conditions de l'émergence et du développement, au sein des entreprises françaises, d'une activité politique formalisée.

Notre problématique générale s'articule ainsi autour de trois questions-clés :

- quelles sont les conditions pour une véritable intégration du politique dans la stratégie des entreprises en France ?

- quels sont les moyens structurels et organisationnels nécessaires à l'entreprise en tant qu'acteur politique ?

- quelles sont les conditions pour une légitimité externe de l'action politique des entreprises ?

1• Quelles sont les conditions pour une véritable intégration du politique dans la stratégie de l'entreprise

11• Du "bricolage relationnel" aux tactiques d'influence ?

Le poids des élites est une des caractéristiques majeures du référentiel de l'action publique en France. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, la proximité entre les élites managériales et les élites publiques -hauts fonctionnaires- a longtemps favorisé un lobbying fondé sur des relations informelles et les réseaux amicaux (par exemple, les réseaux des anciens issus des Grandes Ecoles), le "pantouflage" des hauts fonctionnaires ou des responsables politiques permettant ainsi à certaines entreprises de créer ou d'entretenir leur portefeuille relationnel. L'émergence de la dimension communautaire dans le processus de décision publique a rendu partiellement inopérantes les ressources relationnelles dont disposaient certaines grandes entreprises privées ou publiques en France. Comme nous l'avons présenté précédemment, le lobbying communautaire relève d'un paradigme différent, plus transparent, plus consensuel, plus technique mais aussi plus complexe à cause de la pluralité des intérêts nationaux, du caractère supranational de la décision et des incertitudes de la construction européenne. En ce sens, il est plus proche du modèle américain que des pratiques françaises d'influence.

Le problème posé aux firmes en France est donc celui de la formalisation et de la professionnalisation des démarches d'influence de la décision publique communautaire. Ce problème est exacerbé par l'accélération du rythme de la construction européenne et le pouvoir acquis par les institutions communautaires dans les décisions à caractère économique et concurrentiel. L'adoption des 286 mesures d'harmonisation préalables à l'Union européenne a constitué autant d'opportunités et de menaces pour les firmes en France, appelant par là même l'engagement d'actions d'influence méthodiques à Bruxelles.

Nous chercherons ainsi à vérifier dans notre travail de recherche si "l'effet Bruxelles" a effectivement entraîné une modification du comportement politique des firmes en France. Au delà des discours valorisant le lobbying rationnel à l'américaine et d'un certain mimétisme managérial, comment les firmes en France engagent-elles actuellement leurs actions d'influence des pouvoirs publics, sur le plan national et communautaire ? Le développement de la communication d'influence à l'occasion de certains votes au Parlement, est un symptôme du changement dans le comportement politique des entreprises en France. Cependant, dans quelle mesure l'efficace "bricolage relationnel", qui a longtemps caractérisé les relations entre les grandes entreprises et

l'Etat français, aurait-il cédé le pas à ces tactiques d'influence plus formelles et plus transparentes ?

12• L'optimisation de l'efficacité des activités politiques

Nous avons vu dans le chapitre 2 la panoplie des activités politiques que, théoriquement, une firme peut engager : lobbying au sens strict du terme, mobilisation politique (pétitions, manifestations...), communication politique (utilisations des médias), coalitions politiques (collusion avec d'autres lobbies, actions collectives au sein d'organisations professionnelles), financement politique et soutiens électoraux, activités juridiques (tribunaux français ou Cour de justice européenne). Le problème qui est posé aux firmes en France -comme il l'est pour toutes les firmes développant des activités politiques- est celui de l'efficacité de son action politique. Par définition, les activités politiques de l'entreprise ne sont qu'un moyen pour la réalisation de ses objectifs économiques et financiers.

La problématique de l'efficacité de l'action politique et du lobbying devient ainsi centrale du point de vue du management. Il s'agit, pour un manager confronté à une décision publique, de décider d'engager les actions les plus susceptibles de répondre aux enjeux politiques et économiques. Cette question de l'efficacité devient cruciale pour la firme au fur et à mesure de la diversification de ses activités politiques et l'adoption de démarches d'influence explicites et transparentes :

- D'une part, la notion de rentabilité de l'action politique ne peut être éludée par les managers. Avec la sophistication des activités politiques (campagnes de communication, recours à des *lobbyists* professionnels, réalisation de "livres blancs"...), la question du rapport coûts/bénéfices de l'action politique est, sinon une question centrale, une dimension à prendre en compte. Le problème du coût se pose avec d'autant plus d'acuité que le "bricolage relationnel" traditionnel, dans sa forme légale et hors corruption ou trafic d'influence, pouvait apparaître comme gratuit.

- D'autre part, la notion de risque politique devient plus importante pour la firme. La mise en oeuvre d'activités politiques ouvertes et explicites a pour conséquence d'exposer la firme dans le champ politique. Les risques en termes d'image (vis-à-vis de l'opinion publique), de crédibilité ou de probité (auprès des décideurs publics et des responsables politiques) ne sont pas négligeables. Une détérioration des relations avec l'administration centrale ou avec certains décideurs politiques peut

entraîner des conséquences à long terme pour l'entreprise et pour ses résultats économiques.

Nous chercherons ainsi à analyser comment, dans un contexte de concurrence politique exacerbée par l'émergence de nombreux *lobbies*, les entreprises en France décident de leurs activités politiques. Formulent-elles de véritables tactiques politiques comme le suggèrent les nombreux auteurs présentés dans le chapitre 2, ou alors ne font-elles que réagir du mieux possible à des processus politiques ? Par ailleurs, quels sont les facteurs structurels ou conjoncturels qui orientent les décisions politiques des firmes : action individuelle ou collective, action transparente ou souterraine, recours à des lobbyists professionnels ou mise en oeuvre de manière autonome...? Enfin, comment dans un environnement politique qui n'est pas leur environnement naturel, les firmes intègrent-elles les règles du jeu politique : pouvoir de décision au sein de l'appareil d'Etat, mode et processus de décision publique, gestion de l'agenda politique, ...?

13• L'intégration de la dimension politique dans la stratégie de l'entreprise

L'intégration d'une dimension politique dans la stratégie d'entreprise est au coeur de la vision rénovée de la firme que nous avons présentée dans le chapitre 2. L'intensification des pressions concurrentielles, mais aussi la globalisation des comportements stratégiques, rendent utiles, voire indispensables, pour les entreprises en France, le recours au levier politique. La décision publique devient ainsi le support d'opportunités concurrentielles (négociations du GATT, suppression des monopoles, aides à l'exportation...) et le lobbying, l'instrument de la "capture réglementaire". Mais, paradoxalement, dans une décennie marquée par le recul de l'Etat de la sphère économique, la décision publique demeure une source de menaces et de contraintes pour la firme, dans la réalisation de ses objectifs stratégiques ; pour les politiques réglementaires principalement, le lobbying exercé par certaines firmes se traduisant quasi mécaniquement par des contraintes sur d'autres firmes (concurrents, fournisseurs, clients).

Le problème qui est posé est celui de l'adéquation, pour l'entreprise, de sa stratégie technico-économique avec ses activités politiques. Le modèle rénové de la firme, que nous avons présenté dans le chapitre 2, demeure un modèle théorique. Les entreprises en France disposent-elles d'une véritable stratégie politique cohérente avec leur stratégie économique, ou alors se contentent-elles de réagir au cas par cas, selon les contraintes socio-politiques ou les opportunités offertes ? Nous chercherons ainsi à estimer le degré de politisation -au sens de l'intégration de la dimension politique dans

leurs décisions stratégiques- des entreprises en France. Les ressources politiques mobilisées et les moyens mis en oeuvre par les entreprises constitueront pour nous un indicateur de leur degré de politisation.

2• Quels sont les moyens structurels et organisationnels nécessaires à l'action politique de l'entreprise ?

21• Se doter des moyens structurels nécessaires

Nous avons vu dans le chapitre 2 que les départements "Affaires publiques" incarnent en partie la dimension politique de l'entreprise. L'émergence de cette fonction au sein des firmes anglo-saxonnes traduit le souci d'une meilleure formalisation et d'une plus grande professionnalisation des activités politiques de la firme. C'est aussi, devant la nécessité de l'efficacité, un moyen d'optimiser l'emploi des ressources politiques. Au delà de la coordination et de la mise en oeuvre des actions politiques, la fonction "Affaires publiques" permet d'accumuler les expériences et de diffuser une culture politique -voire une certaine rationalité politique- au sein de la firme. Elle favorise par là même l'apprentissage de la chose politique.

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 1, certaines grandes entreprises françaises se sont dotées de structures "Affaires publiques" sur le modèle des firmes américaines. De même, des "bureaux de représentation" installés à Bruxelles rappellent ceux ouverts à Washington par des firmes américaines. Au delà des structures formelles, souvent réduites à un seul responsable, nous chercherons à étudier les moyens organisationnels dont se sont dotées les entreprises françaises pour répondre aux enjeux politiques. Par exemple, nous tenterons de situer le degré d'intégration de la fonction "Affaires publiques" des entreprises françaises dans le processus de décision stratégique en reprenant le schéma proposé par Post et al. (1982) et présenté dans le chapitre 2. Il sera également intéressant de caractériser les responsabilités effectives de la fonction "Affaires publiques" : s'agit-il de véritables responsabilités en terme d'action politique (détermination des tactiques politiques, organisation de la veille institutionnelle, mise en oeuvre des actions de lobbying...) ou alors ne s'agit-il, à l'instar de certaines firmes britanniques (Cameron, 1990), que de "relations publiques" avec des décideurs politiques ?

22• Garantir la légitimité et la cohérence interne de l'action politique

L'efficacité de l'activité politique de la firme réside vraisemblablement, en partie, dans la coordination interne et la cohérence des interventions des différents responsables d'entreprise. En effet, la mise en oeuvre de certaines actions politiques peut relever des responsables opérationnels ou fonctionnels de l'entreprise. Nous pensons en particulier à l'utilisation de l'expertise comme levier de l'action politique pour les entreprises. La participation d'experts de l'entreprise à des commissions gouvernementales ou des groupes de travail publics constitue un extraordinaire instrument d'influence des décisions publiques. Par exemple, les nombreux comités d'experts mis en place par la Commission européenne sont autant de canaux de lobbying pour les firmes françaises disposant de l'expertise suffisante et bénéficiant des conditions de cooptation nécessaires. Par ailleurs, le lobbying relationnel repose souvent sur les réseaux des principaux responsables de l'entreprise : dirigeants, administrateurs, directeurs opérationnels ou fonctionnels.

La mise en oeuvre de l'action politique ne relève donc pas seulement de responsables *ad hoc* ou de *lobbyists* professionnels. Elle correspond, par les moyens qu'elle exige, mais aussi par les enjeux auxquels elle répond, à une activité transversale au sein de l'entreprise. Les activités politiques de la firme méritent ainsi d'être coordonnées sur le plan interne. En particulier, lorsqu'un département "Affaires publiques" est mis en place, il est souhaitable que sa légitimité et ses responsabilités soient reconnues. Il en est de même pour les compétences et le pouvoir du responsable "Affaires publiques". Il nous semble en effet qu'il s'agit là d'une condition indispensable pour la cohérence et l'efficacité de l'action politique de la firme.

23• La gestion des activités politiques : une nouvelle fonction de l'entreprise ?

Le problème posé est, selon nous, celui de l'émergence d'une nouvelle fonction au sein des entreprises françaises. Il s'agit d'une problématique équivalente à celle rencontrée par la fonction "qualité" il y a une quinzaine d'années, voire par la fonction "marketing" vingt années plus tôt, et ceci pour au moins deux raisons :

- D'une part, les fonctions "qualité" et "marketing", ont une dimension transversale ; il s'agit de deux fonctions impliquant l'ensemble des maillons de la chaîne de valeur interne et qui se sont structurées autour d'un savoir-faire jusqu'alors dispersé au sein de l'entreprise. Cette dimension transversale est également une caractéristique

importante de la fonction politique de l'entreprise. Chaque responsable au sein d'une entreprise peut être concerné par des enjeux (*issues*) de nature politique. Par ailleurs, nous avons vu dans le chapitre 2, que certains leviers de l'action politique renvoient à l'expertise technique et à l'information détenue par l'entreprise : expertise sur des produits, des process, des marchés, des démarches d'analyse, etc. L'action politique de la firme, si elle repose sur la mobilisation de ressources de nature politique (relationnel, coalition, financement...), s'appuie aussi sur des compétences réparties dans les différents départements de l'entreprise (R&D, commercial, fabrication, international, juridique, ressources humaines...).

- D'autre part, les fonctions "qualité" et "marketing", renvoient directement à des enjeux externes de l'entreprise : essentiellement les relations avec des parties prenantes externes, comme les clients ou la société civile (image de marque de l'entreprise). C'est une caractéristique partagée avec la fonction politique de l'entreprise tournée elle aussi vers des parties prenantes externes, de nature économique (clients, concurrents) ou politique (pouvoirs publics, groupes de pression...).

L'émergence de cette nouvelle fonction politique au sein de l'entreprise peut prendre la forme de la mise en place d'un département "Affaires publiques", à l'instar de certaines firmes américaines. Nous chercherons ainsi à analyser, dans le cas des entreprises françaises ayant créé ce type de département, le degré de coordination et d'intégration de cette fonction au sein de l'entreprise. Nous nous intéresserons également au pouvoir interne de cette fonction. S'agit-il, par exemple, d'une fonction centrale, instrument de la direction générale ou d'une fonction orientée vers la coordination des responsables opérationnels ? La position du département "Affaires publiques" dans l'organigramme pourra nous renseigner sur les relations hiérarchiques et fonctionnelles entretenues avec les autres unités de l'entreprise.

3• Quelles sont les conditions pour une légitimité externe de l'action politique de l'entreprise ?

31• Quelles règles du jeu pour le lobbying en France ?

Nous avons évoqué dans le chapitre 1 les modifications enregistrées par le référentiel français de l'action publique : net infléchissement de la tradition colbertiste de l'Etat et des politiques industrielles volontaristes, privatisations et désengagement progressif de

l'Etat comme acteur économique, perte de la centralité de l'Etat avec la double décentralisation, locale et communautaire, etc. Par ailleurs, cette dernière décennie a été marquée par une crise des médiations collectives et un essoufflement des groupes d'intérêt traditionnels (syndicats, organisations professionnelles). Le développement du lobbying directement engagé par des entreprises (plutôt qu'à travers des organisations professionnelles) et l'émergence de nouveaux modes de représentation des intérêts (par exemple, les coordinations) ont contribué à la fragmentation de l'espace social, rendant plus compliquée pour l'Etat, la formulation des politiques publiques, et plus aléatoire leur mise en oeuvre.

Dans ces conditions, quelles sont les nouvelles règles du jeu pour le lobbying en France ? Par exemple, l'argument "emploi" semble être devenu le "sésame" de toute opération de lobbying engagée par une entreprise : la création -ou le maintien- d'emploi justifierait certaines faveurs d'un Etat soucieux de ne pas aggraver le taux de chômage national. La détention de l'expertise et de l'information stratégique confère également aux entreprises un pouvoir d'influence non négligeable, en particulier vis-à-vis de l'administration centrale. La multiplication des sources de lobbying et un certain renouveau du lobbying parlementaire pourraient conduire, à l'instar de ce qui existe aux Etats-Unis, à des jeux d'influence complexes basés sur la manipulation politique, les collusions entre lobbies et les transactions tactiques avec des acteurs publics ou privés.

Nous chercherons ainsi dans notre travail à décoder les nouvelles règles du jeu pour le lobbying engagé en France, en particulier par les entreprises. Quel est le nouveau modèle français du lobbying ? Par exemple, assiste-t-on à une réelle "américanisation" du système de représentation des intérêts ?

32• Quelles conditions pour une action politique légitime de l'entreprise ?

La pratique du lobbying provoque souvent deux types de réactions contradictoires :

- D'un côté, un rejet total, au nom de la défense de l'intérêt général et de l'autonomie de l'Etat vis-à-vis des représentants d'intérêts particuliers. Par exemple, en 1989, un haut fonctionnaire déclarait lors d'un colloque[2], *"l'Etat est très méfiant à l'égard du lobbying qu'il subit ou dont il est l'objet. D'abord, parce que l'Etat est enfermé dans une règle sacrée qui est celle de la légalité. Il ne peut agir que dans le cadre de la légalité. Ensuite, parce qu'il existe une situation héritée du passé. L'administration a un état*

[2] Dominique Latournerie, conseiller d'Etat (Actes du colloque "Le lobbying à visage découvert", Eurésis, 1989).

d'esprit tout à fait patricien, qui refuse la contestation de son pouvoir. Elle a des réactions archaïques, en s'accrochant à des logiques qui correspondent à un Etat dépassé par la société, l'Etat où il y a, d'un côté ceux qui imposent la règle et, de l'autre, ceux qui n'ont qu'à observer la règle". Nous avons vu dans le chapitre 1 que le lobbying est souvent assimilé à une pratique douteuse, à la limite de la légalité -voire illégale.

- D'un autre côté, l'apologie faussement naïve, au nom de la liberté de défendre des intérêts légitimes auprès des pouvoirs publics ou au nom d'une certaine efficacité managériale. En 1989, Mme Cresson alors ministre des Affaires européennes, déclarait[3] : "*certains interprètent trop souvent le lobbying comme l'exercice de pressions occultes sur les décisions alors qu'il correspond davantage à l'utilisation nécessaire de l'ensemble des techniques d'information et de communication à tous les niveaux de l'action commerciale susceptibles d'orienter une décision dans un sens favorable à l'intérêt général de notre économie*". Cette prise de position, visant plus particulièrement le lobbying engagé par les firmes françaises à Bruxelles, rejoint certains discours commerciaux de lobbyists professionnels français. L'apologie de cette technique ne doit effectivement pas être détachée des enjeux financiers et commerciaux des professionnels qui en vivent.

Ces deux visions extrêmes ne favorisent pas l'émergence d'un véritable statut pour le lobbying en France, en particulier celui pratiqué directement par des entreprises. L'action politique de l'entreprise peut être effectivement légitimée par la pluralité des intérêts au sein de la société mais aussi par sa contribution à la décision publique. Par l'information et l'expertise qu'elles détiennent, les entreprises peuvent contribuer positivement à la prise de décision publique et à sa mise en oeuvre. Cependant, l'action politique des entreprises trouve également ses limites dans l'inégalité des ressources, dans l'inégalité de l'accès aux décideurs publics, et dans l'opacité des pratiques actuelles d'influence.

Le lobbying est-il intrinsèquement compatible avec les règles démocratiques ? Les difficultés rencontrées par le Congrès américain ou par le Parlement européen pour encadrer cette pratique montrent que la réponse à cette question est loin d'être évidente, certains avantages du lobbying résidant justement dans l'utilisation de voies parallèles des circuits de décisions classiques (réseaux relationnels) et dans l'utilisation de ressources différenciées (expertise, argent).

Dans le cas de la France, on peut s'interroger sur l'absence d'un véritable débat sur la légitimité du lobbying . Cela relève-t-il, dans un contexte politique exacerbé par les

---

[3] Discours inaugural du colloque "Le lobbying à visage découvert" organisé par Eurésis en 1989 (source : actes du colloque).

affaires de corruption et de trafic d'influence, d'une volonté commune aux pouvoirs publics et aux lobbies d'occulter les véritables enjeux du lobbying. Certaines entreprises n'auraient vraisemblablement que peu d'intérêt à une clarification des règles du jeu du lobbying et à sa généralisation comme pratique d'influence, la maîtrise des circuits de décision et l'accès privilégié aux décideurs publics leur conférant un avantage concurrentiel de nature politique. Par ailleurs, confiné au rang de pratique douteuse, le lobbying ne constitue-t-il pas un bon alibi pour certains responsables politiques pour justifier, tantôt leur impuissance décisionnelle, tantôt des décisions controversées ?

Nous chercherons ainsi dans notre travail à poser certains éléments du débat et à clarifier les enjeux externes et les responsabilités, aussi bien pour les entreprises que pour les pouvoirs publics. Nous tenterons par exemple d'analyser la perception qu'ont les responsables d'entreprise et les responsables publics du lobbying comme mode de représentation d'intérêts particuliers. Nous chercherons également à déterminer les conditions nécessaires à l'émergence d'un lobbying transparent, explicite et respectueux des règles démocratiques.

Conclusion du chapitre 3

La problématique générale que nous venons d'exposer renvoie à plusieurs niveaux d'analyse de l'activité politique de l'entreprise : d'abord, un niveau stratégique avec l'intégration de la dimension politique dans l'analyse concurrentielle, ensuite, un niveau opérationnel avec la mise en place de structures *ad hoc* pour l'action politique de la firme, enfin, un niveau sociétal où l'action de l'entreprise est resituée par rapport aux règles politiques et institutionnelles.

Ces trois niveaux d'analyse couvrent un large champ d'investigation. Ils se justifient cependant doublement : d'une part, par la relative absence d'études académiques sur le lobbying des entreprises françaises et, d'autre part, par l'intensité des liens entre ces trois niveaux de réflexion. Comme nous l'avons vu dans la revue de littérature, l'action politique d'une entreprise ne peut s'expliquer qu'à travers sa stratégie technico-économique. Par ailleurs, les moyens politiques mis en oeuvre par l'entreprise et les résultats auxquels ils conduisent sont fortement déterminés par le contexte institutionnel. Aussi, nous choisissons volontairement de mener un travail de recherche permettant d'explorer l'ensemble des facettes de l'action politique des entreprises françaises. Nous présentons dans le chapitre suivant le cadre méthodologique nécessaire à cette recherche.

Chapitre 4 •

La méthodologie de recherche

1• La position épistémologique

11• Une recherche exploratoire

12• Une recherche descriptive

13• Une recherche empirico-inductive

14• Une recherche qualitative basée sur des études de cas

2• Le programme de recherche

21• L'architecture générale du programme de recherche

22• Les systèmes de représentations des parties prenantes du lobbying

23• Les monographies des départements"Affaires publiques"

24• Les études de cas

25• Les tests de validité de la recherche

Introduction

Après avoir développé notre problématique, nous présenterons dans ce chapitre la méthodologie de recherche que nous avons adoptée. Dans une première partie, nous préciserons notre positionnement épistémologique en insistant sur le caractère exploratoire de cette recherche. Nous justifierons en particulier notre choix pour une démarche d'analyse qualitative et empirico-inductive. En effet, nous ne formulerons pas d'hypothèses précises *a priori* sur les activités politiques des entreprises françaises. Notre démarche de recherche consistera plutôt, en intégrant les différents enseignements de l'analyse de la littérature présentée dans les deux premiers chapitres, d'explorer le comportement politique des entreprises françaises. Nous chercherons également à confronter la réalité à laquelle nous accéderons, avec les différentes facettes théoriques de la stratégie politique de l'entreprise. Dans la deuxième partie de ce chapitre, nous présenterons notre programme de recherche en montrant en quoi il permettra de répondre aux trois principales questions de notre problématique. Le coeur de notre programme de recherche est constitué de cinq études de cas portant sur des situations où des entreprises françaises sont engagées dans des processus de lobbying. Les études de cas sont précédées de deux autres études empiriques : d'une part, une analyse des représentations du lobbying par les principales parties prenantes de ces processus d'influence (lobbyists d'entreprises ou d'organisations professionnelles, lobbyists professionnels et responsables publics) ; d'autre part, une analyse des départements "Affaires publiques" mises en place par certaines entreprises françaises pour accroître l'efficacité de leurs démarches d'influence des pouvoirs publics. Pour chacun de ces volets de la recherche empirique, nous présenterons les méthodes utilisées pour le recueil et l'organisation d'informations. Nous montrerons enfin, en quoi ce travail de recherche vérifie les critères de validité.

1• La position épistémologique

11• Une recherche exploratoire

La recherche que nous nous proposons de mener est une recherche exploratoire. En effet, notre objet de recherche, l'entreprise française en action politique, renvoie doublement à un champ d'analyse encore peu défriché. D'une part, nous avons vu dans l'analyse de la littérature qu'il n'existe pas de véritable théorie de l'action politique de l'entreprise. Tout au plus, nous avons présenté des développements conceptuels autour de l'activité politique de la firme : définition de la notion de stratégie politique,

formulation et mise en oeuvre d'une stratégie politique. D'autre part, nous avons souligné la vacuité des recherches académiques sur la pratique du lobbying en France, et plus particulièrement celui en provenance des entreprises. Par ailleurs, si le lobbying des entreprises n'est pas un phénomène récent en France, les formes qu'il prend actuellement sont, quant à elles, originales. L'originalité du phénomène que nous étudions et l'absence d'un véritable cadre théorique, justifient, selon nous, la conduite d'une recherche à caractère exploratoire. Ceci justifie également la formulation d'une problématique, plus large que profonde.

12• Une recherche descriptive

L'objectif principal de notre recherche est de contribuer à la compréhension de la réalité de l'action politique des entreprises en France. Nous souhaitons ainsi, non pas prédire des comportements, mais les décrire pour mieux les comprendre. Nous chercherons ainsi à décrire la réalité de l'action politique des entreprises et à tenter d'en identifier les multiples facettes : d'un point de vue externe (le jeu politique développé, la nature des actions engagées) et d'un point de vue interne (les ressources mobilisées, les difficultés rencontrées). Nous souhaitons effectivement appréhender l'action politique des entreprises "au concret"[1].

13• Une recherche empirico-inductive

Pour conduire cette recherche, nous comptons suivre une démarche empirique et inductive. En effet, nous souhaitons, à partir de l'observation et de l'analyse de situations concrètes, déterminer des principes explicatifs de l'action politique des entreprises en France. Les observations ne seront pas pour autant menées en dehors de toute théorie. Nous inscrivons notre travail dans le paradigme rénové du management stratégique développé par Martinet (1983), que nous avons présenté dans le chapitre 1. Nous considérons l'entreprise comme une institution évoluant dans un environnement élargi à toutes ses parties prenantes (économiques, politiques, sociales), et ayant une stratégie duale, simultanément technico-économique et socio-politique. Par ailleurs, si effectivement nous avons souligné l'absence d'une théorie générale de l'action politique de la firme, nous veillerons à utiliser les concepts présentés dans les chapitres 1 et 2, pour explorer notre objet de recherche. Les typologies de la stratégie politique de l'entreprise, des tactiques et des activités politiques, ainsi que les caractéristiques du référentiel français du lobbying, à défaut de constituer une théorie homogène, seront pour nous autant de guides dans notre démarche d'investigation.

[1] Nous faisons référence ici au titre d'un des ouvrage de J-G. Padioleau, L'Etat au concret, PUF.

Nous pourrons ainsi confronter ces propositions théoriques avec des observations empiriques, contribuant ainsi à enrichir les connaissances sur l'action politique des entreprises françaises, sur la pratique du lobbying en France et, de manière générale, à enrichir le paradigme rénové de l'entreprise.

L'adoption d'une démarche empirico-inductive[2] nous semble cohérente avec le caractère exploratoire de la recherche. Il nous paraît effectivement difficile, compte tenu de l'état des connaissances sur l'action politique des entreprises en France, d'adopter une démarche hypothético-déductive. Comme le soulignent Miles et Huberman (1991), "*une recherche plutôt inductive et peu structurée à l'avance est justifiée quand les chercheurs disposent de beaucoup de temps et qu'ils explorent des cultures exotiques, des phénomènes mal connus*" (p. 46). A défaut d'être exotique, le lobbying pratiqué par les entreprises en France constitue effectivement un phénomène mal connu et faiblement exploré.

14• Une recherche qualitative basée sur des études de cas

Nous avons choisi d'adopter une démarche de recherche qualitative : dans le recueil des données comme dans le traitement de ces données. Notre travail de recherche est basé sur l'analyse de plusieurs études de cas et sur l'exploitation d'entretiens avec des responsables d'entreprise, chargés des relations avec les pouvoirs publics, ainsi que des lobbyists professionnels, des fonctionnaires et des responsables politiques. L'exploitation qualitative de ces données nous permettra d'analyser des processus de lobbying, les ressources politiques et les moyens organisationnels mis en oeuvre par les entreprises, ainsi que les représentations des différentes parties prenantes -entreprises, lobbyists, responsables publics- de la pratique du lobbying. L'adoption d'une démarche qualitative est justifiée, selon nous, par la complexité du phénomène étudié :

- *Sur le plan externe ;* le lobbying des entreprises renvoie à des processus d'influence complexes et dynamiques. Comme nous l'avons développé dans les chapitres 1 et 2, le processus de lobbying épouse la complexité et les incertitudes des processus de décision publique : il fait intervenir des acteurs aux rationalités, aux intérêts et aux ressources différentes ; il est soumis aux incertitudes de l'agenda public et aux incertitudes dues à l'interdépendance entre les tactiques politiques des différents acteurs. A l'instar des recherches portant sur les décisions publiques et les politiques publiques (Allison, 1971 ; Dahl, 1971 ; Wildavski, 1979), nous adopterons donc une démarche d'investigation basée sur l'étude de situations mettant en action des

[2] M. Blaug parle d'adduction plutôt que d'induction dans le sens où il s'agit d'un raisonnement non démonstratif. L'adduction est, selon l'auteur, "*l'opération qui n'appartient pas à la logique et permet de sauter du chaos que constitue le monde réel à un essai de conjecture sur la relation effective que vérifient l'ensemble des variables pertinentes*". M. Blaug, *La méthodologie économique*, Economica, 1982.

entreprises confrontées à une décision publique. L'adoption d'une démarche d'analyse qualitative nous permettra ainsi d'appréhender l'action politique des entreprises dans toutes ses dimensions, économique, politique et sociologique, tout en prenant en compte la dimension dynamique des processus d'influence.

- *Sur le plan interne* ; nous avons montré dans le chapitre 2 que les activités politiques des entreprises renvoient à des processus internes transversaux, impliquant l'ensemble des départements : recherche et développement, commercial, qualité, juridique... Cette dimension transversale de l'activité politique de l'entreprise, et les enjeux de coordination et d'intégration avec la stratégie de l'entreprise, justifient, selon nous, une analyse de nature qualitative.

D'un point de vue académique, le recours à des études de cas, même s'il semble moins rigoureux qu'une démarche quantitative, est particulièrement recommandé dans les études exploratoires de phénomènes complexes. Selon Yin (1990), les études de cas sont particulièrement adaptées pour l'analyse d'un phénomène contemporain, complexe et pour lequel les frontières entre le phénomène et son contexte ne sont pas bien définies. Notre champ de recherche s'inscrit parfaitement dans le cadre défini par Yin : nouveauté du lobbying sous sa forme actuelle, complexité de l'action politique de l'entreprise, et incertitude des frontières entre le phénomène du lobbying et le contexte socio-politique dans lequel il se développe. Il convient cependant d'apporter une réponse aux trois limites, identifiées par Yin, d'une telle recherche :

- *Absence d'une véritable stratégie de recherche* ; nous avons tenté, dans les chapitres précédents de formuler une problématique et nous présentons ci-après un programme de recherche permettant d'y répondre.

- *Problème de généralisation des résultats* ; comme le souligne Yin, les études de cas ne sont pas généralisables du point de vue statistique mais seulement du point de vue analytique et théorique. Les situations que nous analysons dans les études de cas, les acteurs que nous interrogeons, ne constituent pas un échantillon représentatif au sens statistique du terme, mais tel n'est pas notre objectif. Nous cherchons seulement à explorer l'objet de recherche que constitue "l'entreprise en action politique", dans le cadre institutionnel national et communautaire. Nous veillerons par contre à analyser des situations et des comportements d'entreprises, suffisamment variés pour permettre une généralisation analytique.

- *Problèmes pratiques de collecte et de structuration des informations* ; nous justifions plus loin le choix des cas étudiés par une certaine disponibilité des informations nécessaires. Par ailleurs, nous avons élaboré un cadre d'analyse (que nous

présentons dans le chapitre suivant) pour une restitution homogène des différentes études de cas.

Nous présentons dans ce qui suit, le programme de recherche que nous avons défini pour répondre à notre problématique générale.

2• Le programme de recherche

21• Architecture générale du programme de recherche

Comment, dans le contexte de suspicion qui entoure la pratique du lobbying, peut-on effectuer une recherche empirique sur les activités politiques des entreprises en France ? Le phénomène que nous nous proposons d'étudier est non seulement complexe, mais constitue un sujet sensible, et reste en grande partie tabou. Malgré une certaine dédramatisation du lobbying en France, cette pratique demeure à bien des égards relativement discrète, et les discours sur cette pratique, fortement biaisés par des considérations, commerciales (les lobbyists professionnels), tactiques (les lobbies) et politiques (les décideurs publics). Le programme de recherche que nous avons défini tente de répondre à l'enjeu suivant : collecter des informations sur un sujet tabou tout en limitant les biais inhérents à cette collecte.

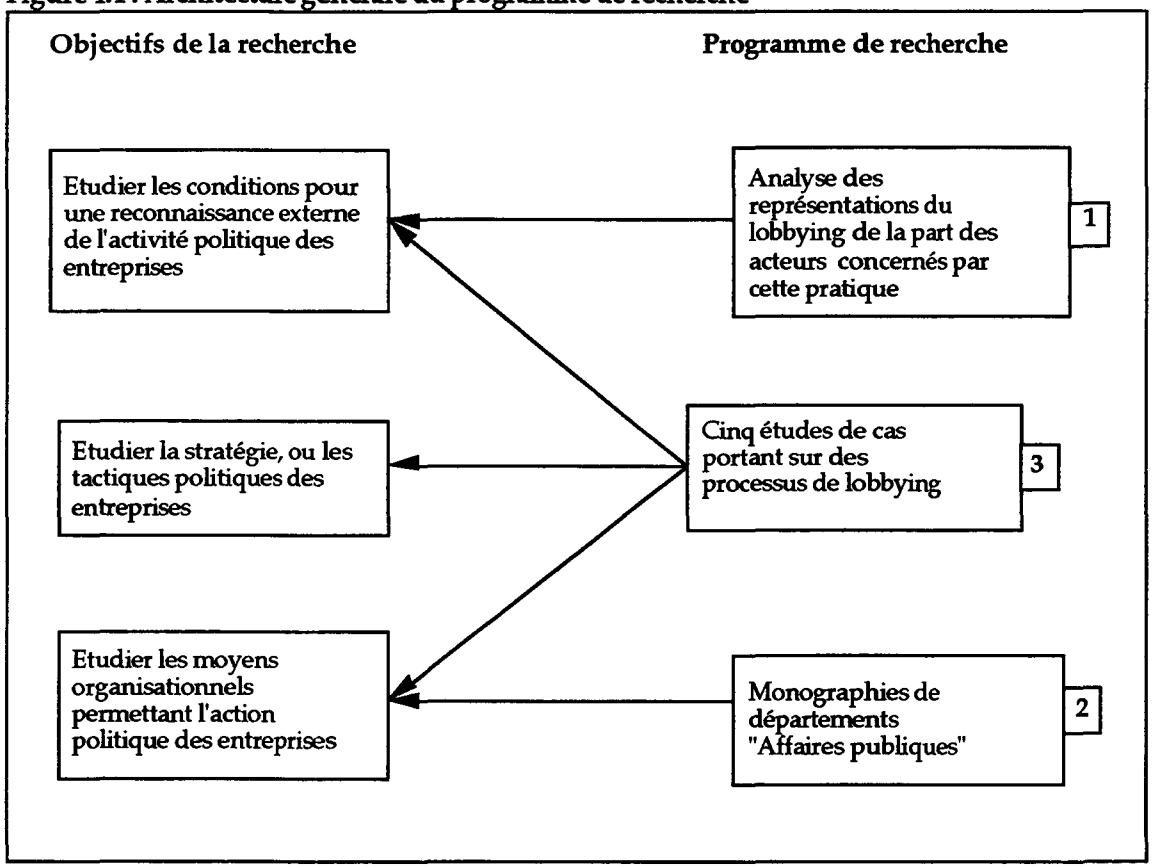
Nous avons formulé notre problématique générale autour de trois questions-clés : les conditions pour une véritable intégration du politique dans la stratégie des entreprises, les moyens structurels et organisationnels nécessaires à l'action politique des entreprises, les conditions pour une légitimité externe de cette action politique. La figure 4.1 résume l'architecture générale du programme de recherche que nous souhaitons mettre en oeuvre afin de répondre à ces questions. La recherche est articulée autour de trois types de travaux :

- *L'analyse des représentations des parties prenantes* ; le lobbying des entreprises donne lieu à des interprétations différentes. Nous analyserons les représentations que se font du lobbying, les principales acteurs concernés par cette pratique : les responsables d'entreprises chargés de l'action politique, les lobbyists professionnels pouvant être mandatés par les entreprises, et les décideurs publics, cibles potentielles du lobbying.

- *La réalisation de monographies des départements "Affaires publiques"* ; nous réaliserons plusieurs monographies d'entreprises françaises disposant d'une structure *ad hoc* pour le lobbying et, plus généralement, l'action politique. Ces monographies nous permettront d'analyser les conditions de formulation des tactiques politiques, ainsi que la nature des ressources mobilisées à cet effet.

- *L'étude de cinq cas* ; chaque cas correspondant à une situation dans laquelle une ou plusieurs entreprises françaises mettent en oeuvre une tactique politique, sur le plan national ou sur le plan communautaire. Les études de cas nous permettront de mieux comprendre l'action politique des entreprises "au concret". Ceci nous renseignera aussi bien sur les tactiques politiques, que sur les activités politiques mises en oeuvre sur le plan pratique.

Figure 4.1 : Architecture générale du programme de recherche



Nous présentons dans la suite de ce chapitre, le programme de ces trois travaux de recherche.

22• Les systèmes de représentations des parties prenantes

Ce volet de la recherche empirique a pour objectif d'esquisser les -éventuelles- nouvelles règles du jeu du lobbying des entreprises en France. De manière plus générale, ce travail d'investigation doit nous aider à établir les conditions pour une reconnaissance externe de l'activité politique des entreprises. Nous avons ainsi choisi de caractériser le lobbying des entreprises, à travers les systèmes de représentations des principales parties prenantes de ce processus d'influence. Nous avons privilégié trois types de parties prenantes : les responsables internes, chargés du lobbying au sein d'entreprises ou d'organisations professionnelles), les lobbyists professionnels, les responsables publics, cibles des lobbies. Pour chacune de ces parties prenantes, il s'agit de caractériser leur perception de la pratique du lobbying en France et de son évolution récente, et de recueillir leur interprétation des comportements des différents acteurs dans les processus de lobbying. Ceci nous permettra de mieux cerner les logiques qui sous-tendent l'action de chaque partie prenante.

221• Le choix des parties prenantes

S'agissant des responsables du lobbying au sein d'entreprises et d'organisations professionnelles, nous avons exploité le fichier de l'ARPP mentionné précédemment. Cette partie de la recherche empirique est en partie commune avec la réalisation des monographies des départements "Affaires publiques". Le fichier de l'ARPP recense également des responsables "Affaires publiques" au sein d'organisations professionnelles ou d'institutions à caractère économique (par exemple, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris). Nous avons ainsi interrogé, 14 responsables au sein d'entreprises (sur 19 entreprises contactées) et 6 responsables au sein d'organisations professionnelles (sur 18 organisations contactées).

Pour les entretiens avec les lobbyists professionnels, nous avons exploité le fichier de l'AFCL[3] (Association française des conseils en lobbying). Nous avons complété la liste des adhérents à l'AFCL par les références de cabinets -ou de professionnels- relevés dans la presse professionnelle et dans le travail de recherche de Boucher (1993). Au total, nous avons sollicité par courrier 25 cabinets professionnels. Nous avons finalement pu réaliser 11 entretiens.

Compte tenu des difficultés que nous avions rencontrées lors de la réalisation des études de cas pour interroger certains décideurs publics, nous avons volontairement limité notre champ d'investigation à quelques acteurs publics : fonctionnaires de

[3] Cette association regroupe la quasi totalité des cabinets professionnels nationaux exerçant des activités de lobbying. L'AFCL ne comprend pas cependant les quelques cabinets anglo-saxons installés à Paris, ni certains

l'administration centrale et administrateurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Les premiers interviennent aussi bien en amont, pour la préparation des textes législatifs, qu'en aval, pour la préparation des réglementations et pour leur mise en oeuvre. Les seconds, sont des acteurs-clés dans la préparation des projets au Parlement. Ce sont aussi, selon certains lobbyists professionnels que nous avons interrogés, des contacts "techniques" privilégiés pour les lobbies. Nous avons ainsi contacté 27 chefs de bureau ou chefs de division, au sein du ministère de l'Industrie et du ministère de l'Economie. Notre choix s'est porté sur ces deux ministères pour leur caractère transversal et non sectoriel. Nous avons également pris contact avec les cabinets des présidents respectifs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Nous avons finalement réussi à rencontrer 10 chefs de bureau ainsi que le chef de cabinet du président du Sénat. La liste complète des personnes interrogées pour cette phase de la recherche, est jointe en annexe à ce document.

222• La méthodologie de collecte des données

L'analyse des représentations des acteurs a été réalisée sur la base d'entretiens semi-directifs, d'une durée moyenne de deux heures. Nous avons réalisé un guide d'entretien spécifique (joint en annexe à ce document) pour chaque catégorie d'acteurs interrogés (entreprises et organisations professionnelles, lobbyists professionnels, et responsables publics). Les entretiens ont été conduits entre 1995 et 1996, en trois vagues successives : les lobbyists professionnels de mai à juillet 1995, les responsables publics de janvier à mars 1996, et les responsables internes du lobbying de mai à septembre 1996. Par ailleurs, nous avons complété ces entretiens, en participant à un colloque sur le thème du lobbying[4]. Nous avons ainsi pu interroger directement certains acteurs économiques et publics, et exploité les allocutions des différents participants à ce colloque. Comme pour les monographies des départements "Affaires publiques", une majorité de nos interlocuteurs n'a pas souhaité être citée nommément dans ce travail. La restitution des entretiens se présente ainsi sous la forme d'une synthèse reprenant les principaux thèmes des entretiens.

---

professionnels exerçant indirectement des activités de lobbying, en particulier certains avocats d'affaires.
[4] Colloque "*Le* lobbying", DEA Stratégie et Management, Université Paris X-HEC-ESSEC, 1993.

23• Les monographies des départements "Affaires publiques"

231• Le choix des entreprises pour les monographies

Notre objectif est d'analyser les moyens organisationnels mis en place par les entreprises françaises en réponse aux enjeux politiques auxquels elles sont confrontées. Plus précisément, nous souhaitons analyser les départements "Affaires publiques" comme révélateurs des stratégies politiques des entreprises. Nous avons par exemple montré dans le chapitre 2, qu'une majorité des grandes entreprises américaines dispose d'un département "Affaires publiques", et d'un personnel dédié à la gestion des relations avec les pouvoirs publics. Nous avons été également confrontés, dans cette partie de la recherche, aux problèmes de la disponibilité et de l'accès aux informations : quelles entreprises choisir ? comment identifier les entreprises disposant d'un département "Affaires publiques" ? Dans le cadre de ce travail exploratoire, nous avons basé notre recherche empirique sur l'exploitation du fichier des adhérents de l'ARPP[5]. Il s'agit de responsables, chargés des relations avec les pouvoirs publics et avec le Parlement français, au sein d'entreprises publiques ou privées, ou dans des organisations professionnelles. A travers leurs responsables "Affaires publiques", 19 entreprises françaises ont été sollicitées ; 14 entreprises ont finalement été étudiées, du point de vue de leurs moyens organisationnels et structurels dédiés à l'action politique (figure 4.2). Toutes ces entreprises ne disposent pas d'un département "Affaires publiques" au sens où nous l'avons défini dans le chapitre 2, mais disposent au moins d'un personnel spécialisé, dédié à cette fonction.

Les entreprises ainsi étudiées ne constituent pas un échantillon des entreprises françaises ayant mis en place un service "Affaires publiques", et encore moins un échantillon des entreprises françaises. Nous nous inscrivons toujours dans une approche où nous ne cherchons pas une généralisation statistique mais seulement une généralisation analytique. Il convient cependant de souligner que les entreprises retenues ne sont pas aussi contrastées (du point de vue de la taille et de l'activité) que nous l'aurions souhaité. Il s'agit exclusivement de grandes entreprises, et majoritairement d'entreprises ayant une certaine proximité avec les pouvoirs publics : entreprises publiques (Air France, EDF, France Telecom, Thomson), entreprises anciennement nationales et privatisées (Elf, Total, Rhône-Poulenc), entreprises liées commercialement aux pouvoirs publics et aux collectivités locales (Générale des eaux, Lyonnaise des eaux, Sodexho). *A priori*, ceci constitue une limite pour notre travail empirique, et rend plus difficile sa généralisation analytique. Toutefois, la nature des entreprises retenues n'est pas incohérente avec les analyses que nous avons présentées

[5] L'ARPP est une association créée en 1985, dont l'existence nous a été signalée dans l'ouvrage de Lefébure (1991). Pour établir notre sélection, nous avons utilisé la "Liste des adhérents, édition 1995-96".

dans le chapitre 2. Comme le montrent Post et al. (1983), les départements "Affaires publiques" ont d'abord été mis en place au sein des grandes entreprises évoluant dans des secteurs réglementés, ou dépendants subventions et des contrats publics. Par ailleurs, la différenciation privé-public n'est pas pertinente, s'agissant des relations Etat-entreprises en France (Bauer et Cohen, 1985 ; Cohen, 1992). En conclusion, les biais de ce travail empirique, bien que réels, doivent être relativisés et, surtout, mis en rapport avec le caractère exploratoire de la recherche.

Figure 4.2: Entreprises sélectionnées pour la monographie des départements "Affaires publiques"

Entreprises	Activité principale
Air France	Transport aérien
Aréna	Ciment
Bouygues	Bâtiment et travaux publics
Compagnie générale des eaux	Services aux collectivités - Communications
Electricité de France	Energie
Elf Aquitaine	Pétrochimie - Chimie
France Telecom	Télécommunications
Gras Savoye	Assurance
Lyonnaise des eaux	Services aux collectivités - Communication
Renault	Automobile
Rhône-Poulenc	Chimie - Pharmacie
Sodexho	Restauration collective
Thomson	Electronique - Armement
Total	Pétrochimie - Chimie

232• La méthodologie pour la collecte des données

Chaque monographie a été réalisée sur la base d'un entretien avec un -ou le- responsable des "Affaires publiques" au sein des entreprises sélectionnées. Les différents entretiens ont été menés entre les mois de mai 1996 et de septembre 1996. Les entretiens semi-directifs, d'une durée moyenne de deux heures, ont été conduits sur la base d'un guide (joint en annexe à ce document). Cinq thèmes ont été établis pour la conduite des entretiens : l'organisation générale du département -ou, à défaut, de la fonction- "Affaires publiques", les missions assurées, la nature des relations avec les pouvoirs publics, l'intégration de la fonction "Affaires publiques" dans l'entreprise et sa coordination avec les autres fonctions de l'entreprise.

Le guide d'entretien a été réalisé sur la base des analyses de la littérature, en particulier les articles concernant les départements "*Public Affairs*" (Cameron, 1990 ;

Post et al., 1983). Nous avons également intégré certaines informations de la presse généraliste, relatives à cette nouvelle fonction au sein des grandes entreprises françaises. L'exploitation des entretiens a été suivie, le plus souvent, par le dépouillement de documents internes aux entreprises étudiées : rapport d'activités, brochures commerciales, etc. Il est important de préciser qu'une majorité de nos interlocuteurs n'a accepté de répondre à nos questions, que sous réserve d'une exploitation anonyme des informations collectées. Pour tenir compte de cette contrainte, nous ne restituons pas *in extenso* les différentes monographies réalisées ; celles-ci seraient aisément identifiables par le lecteur, compte tenu du caractère spécifique des activités des entreprises étudiées (transport aérien, BTP, services publics...). La restitution est faite sous forme d'une synthèse, reprenant les principaux thèmes de nos entretiens. Nous pouvons mesurer ici certaines contraintes liées à l'étude d'un thème jugé "sensible" par les entreprises.

24• Les études de cas

241• Le choix des études de cas

Nous avons déjà évoqué les difficultés pratiques pour étudier le phénomène du lobbying en France. Le choix d'une étude de cas sur ce sujet est soumis à deux contraintes :

- La première contrainte est liée au caractère spécifique de la situation de lobbying analysée ; comme le soulignent Wilson (1987) et Meny (1991), les relations entre les pouvoirs publics français et les groupes d'intérêt sont contrastées et peuvent relever, selon les secteurs, du néo-corporatiste, de l'élitisme ou du pluralisme. Cette analyse peut être étendue aux entreprises, agissant en tant que lobbies. Il convient donc, dans le choix des cas à étudier, d'éviter les situations extrêmes (par exemple, relevant de décisions publiques liées à un contexte politique très particulier), dont la généralisation analytique est peu évidente.

- La seconde contrainte est liée à l'accès à l'information pertinente ; nous avons en effet besoin d'informations telles que : les objectifs des actions de lobbying, le processus de décision publique, les conditions de mise en oeuvre des actions de lobbying, ou les résultats obtenus. L'accès à une information précise et peu biaisée, apparaît difficile. En effet, quel intérêt peut avoir une entreprise à dévoiler ses activités politiques dans le contexte socio-politique actuel ?Par ailleurs, quel intérêt peut avoir un responsable public à justifier une décision soumise à des actions d'influence de la part de lobbies ? L'absence de légitimité du lobbying rend en effet

suspect tout discours sur cette pratique. Nous devons donc orienter le choix des cas vers des situations pour lesquelles un minimum d'informations exploitables et peu biaisé, est disponible.

Figure 4.3 : Etudes de cas du programme de recherche

Etudes de cas	"Virgin"	"Hachette-Aéroboutique"	"Bull"	"Nutrasweet"	"Atochem"
Décision publique	Loi sur l'ouverture dominicale des commerces	Directive sur Vente hors-taxes	Directive sur les droits d'auteurs pour les logiciels	Loi sur l'usage des édulcorants alimentaires	Réglementation internationale de l'utilisation des CFC
Période d'étude	1990-1994	1992-1993	1988-1991	1985-1988	1985-1994
Environnement institutionnel	France	CEE	CEE	France	France, CEE et Nations-Unies
Secteur d'activité	Distribution	Distribution hors-taxes Transport	Informatique	Filière sucre	Chimie
Entreprise étudiée	Virgin	Hachette-Aéroboutique	Bull	Nutrasweet	Atochem
Autres entreprises parties prenantes	Leroy-Merlin Fnac	Saresco Aéroports de Paris	IBM Cap Sogeti	Nutrasweet Beghin Say	ICI Du Pont de Nemours

Nous avons retenu cinq situations pour lesquelles nous nous sommes assurés de la disponibilité des informations nécessaires (figure 4.3). Les cinq situations ne constituent pas un échantillon représentatif des différentes configurations possibles de la pratique du lobbying. Notre objectif est d'étudier plusieurs situations suffisamment contrastées, pour permettre une certaine généralisation analytique. Plusieurs facteurs confèrent à chaque situation de lobbying sa spécificité : les entreprises engagées dans le processus de lobbying (grandes ou moyennes entreprises, position concurrentielle forte ou faible, diversifiée ou non, etc.), les secteurs économiques concernés (concentré ou non, internationalisé ou non, réglementé ou non, etc.), la nature de la décision publique (réglementaire, distributive, redistributive), la nature du décideur public (national ou communautaire, législatif ou exécutif, etc.), ou la période de déroulement du processus de lobbying.

Chaque situation étudiée met en jeu plusieurs entreprises, aux intérêts différents, et qui développent chacune des tactiques politiques différentes. Pour chaque étude de cas, nous avons choisi de focaliser notre analyse sur une entreprise particulière, pour

laquelle nous disposions des informations suffisantes, concernant les actions de lobbying engagées et les intérêts technico-économiques en jeu. Ce choix n'a pas été fait *a priori*, mais à la suite d'une première analyse de la situation. Toutefois, nous rendons compte également, dans chaque étude de cas, des comportements politiques des autres entreprises engagées dans la situation de lobbying, les tactiques politiques étant souvent interdépendantes.

Les situations que nous étudions sont datées et la période d'étude couvre un processus de décision publique abouti, c'est-à-dire pour lequel la décision publique a été déjà adoptée. Les études rétrospectives présentent deux avantages : d'une part, cela rend possible l'analyse des conséquences du lobbying sur les choix stratégiques des entreprises ; d'autre part, cela facilite la collecte des informations (disponibilité des informations secondaires, facilité de l'identification des parties prenantes-clés, limitation des biais dans le discours). Les inconvénients ne sont pas négligeables pour autant. L'accès à certains facteurs-clés peut être compromis par le temps écoulé entre la fin du processus de lobbying et le début de notre recherche. La post-rationalisation par les acteurs, de leur comportement politique, constitue un autre risque important. Pour éviter ces deux écueils, nous avons choisi des situations abouties depuis moins de cinq années, par rapport à la date de début de notre collecte de données.

242• Méthodologie de collecte des données pour les études de cas

Afin de pouvoir garantir une certaine réplication des cas effectués (Yin, 1990), nous avons adopté une méthodologie d'investigation similaire pour les différents cas. Les principales étapes de la réalisation d'un cas sont les suivantes :

1• *Repérage d'une situation de lobbying* ; sur la base d'un article dans la presse professionnelle ou généraliste, d'articles ou d'ouvrages sur le lobbying en France et en Europe, d'un entretien avec un lobbyist, un responsable d'entreprise ou un responsable public.

2• *Analyse documentaire préliminaire* ; dépouillement de la presse spécialisée (économique, juridique et politique) et des sources documentaires publiques (Journal officiel, rapports parlementaires, Journal officiel de la Communauté européenne, livres verts et livres blancs de la Commission ...).

3• *Sélection de la situation de lobbying* ; sur la base de la disponibilité des informations et du caractère contrasté de la situation par rapport aux autres cas étudiés.

4• *Recherche documentaire approfondie* ; dépouillement de toutes les sources documentaires en rapport avec la situation, et recherche des données concernant : la

concurrence, les actions de lobbying, les prises de positions des acteurs, le processus de décision publique.

5• *Repérage des parties prenantes et des acteurs-clés du processus de lobbying* ; entreprises, groupes d'intérêt, lobbyists professionnels, organisations professionnelles, experts, responsables publics, etc.

6• *Contacts avec les acteurs-clés identifiés* ; la prise de rendez-vous est faite par téléphone ou par courrier.

7• *Conduite d'entretiens avec les acteurs-clés* ; dans la mesure du possible, nous avons essayé de rencontrer les personnes ayant participé directement au processus de lobbying. Chaque entretien est préparé sur la base de l'analyse documentaire. La durée moyenne d'un entretien est de deux heures. Certains acteurs-clés ont été rencontrés à deux reprises. Les entretiens permettent d'identifier d'autres sources documentaires et d'autres acteurs-clés.

8• *Analyse documentaire complémentaire de données secondaires issues des entretiens* ; rapport d'activité des entreprises, documents internes relatifs aux actions de lobbying, etc.

9• *Rédaction du cas* ; la rédaction de tous les cas est faite sur la base d'un canevas unique.

10• *Analyse et interprétation du cas* ; nous avons distingué, dans chaque étude de cas, les faits (étapes de la décision publique, actions de lobbying, prises de position des acteurs...), de leur interprétation par rapport à notre problématique générale.

La figure 4.4 recense l'ensemble des entretiens réalisés dans le cadre de ces études de cas. Nous avons distingué : les responsables des entreprises engagées dans le processus de lobbying (ainsi que les éventuels lobbyists professionnels mandatés), les pouvoirs publics (responsables politiques, fonctionnaires), et les autres parties prenantes (experts, journalistes). La liste exacte des personnes interrogées est jointe en annexe de document. Nous avons rencontré, comme nous nous y attendions, une très grande difficulté pour rencontrer certains acteurs-clés, en particulier les décideurs publics. Outre le fait que certains responsables ont changé de poste, ou ne souhaitent pas s'attarder sur des décisions publiques passées, il nous semble que le lobbying demeure encore un sujet sensible. Nous avons constaté que plus les questions sont précises (au sujet d'une décision publique ou des actions de lobbying concrètes), et plus les réponses se font vagues, ou sont impossibles à obtenir. Nous avons tenté de pallier ce problème en approfondissant notre recherche documentaire. Dans le cas des acteurs

publics, nous avons pu disposer d'importantes informations secondaires : débats et rapports parlementaires (Sénat et Assemblée Nationale) disponibles aux Journaux Officiels, communiqués de presse des ministères, prises de position des responsables publics dans la presse spécialisée ou généraliste, ainsi que de notes de services de certaines administrations centrales lorsque l'accès à tels documents a été possible. Pour les acteurs que nous avons pu rencontrer, nous avons d'abord cherché à "faire raconter l'histoire", le plus souvent de manière chronologique: situation de départ (économique, concurrentielle, politique), objectifs de l'action de lobbying, objectifs de la décision publique, étapes-clés du processus de décision et du processus de lobbying situation actuelle. Pour chacune des études de cas, nous avons ainsi pu recueillir une information primaire suffisante, mais pas toujours équilibrée du point de vue de la représentativité des parties prenantes dans le processus de lobbying. Nous avons tenté de pallier cet inconvénient en recoupant les différentes informations recueillies auprès de nos interlocuteurs, et en les confrontant avec les informations de l'analyse documentaire (articles dans la presse, déclarations, prises de position, études réalisées sur le sujet...).

Figure 4.4 : Entretiens effectués dans le cadre des études de cas

Etudes de cas	Période de réalisation des entretiens	Entretiens			
		Responsables d'entreprise	Pouvoirs publics	Autres parties prenantes	Total
Travail dominical	septembre 1993 - septembre 1994	4	0	2	6
Commerce hors-taxes	janvier 1996 - juillet 1996	3	0	0	3
Protection des logiciels	septembre 1994 - février 1995	3	1	1	5
Sucre-édulcorant	mars 1992 - juin 1993	8	3	2	13
CFC	septembre 1994 - septembre 1995	6	2	2	10
Total	-	24	6	7	37

243• Restitution des études de cas

Nous avons adopté un canevas unique pour la restitution et l'interprétation des études de cas. Nous distinguons quatre étapes dans l'analyse d'un cas :

1 • *Présentation du processus de décision publique* ; nous présenterons les institutions publiques concernées, la chronologie des étapes de la prise de décision publique, ainsi que les critères retenus par les pouvoirs publics pour justifier la décision prise.

2 • *Présentation générale de la situation de lobbying* ; nous mettrons en mise en évidence les enjeux liés au projet de décision publique (enjeux économiques, concurrentiels, industriels, sociaux, politiques). Nous identifierons ensuite les parties prenantes du processus de lobbying (entreprises, groupes d'intérêts).

3 • *Présentation de la tactique de lobbying de l'entreprise étudiée* ; nous présenterons l'ensemble des actions politiques engagées par l'entreprise afin d'influer sur la décision publique en cause.

4 • *Présentation de l'action des autres lobbies* ; pour faciliter l'interprétation de la tactique de lobbying de l'entreprise étudiée, nous rendrons compte des actions politiques mises en oeuvre par les autres parties prenantes du processus de lobbying (entreprises, organisations professionnelles, groupes d'intérêts).

5 • *Interprétation du cas* ; nous présenterons notre propre interprétation de la situation en utilisant un modèle théorique que nous présentons dans le chapitre suivant. En particulier, nous chercherons à analyser la tactique de lobbying de l'entreprise étudiée, et à tirer des enseignements quand à l'articulation des actions politiques de l'entreprise avec sa stratégie concurrentielle. Nous chercherons également à caractériser les moyens organisationnels dont disposent les entreprises pour mener leurs actions politiques, ainsi que le contexte dans lequel ont été développées les différentes actions de lobbying (perception de la légitimité du lobbying, réactions des pouvoirs publics, déterminants de la décision publique).

25 • Les tests de validité de la recherche

Les trois types de travaux qui constituent notre programme de recherche relèvent de la même logique qualitative. Yin (1990) propose quatre tests pour vérifier la validité d'un tel travail de recherche : la validité du construit, la validité interne, la validité externe et la fiabilité.

251 • La validité du construit

Pour Yin (1990), il s'agit de vérifier si la stratégie de recueil des données est bien appropriée aux concepts qui sont étudiés. Nous avons montré et justifié précédemment en quoi les études de cas, les monographies d'entreprises et la représentation des acteurs nous permettaient d'appréhender notre objet de recherche : l'entreprise en action politique. Les études de cas traitent de situations de lobbying qui nous permettent d'aborder toutes les facettes de notre objet de recherche : les tactiques, les activités politiques, et les ressources politiques mobilisées par les entreprises, mais aussi le contexte institutionnel dans lequel se développe l'action politique des entreprises. Les monographies d'entreprises nous permettent plus particulièrement d'aborder la dimension interne de l'action politique des entreprises : moyens structurels et intégration de la dimension politique avec la dimension économique ou stratégique. L'analyse des systèmes de représentations nous permet par ailleurs d'affiner la dimension contextuelle de l'action politique des entreprises, en particulier la question de la légitimité externe du lobbying

Nous avons basé notre recueil d'informations sur des entretiens semi-directifs. Nous pouvons nous interroger sur l'éventualité d'un autre mode de recueil des données. Par exemple, serait-il possible, à l'instar de Post et al. (1983) ou (Cameron, 1990) respectivement aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, de mener une recherche quantitative et qualitative sur les départements "Affaires publiques", sur la base de questionnaires ? Nous pensons que ce mode de collecte des données n'est pas adapté au contexte socio-politique français. Les tabous et la suspicion qui entourent le lobbying des entreprises empêchent, selon nous, toute collecte de données par questionnaire. Les entretiens semi-directifs, en tête-à-tête, permettent d'établir une certaine relation personnalisée, atténuant la méfiance éventuelle de nos interlocuteurs, et facilitant par là même le recueil des informations. De même, concernant l'analyse du contexte institutionnel, les travaux de Wilson (1987) ou Suleiman (1976 ; 1979) montrent que le recours à des questionnaires reste difficile pour recueillir des données précises sur la pratique du lobbying en France.

252 • La validité interne

Selon Yin (1990), la validité interne est nécessaire pour les études explicatives où le chercheur tente d'établir des relations de cause à effet entre un phénomène observé et des facteurs définis *a priori*. La validité interne permet ainsi d'apprécier la pertinence des inférences réalisées : conditions de réalisation des relations de causalité, confrontation avec d'autres relations de causalité possibles, etc. Yin souligne cependant que le test de la validité interne n'est pas nécessaire pour des recherches exploratoires, comme c'est le cas pour nous. Nous ne cherchons effectivement pas à

établir des relations de causalité entre des facteurs explicatifs et un phénomène constaté. Notre ambition, plus modeste, est d'explorer les conditions actuelles de l'action politique des entreprises en France. Nous avons cependant tenu à garantir une certaine validité interne à notre travail de recherche, en multipliant les sources d'informations et les recoupements de ces informations.

253 • La validité externe

La validité externe permet d'établir les domaines et les conditions de généralisation des résultats de la recherche. Nous avons déjà souligné que, pour cette recherche empirico-inductive basée essentiellement sur des études de cas, nous ne cherchons pas une généralisation statistique de notre travail mais une généralisation théorique et analytique. Le principal écueil à éviter est, selon nous, le caractère spécifique des champs d'investigation. Nous avons veillé doublement à éviter les situations particulières, fortement liées à des facteurs contextuels ou conjoncturels. D'une part, nous avons défini un programme articulé autour de trois types de travaux ; chacun de ces travaux contribue -en partie ou en totalité- à éclairer notre problématique. Le contraste de la nature des données recueillies nous permet de réduire les biais dus à la spécificité des situations étudiées. D'autre part, les travaux réalisés nous permettent d'aborder des champs d'investigation différenciés : étude de cinq situations largement contrastées du point de vue des acteurs, des décisions publiques et des contextes institutionnels qu'elles mettent en jeu. ; monographies d'entreprises aux activités et aux enjeux stratégiques différents ; entretiens avec des acteurs de nature différente. Nous pensons ainsi avoir limité, dans notre programme de recherche, les biais possibles dus aux choix des champs d'investigation. La figure 4.5 recense l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de notre recherche, classées par nature.

Figure 4.5 : Personnes rencontrées dans le cadre de la recherche empirique

Parties prenantes	Responsables d'entreprises	Responsables d'organisations professionnelles et autres parties prenantes	Lobbyists professionnels	Responsables publics	Total
Etudes de cas	22	7	2	6	37
Monographies	14	0	0	0	14
Représentation des acteurs		10	12	11	33
Total	36	17	14	17	84

254• La fiabilité

Selon Yin, le test de fiabilité permet de vérifier qu'une recherche -les procédures de collecte d'informations ou les interprétations des données- peut être répétée par un autre chercheur placé dans des conditions similaires. Par exemple, les études de cas doivent être rédigées de manière à permettre la critique. Pour les études de cas, nous avons distingué les données factuelles (actions de lobbying engagées, décisions publiques, prises de positions...) de leur interprétation. Nous avons également adopté une méthodologie pour la collecte des données et un cadre d'analyse des cas permettant une réplication des cas. Nous avons adopté une démarche similaire pour les monographies d'entreprises et les représentations des acteurs. Nous avons ainsi adopté des guides d'entretien qui permettent une réplication de la collecte des informations. Par ailleurs, nous distinguons, dans les synthèses effectuées, les discours des personnes rencontrées de notre propre interprétation. Nous sommes cependant conscients d'une limite dans la fiabilité de notre recherche : il s'agit du caractère confidentiel et de l'anonymat souhaité par une majorité de nos interlocuteurs. En règle générale, nous ne citerons pas nommément les personnes interrogées et nous nous contenterons de les désigner par leurs responsabilités respectives : responsables "Affaires publiques", lobbyists, fonctionnaires, etc. Le lecteur dispose cependant en annexe de la liste nominative de toutes les personnes rencontrées dans le cadre de cette recherche.

Conclusion du chapitre 4

Ce chapitre nous a permis d'insister sur le caractère exploratoire et qualitatif de ce travail de recherche. Nous avons également présenté la méthodologie de recherche que nous avons utilisée pour répondre à la problématique générale. En particulier, nous avons souligné les difficultés rencontrées pour collecter des informations sur un sujet sensible, et sur lequel les entreprises, ainsi que les pouvoirs publics, restent très discrets. Nous poursuivons notre construction méthodologique dans le chapitre suivant, par la présentation d'un modèle théorique d'analyse du lobbying. Nous exploiterons ce modèle en particulier lors de la restitution des études de cas.

Chapitre 5 •

Un modéle d'analyse des tactiques politiques de l'entreprise

1• Les principes d'un modèle théorique relationnel

11• Une mise en relation avec trois types de parties prenantes

12• La mise en oeuvre de trois types de relations

13• Le lobbying comme mobilisation de ressources politiques

2• Les relations d'influence dans un processus de lobbying

21• La notion de relation d'influence

22• Les formes de la relation d'influence : pression et légitimation

23• La relation d'influence comme relation politique générique

3• Les relations d'agence dans un processus de lobbying

31• La notion de relation d'agence

32• Les formes de relation d'agence : délégation et coordination

33• La relation d'agence comme relation politique générique

4• Les ressources politiques de l'entreprise

41• Les principes de la théorie des ressources

42• La notion de ressources politiques

43• Les ressources politiques comme ressources stratégiques

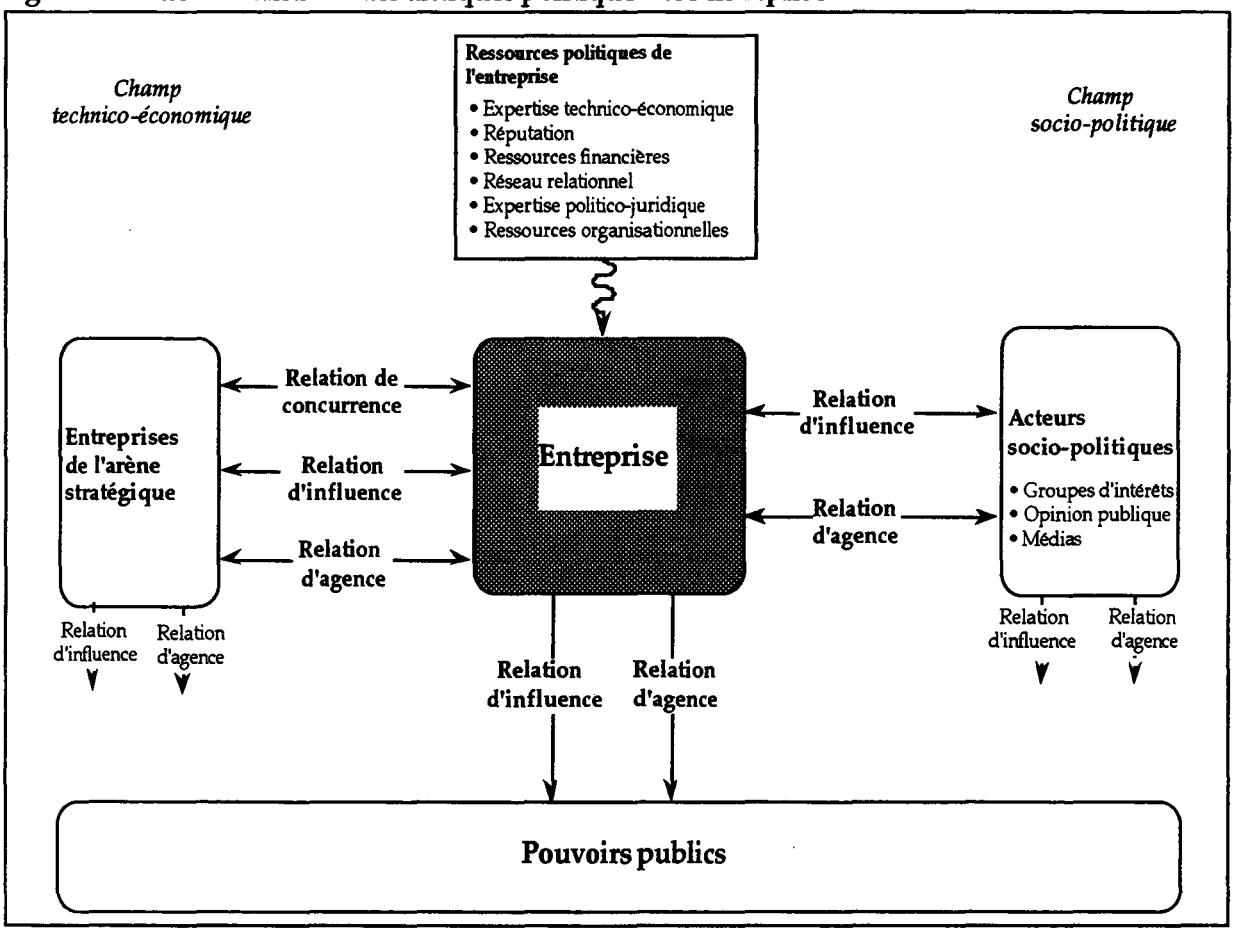
Introduction

Nous présentons dans ce chapitre un modèle d'analyse des tactiques politiques mises en oeuvre par les entreprises. Cette modélisation est basée en grande partie sur les contributions théoriques, présentées dans les chapitres 1 et 2. L'objectif de ce travail est double. D'une part, il s'agit de proposer un cadre d'analyse pour les études de cas de notre recherche empirique. L'utilisation d'un même cadre d'analyse pour la restitution de situations de lobbying variées nous aidera vraisemblablement à mieux dégager des tendances en termes de comportement politique des firmes. D'autre part, la modélisation que nous proposons constitue une tentative de conceptualisation de la pratique politique des entreprises. A travers les études de cas et les entretiens que nous allons conduire, nous tenterons de tester qualitativement ce modèle théorique ainsi que certaines hypothèses qu'il sous-tend. Ce chapitre est organisé en quatre parties. Nous présenterons dans un premier temps les principes généraux du modèle. Nous développerons ensuite trois composantes-clés du modèle : les relations d'influence nouées entre l'entreprise et ses parties prenantes lors d'une tactique politique ; les relations d'agence entretenues avec ces mêmes parties prenantes ; les ressources politiques qui permettent effectivement à l'entreprise de mettre en oeuvre une tactique politique.

1 • Les principes d'un modèle théorique relationnel

Nous nous intéressons à une entreprise engagée ponctuellement dans un processus de lobbying. Par définition, le lobbying consiste, pour cette entreprise, à chercher à influencer une décision publique : s'opposer à une décision menaçant les intérêts de l'entreprise ou, au contraire, susciter une décision favorable. Comme nous l'avons montré précédemment, ceci se traduit pour l'entreprise par la mise en oeuvre de deux types d'actions : d'une part, des actions visant directement les décideurs publics, c'est le lobbying au sens propre du terme (rencontres formelles avec des responsables publics, participation à des auditions parlementaires, diffusion d'informations et d'expertises...) ; d'autre part, des actions dirigées vers les autres parties prenantes du processus de lobbying (organisation de coalitions avec d'autres entreprises, organisations de pétitions, communication politique...). La planification et la coordination de ces différentes actions constituent alors l'essence de la tactique politique de l'entreprise. Nous proposons ainsi une modélisation des tactiques politiques de l'entreprise (figure 5.1) fondée sur trois principes-clés que nous développons dans ce qui suit.

Figure 5.1 : Une modélisation des tactiques politiques de l'entreprise



11 • Une mise en relation avec trois types de parties prenantes

Dans la mise en oeuvre d'une tactique politique, l'entreprise est en relation avec trois catégories de parties prenantes : les pouvoirs publics, les entreprises faisant partie de son arène stratégique (concurrents, entreprises appartenant à la même filière économique, voire d'autres entreprises dans des secteurs d'activités connexes), et les autres parties prenantes à caractère socio-politique (organisations professionnelles, syndicats de salariés, médias, groupes d'intérêts civils, opinion publique). Cette différenciation se justifie, selon nous, par la nature de chaque partie prenante, mais aussi par la nature des relations qui lient l'entreprise à chaque partie prenante. Les pouvoirs publics disposent, par définition, du monopole de la décision publique et du monopole de la contrainte légitime. Ils constituent la cible réelle de l'action politique de l'entreprise, et du lobbying. Les pouvoirs publics ne constituent pas pour autant une entité homogène. Selon la décision publique visée, il sera possible de distinguer les différents acteurs publics selon leur contribution dans le processus de décision : membres du gouvernement, conseillers et membres de cabinet, élus, fonctionnaires, etc. Les entreprises de l'arène stratégique ont la particularité commune d'avoir des enjeux

de même nature : des enjeux économiques, sociaux, technologiques, industriels, et financiers. Comme le souligne Epstein (1969), pour ces firmes, l'action politique ne constitue pas une fin en soi, mais seulement un moyen pour une plus grande efficacité au sein de leur champ technico-économique. Nous avons ainsi retenu ce critère pour différencier les entreprises des autres parties prenantes du processus de lobbying, qui ont une vocation essentiellement socio-politique : groupes d'intérêts civils (associations écologistes, associations de riverains...), organisations professionnelles, médias[1], opinion publique.

12• La mise en oeuvre de trois types de relation

La conduite d'une tactique politique se traduit, pour l'entreprise, par la mise en oeuvre de trois types de relations : des relations d'influence, des relations d'agence, et des relations de concurrence. La relation d'influence traduit la volonté de l'entreprise de modifier les perceptions, les attitudes, ou les décisions des parties prenantes. L'influence des décisions prises par les pouvoirs publics constitue, par définition, l'objectif même du lobbying. Toutefois, dans le cadre d'une tactique politique, une relation d'influence peut également être établie avec d'autres parties prenantes : par exemple, l'influence des entreprises concurrentes pour les mobiliser et les inciter à s'engager dans un processus de lobbying, ou encore, l'influence des médias pour créer un climat favorable aux positions défendues par l'entreprise. La relation d'agence désigne traditionnellement une relation de délégation[2] entre un principal et un agent (Jensen et Meckling,1976). Dans une tactique politique, il s'agit, par exemple, de la relation établie entre une entreprise et un cabinet de lobbying professionnel. Cependant, comme nous le montrerons plus loin, cette notion peut être étendue à d'autres relations, comme la coordination des actions politiques engagées par plusieurs lobbies, ou l'organisation de coalitions. La relation de concurrence doit être comprise ici au sens économique du terme[3]. Il existe, par définition, une relation de concurrence entre les entreprises d'une même arène stratégique : concurrence directe ou indirecte, relation client-fournisseur, alliances stratégiques[4]. Cette relation subsiste bien entendu lors d'une opération de lobbying, et influe vraisemblablement sur les choix des tactiques des entreprises.

---

1 Il s'agit des médias en tant que producteurs d'informations et d'idées. Comme entreprises, les médias (presse, radio, télévision) ont bien entendu des intérêts économiques, techniques et financiers qui leurs sont propres.

2 "*Nous définissons une relation d'agence comme un contrat dans lequel une ou plusieurs personnes a recours aux services d'une autre personne pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation décisionnelle à l'agent*". (Jensen et Meckling, 1976 : p. 308).

3 Dans un processus de lobbying, la notion de concurrence peut également être comprise au sens politique du terme : la concurrence entre les parties prenantes pour influencer les pouvoirs publics. L'analyse dite du "marché politique" a proposé d'appliquer aux prcessus politiques certains concepts de la théorie économique. Voir par exemple : Tullock, G., *Le marché politique*, Association pour l'Economie des Institutions, Economica, 1978

4 Voir par exemple à ce sujet : Collectif HEC, *Stratégor : Politique générale de l'entreprise*, Dunod, 1997

13• Le lobbying comme mobilisation de ressources politiques

La conduite d'une action de lobbying, et plus généralement d'une tactique politique, nécessite la mobilisation d'un ensemble de ressources financières, humaines, organisationnelles, etc. Nous avons insisté dans le chapitre 2 sur l'importance du facteur "ressource" dans la détermination des choix politiques de l'entreprise. Les ressources peuvent être spécifiques à l'action politique de l'entreprise (comme le réseau relationnel dont elle dispose ou sa maîtrise des processus de décision publique), ou peuvent, plus généralement, être liées à ses activités économiques (ressources financières, expertise technico-économique, image et réputation de l'entreprise). Ces ressources peuvent également être différenciées selon leur caractère plus ou moins stratégique pour l'entreprise. Selon Barney (1991), une ressource est une ressource stratégique si elle permet de créer de la valeur pour l'entreprise, tout en étant rare, difficilement imitable et difficilement substituable. L'adoption de ce critère nous permet, sur le plan conceptuel, de faire le lien entre les activités politiques de l'entreprise et ses activités économiques. Par exemple, le réseau relationnel d'une entreprise apparaît comme étant non seulement une ressource politique, mais également une ressource stratégique.

Nous présentons dans la suite de ce chapitre les principaux constituants de notre modèle conceptuel. Nous avons choisi d'approfondir successivement trois notions clés de ce modèle[5] : la notion de relation d'influence, la notion de relation d'agence, et la notion de ressource politique.

2• Les relations d'influence dans un processus de lobbying

21• La notion de relation d'influence

Pour présenter la notion de relation d'influence, nous pouvons partir d'un exemple. Prenons le cas d'une situation dans laquelle une entreprise A, ayant ses activités dans l'industrie chimique, est confrontée à une décision publique défavorable : le projet d'une nouvelle taxe écologique. L'entreprise A lance une action de lobbying pour empêcher le

---

(chapître 10 consacré aux alliances stratégiques).

[5] Nous n'estimons pas nécessaire de redevelopper ici la notion de partie prenante que nous avons déjà présentée dans le chapitre 2. Nous estimons également que la notion de relation de concurrence est acquise. Voir à ce sujet : Collectif HEC, *Stratégor*, Dunod, 1997

projet d'aboutir : par l'intermédiaire d'un cabinet de lobbying, elle organise une coalition dans laquelle se retrouve la majorité des entreprises concernées par la future taxe ; elle fait réaliser des études qui montrent l'impact négatif de la taxe sur la compétitivité des entreprises et la situation de l'emploi, et en informe le cabinet du ministre en charge du projet ; elle sensibilise certains élus locaux sur les conséquences sociales de la taxe (licenciements, réduction des investissements, réduction de la taxe professionnelle et de l'impôt sur les sociétés) ; elle organise une campagne de communication pour dénoncer les effets pervers de la taxe ; elle suscite, via ses attachés de presse, plusieurs reportages dans les médias, plutôt défavorables au projet de taxe. Comme conséquence des différentes actions politiques, le gouvernement décide finalement de surseoir au projet de taxe. Dans cet exemple, l'entreprise A a réussi à influencer : la décision finale des pouvoirs publics (retrait du projet), la perception du problème de la part d'élus (qui ont pris conscience de la dimension économique et sociale du projet), des autres entreprises (qui se sont mobilisées contre le projet de loi) et des médias (qui, en médiatisant le problème, ont contribué à orienter les débats). Par ailleurs, pour parvenir à influencer ces différents acteurs, l'entreprise A a eu recours aussi bien à la persuasion, qu'à la pression (campagne médiatique, menaces de licenciements et de réduction des investissements).

Nous définissons la relation d'influence comme suit : "un acteur A est en relation d'influence avec un acteur B si A tente d'obtenir, par quelque moyen que ce soit, un changement dans le comportement de B". Cette définition amène trois remarques :

- D'une part, l'existence d'une relation d'influence n'est pas subordonnée à une issue positive de l'influence. Une relation d'influence est établie dès lors qu'il y a tentative d'influer sur le comportement d'un tiers. La définition que nous donnons de la relation d'influence se distingue donc de la définition traditionnellement retenue pour la relation de pouvoir[6]. L'existence d'une relation d'influence ne présuppose pas nécessairement une relation de pouvoir. Toutefois, si A réussit à influencer le comportement de B, cela traduit par définition l'existence d'une relation de pouvoir ponctuelle de A sur B.

- D'autre part, dans notre définition, la relation d'influence ne porte pas seulement sur la décision prise par un acteur tiers, mais sur son comportement au sens large du terme. L'influence peut porter sur le contenu même d'une décision prise par un acteur (dans l'exemple présenté plus haut, les pouvoirs publics auraient pu, sous l'influence du lobbying engagée, modifier leur projet initial en révisant le taux de taxe ou la base de son calcul) mais également sur le processus de décision (l'influence

[6] "*A a du pouvoir sur B dans la mesure où il peut obtenir de B que celui-ci fasse des choses qu'il ne ferait pas autrement*" : définition de R.A. Dahl in "The Concept of Power, *Behavioural Science*, vol. 2, 1957" cité par Bouregois et Nizet (1992 : p. 19).

consiste alors à bloquer un processus, le retarder ou le relancer), la perception d'un problème donné (par exemple, la manière de l'appréhender ou de le résoudre) et, de manière générale, son attitude dans une situation donnée (faut-il agir ou non, et comment agir ?).

- Enfin, nous retenons une définition extensive quant aux moyens mis en oeuvre dans la tentative d'influence. En effet, certains auteurs associent les notions d'influence et de persuasion[7]. Si on définit l'influence comme l'obtention d'une modification du comportement d'un tiers, alors il convient de considérer l'ensemble des moyens permettant d'y parvenir. Dahl (1991) distingue par exemple plusieurs formes dans une relation d'influence : la persuasion, la manipulation, le chantage, la coercition, l'usage de la force, et la domination.

Nous développons dans ce qui suit, les formes de la relation d'influence ainsi que sa manifestation pratique vis-à-vis des principales parties prenantes, lors des opérations de lobbying.

22• Les formes de la relation d'influence : pression et légitimation

Nous reprenons dans cette partie les thèses de Bourgeois et Nizet (1995) sur l'exercice du pouvoir. Ces auteurs distinguent deux stratégies principales d'exercice du pouvoir : l'une fondée sur la pression, l'autre fondée sur la légitimation. Ces deux stratégies rejoignent la typologie de Dahl sur les formes que peut prendre une relation d'influence. La distinction entre les formes coercitives (pression) et les formes persuasives (légitimation) enrichit toutefois la typologie de Dahl, et introduit une cohérence dans les choix effectués par les acteurs (d'où la notion de stratégie).

221• La pression ou l'usage de la menace

Reprenons l'exemple que nous avons développé plus haut. L'entreprise A parvient à faire annuler le projet d'une nouvelle taxe écologique : en menaçant implicitement d'effectuer des licenciements et de réduire ses investissements, en médiatisant le problème, en manipulant vraisemblablement les données sur les conséquences économiques et sociales du projet, en démultipliant les réactions négatives au projet grâce à la mobilisation des autres firmes concernées et la mobilisation de l'opinion

[7] Par exemple, dans un essai sur les théories du pouvoir, Russ (1994) précise que les pouvoirs d'influence désignent "*des pratiques sociales, agissant par persuasion et séduction*" (p. 219). P. Braud souligne quant à lui que "*la relation d'influence exclut la contrainte*", ce qui suppose "*l'offre d'avantages attractifs*" (cité par Russ, p. 219).

publique. Cet exemple illustre parfaitement l'exercice d'une pression sur les décideurs publics. Elle consiste, selon Basso (1983), à "*adresser une demande au destinataire qui détient le pouvoir de décision et (...) assortir cette demande d'une action -ou plus exactement d'une menace d'action- telle que le destinataire soit conduit à accueillir et à satisfaire cette demande, faute de quoi il s'exposerait à des conséquences pour lui dommageables*" (p. 9). Plus généralement, selon Bourgeois et Nizet, l'exercice d'une pression de A sur B se manifeste par deux mécanismes :

- Du coté de A, il y a l'agitation d'une menace : menace de ne pas allouer certaines ressources à B ou menace de mettre des obstacles à la réalisation des objectifs de B. C'est, par exemple, le cas d'une menace de grève ou d'une menace d'un boycott d'une décision publique.

- Du côté de B, le changement de comportement se fait contre sa volonté : B n'adhère pas de plein gré aux volontés de A mais y accède, car il est dépendant de certaines ressources contrôlées par A. Par exemple, à la veille d'une élection importante, un gouvernement va céder à un lobby, car ce dernier maîtrise l'accès à une ressource nécessaire en période électorale : une image positive et constructive des responsables politiques.

Il nous semble que l'exercice de la pression peut être étendu aux situations où les menaces sont mises en exécution. Dans ce cas, l'agitation de la menace cède le pas à l'usage du rapport de force et de la contrainte. Le recours aux manifestations publiques violentes (certaines manifestations d'agriculteurs) ou au blocage des réseaux de transports (grèves des chauffeurs routiers) constituent des exemples de relations de pression allant au delà de l'agitation d'une menace.

222• La légitimation ou la mise en conformité

Selon Bourgeois et Nizet, la légitimation consiste, pour un acteur A, "*à changer la volonté de B, à le faire acquiescer, ou même adhérer à ce que A veut qu'il fasse*" (p. 29). Pour cela, A va tenter de mettre en conformité le comportement de B avec des "*normes sociales acceptées comme positives*[8]" (p.35). Ainsi, pour orienter une décision devant être prise par B, "*A tente de faire apparaître le contenu de la décision comme étant en concordance avec les normes de B*" (p. 37), c'est-à-dire "*tenter de faire apparaître la décision comme légitime aux yeux de B*" (p. 37). La légitimation, pour reprendre l'expression de Russ (1994) correspond aux formes douces d'exercice du pouvoir. Concrètement, la relation de légitimation se traduit par deux mécanismes :

---

[8] Pour Bourgeois et Nizet, il s'agit des normes sociales au sens large du terme. On peut également faire référence aux trois sources de légitimité selon Weber à savoir : la tradition, la rationalité légale et le charisme.

- A a recours à la persuasion (argumentation rationnelle ou affective), à la séduction ou à la manipulation, pour remporter le changement de comportement de B.

- L'action de A modifie la perception de B -sa manière de voir- d'un problème ou d'une situation.

Selon Bourgeois et Nizet, la légitimation se différencie radicalement de la pression dans le sens où le changement de comportement de B ne se fait pas contre sa volonté. Si le processus de légitimation réussit, B accède aux volontés de A car il agit par loyalisme vis-à-vis de ses propres normes ou références. La légitimation est donc plus subtile que la pression, car, en cas de succès, B est convaincu des orientations défendues par A. Toutefois, la légitimation semble plus difficile à mettre en oeuvre car elle nécessite une certaine habileté dans le choix des normes de légitimité auxquelles se référer. Dans l'exemple présenté plus haut, l'entreprise A obtient le retrait d'un projet de taxe écologique, car elle parvient vraisemblablement à convaincre les pouvoirs publics des conséquences néfastes d'un tel projet sur la compétitivité des entreprises. Dans ce cas précis, l'argumentation s'appuie sur la norme d'efficacité économique. L'entreprise A réussit ainsi à modifier la perception du problème de la part des pouvoirs publics, et à faire accepter la norme économique avant la norme écologique. La légitimation peut être fondée sur une manipulation des normes : par exemple, par le recours à des arguments fallacieux. Dans ce cas, B accède aux volontés de A par loyalisme aux normes tout en apparaissant comme "*la victime d'un processus déloyal*"[9].

Comme le souligne Bourgeois et Nizet, la pression et la légitimation ne sont pas nécessairement incompatibles. Un acteur A peut avoir recours, de manière simultanée ou séquentielle[10], à la pression et à la légitimation pour obtenir un changement de comportement d'un acteur B. Dans notre exemple, l'entreprise A obtient un retrait du projet de taxe écologique en dosant judicieusement les actions de pression (menaces) et les actions de légitimation (argumentation économique[11]). Bourgeois et Nizet qualifient cette action de "*pression légitimée*". Elle consiste effectivement à "*exprimer la menace de manière suffisamment ambiguë pour que les autres acteurs ne puissent pas lui adresser de reproches... ou à accompagner la pression par des comportements qui viennent réduire la dissonance, la perte de face occasionnée chez B*" (p. 125). Par ailleurs, certaines actions s'apparentent simultanément à de la pression et à de la légitimation. Prenons le cas d'une entreprise qui finance les activités d'une importante association culturelle locale.

---

[9] P. Braud, *Sociologie politique*, LGDJ, 1992 : cité par Russ (1994 : p. 40).

[10] Bourgeois et Nizet parlent de combinaisons en parallèle et de combinaisons en série.

[11] Pour prendre un exemple dans le contexte français, dans les différentes grèves nationales des chauffeurs routiers (juillet 1992, juillet 1997, février 1998), les négociations menées par les syndicats avec le gouvernement et les organisations patronales (légitimation) ont toujours été coordonnés avec les actions de blocage du autoroutier (pression).

Ce mécénat permet à l'entreprise d'avoir une légitimité comme acteur social, mais aussi d'exercer implicitement une pression sur les décideurs publics locaux : interrompre le financement de l'association si, par exemple, le conseil municipal adopte des décisions défavorables aux intérêts de l'entreprise. Dans cette situation, le conseil municipal peut intégrer inconsciemment cette menace implicite et éviter de prendre des décisions défavorables à l'entreprise mécène. Il y a donc simultanément une pression (implicite) et une légitimation (modification des représentations de B).

23• La relation d'influence comme relation politique générique

Un des fondements de notre modèle théorique est de considérer la relation d'influence comme une relation générique. Cela signifie que, dans la conduite d'une tactique politique, une entreprise peut avoir une relation d'influence avec chacune de ses parties prenantes : concurrents, organisations professionnelles, groupes d'intérêts civils, médias, etc. Comme c'est le cas des relations avec les décideurs publics, la relation d'influence de l'entreprise avec les autres parties prenantes revêt également deux formes : pression et légitimation.

Reprenons l'exemple que nous avons présenté plus haut. Pour mieux influencer les pouvoirs publics, l'entreprise A organise une coalition avec d'autres entreprises, également opposées au projet de taxe écologique. Les intérêts et les ressources de l'entreprise A ne sont pas pour autant identiques à ceux des autres membres de la coalition. L'entreprise A va vraisemblablement chercher à orienter les choix tactiques de la coalition, dans le sens de ses propres intérêts : par exemple, dicter les positions de principes à défendre ou proposer les arguments à développer devant les décideurs publics. Le même raisonnement peut être appliqué aux relations entretenues avec les différentes parties prenantes, directement concernées par le processus de lobbying : organisations professionnelles, concurrents, clients, fournisseurs, groupes d'intérêts civils. Par exemple, l'entreprise A peut faire pression sur une association écologique favorable au projet de taxe, pour la dissuader d'intervenir ou pour neutraliser ses actions de lobbying. Dans les deux cas de figure, l'entreprise A exerce -ou tente d'exercer- une influence sur les décisions et le comportement des parties prenantes du processus de lobbying.

Bourgeois et Nizet (1995) ont identifié un autre procédé d'influence, relativement fréquent dans les tactiques politiques : il s'agit de la mobilisation d'un tiers. Ce procédé peut être défini comme suit : A mobilise C, en espérant que C influence B dans un sens favorable aux intérêts de A. Lors d'une opération de lobbying, une entreprise va chercher à influencer indirectement les décideurs publics, en influençant des leaders

d'opinion[12], des experts, des journalistes, ou des responsables publiques ne participant directement au processus de décision. Ces acteurs ne sont pas *a priori* des parties prenantes du processus de lobbying. Ils le deviennent comme conséquence de l'action de mobilisation. Dans l'exemple que nous avons présenté précédemment, l'entreprise A lance une campagne de communication pour dénoncer les effets pervers de la taxe écologique en projet. Grâce à cette campagne, l'entreprise A cherche vraisemblablement à influer sur l'environnement général du processus de décision publique. Elle espère sensibiliser l'opinion publique à ce problème, susciter un débat et l'orienter dans un sens favorable à ses intérêts. Indirectement, il s'agit aussi de faire pression sur les décideurs publics : des citoyens-électeurs peuvent manifester leur désapprobation du projet, des leaders d'opinion peuvent prendre position publiquement, etc.

La figure 5.2 reprend les principaux objectifs des relations d'influence qu'une entreprise peut engager avec les parties prenantes d'une opération de lobbying, ainsi de des exemples d'actions de pression et de légitimation pour y parvenir.

Figure 5.2 : Les objectifs de la relation d'influence avec les principales parties prenantes

Parties prenantes	Objectifs de la relation	Exemple de pression	Exemple de légitimation
Coalitions - Groupes d'intérêt	Orienter les choix tactiques des parties prenantes	Menace de quitter une structure collective Menace de supprimer des ressources	Diffusion d'informations (réalisation d'études) Argumentation et persuasion, participation aux comités de travail
Experts, leaders d'opinion	Orienter la perception du problème, susciter des actions favorables aux intérêts de l'entreprise	Menace de supprimer des ressources (subventions, contrats de recherche, avantages en nature)	Diffusion d'informations (éventuellement orientées) Persuasion affective, séduction
Médias	Orienter la perception du problème et la diffusion des informations au publique	Menace de supprimer des contrats publicitaires	Diffusion d'informations (éventuellement orientées) Persuasion affective, séduction
Opinion publique - Citoyens	Orienter la perception du problème, susciter des actions favorables aux intérêts de l'entreprise	Menace d'abandonner une activité économique ou de retirer un produit du marché	Réalisation de sondages d'opinion orientés Campagne de communication

[12] Nous pensons par exemple à la mobilisation des artistes français lors des négociations du GATT concernant l'industrie cinématographique.

Les relations d'influence constituent le premier type de relation nécessaire à la mise en oeuvre d'une tactique politique. Les relations d'agence représentent le second type de relations. C'est l'objet de la troisième partie de ce chapitre.

3• Les relations d'agence dans un processus de lobbying

31• La notion de relation d'agence

Le concept de relation d'agence est issu des travaux de Jensen et Meckling (1976). Ce concept est à l'origine d'une théorie économique dite "théorie de l'agence". Pour Jensen et Meckling, une relation d'agence correspond à : "*un contrat dans lequel une ou plusieurs personnes a recours aux services d'une autre personne pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation décisionnelle à l'agent*" (p. 308). Une relation d'agence existe donc entre un mandant, appelé principal, et un mandataire, appelé agent. Le principal délègue à l'agent la réalisation d'une tâche. Réciproquement, l'agent représente le principal dans l'exécution de la tâche. Comme le souligne Charreaux (1987), pour Jensen et Meckling, la notion de contrat reste une notion symbolique qui peut être étendue à "*toute forme de coopération sans qu'il y ait explicitement rédaction d'un contrat*" (Charreaux, 1987 : p. 24). Chaque relation d'agence, au sens de Jensen et Meckling, se caractérise par une divergence d'intérêts et par une asymétrie d'informations, entre le principal et l'agent. Ceux-ci sont considérés comme des agents rationnels cherchant à maximiser leur fonction d'utilité. Sous ces hypothèses, toute relation d'agence engendre des coûts spécifiques. Les coûts d'agence sont constitués : des coûts de contrôle et de motivation pris en charge par le principal pour veiller à la bonne exécution du contrat par l'agent, des coûts d'engagement supportés par l'agent pour préserver la confiance du principal, des coûts résiduels qui traduisent la perte d'utilité issue de la divergence d'intérêt qui subsiste entre principal et agent.

La théorie de l'agence a pour ambition de fournir un cadre d'analyse des organisations économiques[13]. Certains auteurs (Keim et Baysinger, 1988 ; Keim et Zeithalm, 1986 ; Mitnick, 1993) ont cependant appliqué les principes de la relation d'agence aux

[13] Selon Charreaux (1987) et Coriat et Weinstein (1995), il faut distinguer deux branches dans la théorie de l'agence, la branche normative et la branche postive. "*La branche normative... vise plus directement la compréhension de la structure et du fonctionnement des sociétés par actions... La théorie positive de l'agence a pour ambition de fournir une théorie générale des formes organisationnelles capables d'en expliquer la diversité : firmes individuelles et entreprises à forme sociétale, associations à but non lucratif, coopératives,*

relations politiques, et en particulier aux relations entre les entreprises et les décideurs publics[14]. Keim et Zeithalm (1986), puis Keim et Baysinger (1988), ont proposé un modèle théorique du lobbying fondé sur la notion de relation d'agence. Le principe de ce modèle est de considérer les relations électeur-élu et lobby-élu comme des relations d'agence[15]. L'électeur (le principal) délègue, à travers le vote démocratique[16], son pouvoir de décision à l'élu. Le lobby -une firme ou un groupe d'intérêt- cherche à établir, à travers l'incitation, une relation d'agence, avec l'élu : le lobby propose à l'élu des ressources nécessaires à sa réélection[17] (financement des campagnes électorales, soutien logistique, consigne de vote...) en contrepartie d'une représentation fidèle de ses intérêts[18]. Cette conception de la relation d'agence, pour intéressante qu'elle soit, nous semble entretenir l'ambiguïté entre l'influence (l'incitation) et la délégation ou la coopération, telles que les conçoivent Jensen et Meckling. Nous nous proposons dans ce qui suit d'appliquer les principes de relation d'agence aux situations de lobbying, tout en veillant à différencier les relations d'agence et les relations d'influence.

32• Les formes de relation d'agence : délégation et coordination

Reprenons l'exemple présenté dans la partie précédente. Pour s'opposer à la nouvelle taxe écologique, l'entreprise A fait appel à un cabinet de lobbying, organise une coalition d'entreprises opposées au projet de taxe, et sollicite des élus locaux pour défendre sa cause auprès du ministère porteur du projet de taxe. En ayant recours à un cabinet de lobbying, l'entreprise A a bien délégué la réalisation de certaines tâches[19] à des professionnels : par exemple, le diagnostic général de la situation, la mise au point d'une argumentation, la prise de contacts avec les concepteurs du projet, etc. En

---

mutuelles..." (Coriat et Weinstein, 1995 : p. 95-96).

[14] Cette généralisation de la notion de relation d'agence n'est pas incompatible avec les principes définies par Jensen et Meckling. Lorsque ceux-ci estiment que l'entreprisepeut être vue comme un "noeud de contrats" cela veut dire, implicitement, que l'ensemble des transactions de l'entrepriseavec ses parties prenantes, internes et externes, relèvent de relations d'agence.

[15] Keim et Zeithalm (1986), ainsi que Mitnick (1993), estiment que les relation élus-fonctionnaires peuvent également être considérées comme des relations d'agence.

[16] Selon Keim et Zeimthaml, dans un système démocratique (comme le système américain sur lesquels s'appuient l'analyse des auteurs) les élus ne se comportent pas toujours en agents parfaits vis-à-vis de leurs électeurs. Il existe des divergences d'intérêts, ainsi qu'une asymétrie informelle, entre électeurs et élus : les électeurs étant le plus souvent ignorants des enjeux réels des décisions publiques. Cette imperfection dans la représentation démocratique encourage les lobbies -firmes ou groupes d'intérêts- à nouer des relations d'agence avec les élus.

[17] Keim et Zeithaml font l'hypothèse qu'un élu cherche avant tout à optimiser ses chances de réélection (sa fonction d'utilité en quelque sorte)

[18] Les lobbies sont en concurrence dans leur tentative d'établir des relations d'agence avec les élus, ce qui rend plus incertain l'issue de la relation et accroît les coûts d'agence (par exemple, les coûts d'incitation et de contrôle de l'élu). Keim et Zeithaml explorent plusieurs situations de lobbying selon les divergences d'intérêts entre les lobbies et la visibilité des enjeux de la part des électeurs. Pour chaque situation, ils en déduisent les comportements prévisibles respectivement des élus et des lobbies, ainsi que les actions de lobbying optimales pouvant être menées par les lobbies.

[19] Nous renvoyons le lecteur au châpitre 1 dans lequel nous faisons le point sur les prestations offertes traditionnellement par les cabinets de lobbying.

sollicitant les élus locaux, l'entreprise A leur délègue la mission de convaincre le ministre de retirer -voire de modifier- son projet. Par ailleurs, l'organisation d'une coalition permet à l'entreprise A de coordonner actions de lobbying avec celles d'entreprises ayant des intérêts convergents *a priori*. Comme nous l'avons souligné précédemment, une relation d'agence renvoie à toute forme de coopération, explicite ou non, entre deux agents. Nous pensons que la délégation et la coordination constituent les deux formes possibles d'une relation d'agence dans un processus de lobbying.

321• La délégation ou le transfert de responsabilité

La délégation peut être définie comme suit : une entreprise A (le principal) confie, de manière plus ou moins formelle, à un acteur B (l'agent) la réalisation d'une tâche. La délégation se traduit donc par un transfert de responsabilité dans la préparation ou la mise en oeuvre d'une action de lobbying. Mitnick (1993) relève trois raisons majeures qui conduisent une entreprise à déléguer des tâches dans le cadre d'une tactique politique : un déficit de compétences (par exemple, faire appel à un cabinet spécialisé pour préparer un entretien avec un ministre), des raisons pratiques ou économiques (par exemple, déléguer à un syndicat professionnel la collecte d'informations fastidieuses et coûteuses), ou des raisons tactiques (par exemple, déléguer à une association la conduite d'une opération de lobbying pour éviter d'en apparaître l'instigateur). La délégation répond donc à des objectifs que l'on peut ramener, directement ou indirectement, au souci d'efficacité. L'entreprise choisit donc de déléguer pour mieux influencer le décideur public final. Pour reprendre l'exemple présenté plus haut, l'entreprise A délègue aux élus locaux l'action de persuasion du ministre, car elle pense qu'ils seront plus efficaces que, par exemple, un lobbyist professionnel. La théorie de l'agence considère cependant que la délégation résulte d'un contrat, plus ou moins formel, entre le principal et l'agent. Dans l'exemple précédent, le contrat tacite entre l'entreprise A et les élus locaux est la conséquence d'une action de légitimation (argumentation sur les conséquences économiques de la taxe écologique) mais aussi d'une action de pression (menace de désinvestissement local). Il nous semble ainsi que la délégation, dans le cadre d'une tactique politique, relève de deux mécanismes :

- un mécanisme contractuel : B est, *a priori*, un agent potentiel pour l'entreprise A qui décide de lui déléguer une tâche en contrepartie d'une rétribution (financière ou en nature). La relation de délégation peut faire l'objet d'un contrat formel entre l'entreprise et l'agent : par exemple, un contrat d'engagement pour un cabinet de lobbying. La relation de délégation peut être basée sur un accord informel : par exemple, un haut fonctionnaire accepte de faire bénéficier une entreprise de son

réseau au sein des cabinets ministériels en contrepartie d'un emploi futur dans cette entreprise[20];

- un mécanisme incitatif : B n'est pas un agent potentiel pour A. Toutefois, A parvient à obtenir le consentement de B d'agir pour son compte. Les termes de l'accord entre l'entreprise A et l'agent B sont donc plus ambiguës : B accepte d'agir en tant qu'agent de A, soit parce que A a réussi à le persuader de le faire (légitimation), soit parce que A l'a contraint de le faire (pression).

La délégation basée sur un mécanisme incitatif recoupe en partie la notion de "mobilisation d'un tiers", présentée précédemment. Les deux concepts ne sont pas identiques pour autant. La délégation suppose un transfert de responsabilité pour une tâche précise du processus de lobbying. La mobilisation de l'opinion publique, à travers une campagne de communication, ne peut pas être considérée, par exemple, comme de la délégation. L'opinion publique ne se comporte pas en agent du lobby à l'origine de la mobilisation. Par contre, si le lobby lance une pétition ou organise un comité de soutien, les personnes qui adhèrent à ces initiatives se comportent en agent du lobby. Dans ce cas précis, la mobilisation s'identifie avec la délégation.

322• La coordination ou la mise en cohérence

La coordination peut être définie comme suit : l'entreprise A organise ses actions de lobbying de manière à les rendre cohérente avec celles d'un acteur B. Les objectifs de la coordination sont doubles. Il s'agit d'accroître l'efficacité des actions politiques et/ou d'en réduire les coûts. Prenons le cas de deux entreprises concurrentes, confrontées à une même décision publique. La coordination de leurs actions de lobbying respectives peut se traduire par des échanges d'informations, une répartition des contacts à engager avec des personnalités politiques ou encore, une répartition tactique des positions à défendre devant les responsables publics. A la différence de la délégation qui peut s'imposer à une entreprise, la coordination relève le plus souvent d'un choix volontaire.

Pour reprendre les concepts développés par Mintzberg[21], il nous semble que les mécanismes de coordination dans le cadre d'une opération de lobbying peuvent être de deux types :

- L'ajustement mutuel : l'entreprise A coordonne ses actions politiques avec ceux de l'entreprise B en négociant ou en communiquant directement avec cette entreprise. Il

[20] Ce contrat informel s'apparente ici à un "pacte de trafic d'influence" reprimé par l'aryicle 432-11 du code pénal (Alt, E., Luc, I., *La lutte contre la corruption*, PUF, 1997)
[21] Mintzberg, H., *Structure et dynamique des organisations*, Les éditions d'organisation, 1982

s'agit du mécanisme de coordination le plus naturel, pour autant que le nombre d'acteurs à coordonner reste faible.

- La supervision directe : l'entreprise A se coordonne avec l'entreprise B grâce à un troisième acteur C (superviseur). Le superviseur planifie *a priori* les activités relevant respectivement de l'entreprise A et de l'entreprise B, et contrôle ensuite leur réalisation. Dans une opération de lobbying, le rôle de superviseur peut être tenu de manière informelle par une entreprise (le leader du secteur par exemple) ou, de manière plus formalisée, par une organisation professionnelle, ou encore par le lobbyist d'une coalition d'entreprises.

La délégation et la coordination ne constituent pas deux formes incompatibles de relations d'agence. Prenons le cas d'une entreprise française confrontée à un projet de directive communautaire. Cette entreprise délègue à un cabinet basé à Bruxelles l'ensemble des actions lobbying auprès des institutions communautaires, mais se réserve les contacts politiques sur le plan national[22]. Les relations avec le cabinet de lobbying relèvent aussi d'une relation de délégation que d'une relation de coordination (répartition des tâches). Les deux formes de relation d'agence peuvent donc exister simultanément.

33• La relation d'agence comme relation politique générique

Nous pensons que la relation d'agence constitue une relation générique, au même titre que la relation d'influence. Une relation d'agence peut exister entre deux parties prenantes quelconques d'un processus de lobbying. Toutefois, pour éviter les confusions avec la relation d'influence, certaines précisions s'imposent.

Par exemple, dans quelle mesure un responsable public -ou une institution publique- peut-il devenir l'agent d'une entreprise ? Nous voyons au moins deux situations où une relation de délégation peut être établie entre une entreprise et un agent public :

- Lorsqu'un responsable public joue le rôle d'intermédiaire pour le compte d'une entreprise : par exemple, lorsqu'un élu défend auprès d'un ministère les intérêts particuliers d'une entreprise relevant de sa circonscription, ou lorsqu'un haut fonctionnaire fait bénéficier une entreprise de son réseau relationnel, lui facilitant ainsi l'accès à un décideur public.

---

[22] Nous renvoyons le lecteur au chapitre 1 pour une présentation des principales caractéristiques du lobbying communautaire.

- Lorsqu'un responsable accepte de prendre une décision -ou s'abstient de prendre une décision- pour le compte d'une entreprise : par exemple, introduire une modification dans une réglementation pour répondre aux intérêts particuliers d'une entreprise, ou accorder lui un privilège (subventions, concessions...).

Dans les deux situations précédentes, l'agent public devient, par un processus de délégation plus ou moins formalisé, l'agent de l'entreprise. Cette relation est d'une nature différente que la relation d'influence. Dans cette situation, l'entreprise -le lobby- ne cherche pas seulement à influencer une décision publique, mais cherche à dicter à un agent public, un comportement à tenir (l'exécution d'une tâche d'intermédiation par exemple) ou une décision à prendre. Dans les deux situations précédentes, le comportement de l'agent public semble relever du trafic d'influence et de la corruption[23]. Notons toutefois que la relation d'agence entre une entreprise et un agent public peut également revêtir la forme de la coopération et de la coordination. Dans ce cas, il existe, *a priori*, une convergence d'intérêts entre des responsables publics (qui souhaitent par exemple prendre une décision donnée) et une entreprise (qui peut faciliter la prise de décision ou sa mise en oeuvre).

Nous avons recensé dans la figure 5.3 quelques exemples de relations d'agence entre une entreprise et les principales parties prenantes d'un processus de lobbying. Certaines relations de délégation et de coordination paraissent évidentes au regard des définitions données précédemment. Il s'agit en particulier des relations avec les lobbyists professionnels et tout autre lobby formel (entreprises, organisations professionnelles, associations). Les autres relations d'agence sont moins évidentes mais restent théoriquement possibles. Il s'agit des relations avec les experts, les leaders d'opinion (intellectuels, artistes, scientifiques...), ou avec les médias. Comme pour les relations de délégation avec des agents publics, nous tenterons d'approfondir le sens de ces relations et leur réalité, grâce aux études de cas. Enfin, nous avons exclu du champ des possibilités, la relation de coordination entre une entreprise et la partie prenante "opinion publique". Toutefois, comme nous l'avons précisé précédemment, une relation de délégation peut être concrètement établie avec l'entité "opinion publique" à travers une pétition, l'organisation d'une manifestation ou la mise en place d'un comité de soutien.

---

[23] Les deux situations semblent effectivement relever de l'article 432-11 du nouveau code pénal : "*Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un manadt électif public de solliciter ou d'agréer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques :*

• *soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son amanadt ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;*

• *soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou tout autre décision favorable*".

(Extraits de l'ouvrage : Alt, E., Luc, I., *La lutte contre la corruption*, PUF, 1997

Figure 5.3 : Les différentes formes de relations d'agence

Parties prenantes	Exemples de délégation	Exemples de coordination
Responsables publics	Délégation incitative : action d'intermédiation intra-pouvoirs publics Pacte de corruption	Collaboration pour la préparation de la prise de décision publique ou sa mise en oeuvre : échange d'informations
Entreprises Organisations professionnelles Groupes d'intérêt	Délégation totale ou partielle de la mise en oeuvre d'actions de lobbying (surveillance, influence...)	Planification commune des actions de lobbying, répartition des tâches, évaluation des résultats
Cabinets de lobbying	Délégation contractuelle (partielle ou totale)	Planification commune des actions de lobbying, répartition des tâches, évaluation des résultats
Experts, leaders d'opinion	Délégation incitative ou contractuelle : organisation d'un comité de soutien, action d'intermédiation, action médiatique	Echange d'informations
Médias	Délégation incitative ou contractuelle : campagne médiatique	Echange d'informations
Opinionpublique	Délégation incitative : pétition, comité de soutien, manifestation publique	-

Les relations d'agence, comme les relations d'influence, nécessitent la mobilisation de ressources spécifiques. Ces ressources ne sont pas nécessairement financières ou matérielles. Nous présentons dans la suite de ce chapitre les caractéristiques des ressources politiques mobilisables lors d'un processus de lobbying.

4• Les ressources politiques de l'entreprise

Le réseau relationnel politique d'une entreprise, ou les moyens financiers dont elle dispose, représentent des ressources pouvant être mobilisées dans les opérations de lobbying. Le réseau relationnel facilite l'accès aux décideurs publics-clés. Les moyens financiers sont par ailleurs indispensables pour la mise en oeuvre de certaines actions coûteuses comme la communication, l'organisation de manifestation de relations publiques, ou le recours à des cabinets de lobbying professionnels. Notre hypothèse est que certaines ressources politiques de l'entreprise représentent des ressources stratégiques, au sens de la théorie des ressources (Barney, 1991 ; Grant, 1991 ; Hall, 1993 ; Peteraf, 1993 ; Wernefelt, 1984).

41• Les principes de la théorie des ressources

La théorie des ressources est une théorie managériale fondée sur deux hypothèses principales : d'une part, les entreprises sont hétérogènes quant aux ressources qu'elles détiennent ; d'autre part, la mobilité des ressources est imparfaite, ce qui rend plus difficile leur acquisition ou leur transfert d'une firme à l'autre (Barney, 1991). Dans cette théorie, l'entreprise est d'abord vue comme un portefeuille de ressources (Dejoux, 1998). Barney distingue par exemple trois types de ressources détenus par l'entreprise : les ressources physiques (technologie, usines et équipements, accès aux matières premières, localisation), les ressources humaines (formation du personnel, expériences acquises, relations sociales...) et les ressources organisationnelles de la firme[24] (système de gestion, système d'information, système de coordination...). Cette classification a été enrichie par Grant (1991) qui recense trois autres types de ressources fondamentales : les ressources financières, les ressources technologiques et la réputation de l'entreprise. Certains auteurs (Amit et Schoemaker, 1993 ; Wernefelt, 1984) font par ailleurs la distinction entre les ressources matérielles de l'entreprise, qui rentrent dans le processus de production, et les compétences ou capacités (savoir-faire des employés, attitudes collectives, culture de l'organisation...) qui permettent d'exploiter ces ressources.

La théorie des ressources se démarque de la théorie classique de Porter en mettant plus l'accent sur les capacités internes de la firme, que sur les facteurs de l'environnement concurrentiel, et sur les opportunités et menaces qui en découlent[25]. L'acquisition et l'accumulation des ressources sont ainsi placées au coeur de la stratégie de la firme. Pour Barney (1991), les ressources permettent à l'entreprise de créer des avantages concurrentiels durables[26]. Les ressources apparaissent alors comme des fondements sur lesquels s'appuient l'entreprise pour assurer son développement. L'exploitation optimale des ressources de la firme, ainsi que leur protection, apparaissent alors comme des objectifs importants de la stratégie de l'entreprise. Elles représentent également des conditions nécessaires pour son efficacité.

Toutes les ressources n'ont pas toutes la même importance stratégique pour l'entreprise. Selon Grant (1991), "*les ressources les plus importantes sont celles qui sont durables, difficiles à identifier et à comprendre, imparfaitement transférables, difficilement*

---

[24] Grant (1991) a proposé de compléter cette liste avec trois autres types de ressources fondamentales : les ressources financières, les ressources technologiques et la réputation de l'entreprise.

[25] Pour autant, la théorie des ressources n'est pas incompatible avec la théorie classiques de M. Porter. Grant (1991) a proposé un processus de formulation stratégique reprenant l'analyse concurrentielle de Porter tout en plaçant la notion de ressources au coeur de ce processus, l'objectif de la stratégie d'entreprise étant d'exploiter les ressources de l'entrepriseau regard des opportunités de marché.

[26] Pour une présentation des avantages concurrentiels génériques voir : Porter, M. (1982), *Choix stratégique et concurrence*, Economica ; Porter, M., (1986), *L'avantage concurrentiel*, InterEditions ; Collectif HEC (1993), *Strategor*, Inter-Editions

duplicable, et pour lesquels l'entreprise possède une maîtrise et un contrôle réels" (p. 129). Pour Barney (1991), une ressource est stratégique si elle permet l'acquisition d'un avantage concurrentiel durable. Il en découle ainsi quatre caractéristiques principales pour une ressource stratégique :

- *Il s'agit d'une ressource valorisable ;* la ressource permet de créer de la valeur pour le client (en terme de différenciation ou de coûts). La ressource favorise également la création de la valeur pour l'entreprise : par exemple en lui permettant d'exploiter des opportunités du marché, ou en limitant des menaces.

- *Il s'agit d'une ressource rare ;* la détention d'une ressource rare favorise l'acquisition d'un avantage concurrentiel. Inversement, une ressource accessible sur le marché (par exemple, une matière première) est difficilement exploitable d'un point de vue concurrentiel.

- *Il s'agit d'une ressource peu -ou pas- imitable ;* la spécificité d'une ressource -ou la spécificité de son utilisation- garantit sa durabilité. Certaines ressources (par exemple, le savoir-faire technique ou l'image de marque) sont issues de processus propres à chaque entreprise. Plus la relation causale entre une ressource (ou une combinaison de ressources) et l'avantage concurrentiel qu'elle procure est ambiguë, moins les concurrents peuvent l'imiter, et plus l'avantage concurrentiel est durable.

- *Il s'agit d'une ressource peu -ou pas- substituable ;* la non substituabilité d'une ressource est une condition nécessaire à la durabilité des avantages concurrentiels qu'elle procure. La substitution d'une ressource (par le biais d'une innovation de rupture par exemple) permet en effet de contourner les obstacles dus à la rareté ou l'imitation imparfaite.

La théorie des ressources n'est pas incompatible avec les autres théorie managériales. Mahoney et Pandian (1992) voient dans la théorie des ressources une cinquième branche de la théorie économique de la firme[27]. En particulier, la finalité de la stratégie -et donc de l'exploitation des ressources- reste bien, pour la firme, l'acquisition et le développement d'une rente ou d'une quasi-rente[28] : une rente ricardienne, par l'exploitation de ressources rares, difficilement imitables et imparfaitement substituables, ou une rente de monopole, par l'utilisation des ressources comme barrières à l'entrée (protection par des brevets, augmentation des besoins financières

---

[27] Pour les auteurs, les autres branches de la théorie économique de l'entreprise(organizational economics) sont : la théorie de l'agence, la théorie des droits de propriété, la théorie des coûts de transaction et la théorie évolutionniste.

[28] Une quasi-rente est la rente différentielle acquise par une firme par une meilleure valorisation que ses concurrents d'actifs spécifiques.

nécessaires...). La théorie des ressources permet justement de mieux comprendre comment les entreprises acquièrent et développent ces rentes[29].

42• Les ressources politiques de la firme

Dans le prolongement de la typologie de Barney (1991), Oberman (1993) a développé la notion de "ressources institutionnelles". Pour l'auteur, les ressources institutionnelles recouvrent aussi bien les institutions publiques formelles (Gouvernement, administrations, Parlement, tribunaux, organisations professionnelles...), les institutions informelles (réseaux relationnels de l'entreprise, médias, société), que les productions -ou *outputs*- de ces institutions (décisions publiques, valeurs sociales, opinion publique). A la différence des autres ressources stratégiques, les ressources institutionnelles ne sont pas directement contrôlées par l'entreprise, mais seulement "empruntées" pour ses propres intérêts. Le concept défini par Oberman est intéressant car il prend en compte les ressources issues du champ politique. Cependant, les "ressources institutionnelles", telles qu'elles sont définies par l'auteur, ne s'intègrent pas totalement dans la théorie des ressources. En particulier, en n'étant pas contrôlée par l'entreprise, une ressource institutionnelle, au sens d'Oberman, peut difficilement remplir les qualités d'une ressource stratégique (rare, valorisable, difficilement imitable et substituable).

Nous préférons ainsi définir la notion de "ressource politique". Il s'agit d'une ressource contrôlée par l'entreprise et utilisée dans le cadre de ses activités politiques. Nous avons montré dans le chapitre 2 que, outre le lobbying, les activités politiques de l'entreprise sont : la mobilisation politique, la communication politique, le financement politique et le soutien électoral, les activités d'information des pouvoirs publics, la constitution de coalitions, et les activités juridiques. Directement ou indirectement, l'ensemble des ressources mobilisées pour la mise en oeuvre des activités politiques de l'entreprise contribuent à l'influence des pouvoirs publics et des décisions publiques. Nous considérerons donc que les ressources nécessaires aux activités de lobbying se confondent avec l'ensemble des ressources politiques de la firme. Nous avons ainsi identifié six ressources politiques principales :

1• *Les ressources financières* ; toute activité politique est consommatrice de ressources financières : lancement de campagnes publicitaires, organisation de pétitions, réalisation de dossiers d'argumentation pour les décideurs publics, recours à des lobbyists professionnels, financement électoral, etc. Nous avons montré par ailleurs

[29] Soulignons que pour Grant (1991), la logique de la théorie des ressources conduit à privilégier la recherche par l'entreprise d'une rente ricadienne (plutôt qu'une rente de monopole).

dans le chapitre 2 que l'absence de ressources financières suffisantes amène les entreprises à adopter des tactiques de "passager clandestin", voire à s'engager dans des actions d'influence collectives.

2• *Le réseau relationnel* ; le réseau relationnel est constitué par l'ensemble des personnalités -privées ou publiques- qui entretiennent des relations privilégiées avec l'entreprise en tant qu'institution, ou avec ses dirigeants et ses collaborateurs : connaissances personnelles, appartenance à des cercles professionnels ou privés communs, anciens salariés ou salariés potentiels, etc. L'utilité du réseau relationnel pour le lobbying se manifeste de plusieurs façons : accès privilégié aux décideurs publics faisant partie du réseau relationnel, intermédiation d'un membre du réseau relationnel auprès des décideurs publics, mise à disposition d'informations confidentielles, etc.

3• *L'expertise technico-économique* ; la persuasion des décideurs publics repose en grande partie sur l'utilisation d'une information technique et économique pertinente. La détention d'une expertise particulière permet par ailleurs à l'entreprise de développer les échanges d'informations avec les responsables publics : participation à des comités d'experts, participation à des auditions, etc. En ce sens, le savoir et les compétences, techniques et économiques, de l'entreprise constituent une ressource pour ses activités politiques.

4• *L'expertise politico-juridique* ; la mise en oeuvre des activités politiques conduisent l'entreprise à évoluer hors de son champ économique naturel. Cela exige un savoir-faire et des compétences particulières : connaissance des acteurs, des procédures de décision publique, des pratiques propres aux champs socio-politique et juridique, des codes comportementaux, etc. L'ensemble de ces connaissances peut être assimilée à une expertise, politico-juridique, qui apparaît comme une ressource nécessaire pour la mise en oeuvre des activités politiques de l'entreprise.

5• *Les ressources organisationnelles* ; les ressources organisationnelles recouvrent l'ensemble des procédures ainsi que les moyens humains mobilisés par l'entreprise pour ses activités politiques. Les procédures de surveillance ou de veille institutionnelle, les départements internes spécialisés dans la préparation et la conduite des actions de lobbying, les lobbyists externes ou les avocats d'affaires mandatés ponctuellement, sont autant de ressources organisationnelles mobilisées pour les activités politiques de l'entreprise.

6• *La réputation* ; l'image de l'entreprise apparaît comme une ressource politique dans le sens où elle peut être utilisée dans une tactique de persuasion des pouvoirs publics,

de mobilisation de l'opinion publique ou de toute autre partie prenante (concurrents, médias, groupes d'intérêts).

Soulignons que certaines ressources ne sont pas spécifiques aux activités politiques de l'entreprise. Les ressources financières, l'expertise technico-économique ou la réputation de l'entreprise sont des ressources mobilisables dans les activités économiques de la firme.

43 • Les ressources politiques comme ressources stratégiques

Les ressources politiques constituent-elles des ressources stratégiques au sens de la théorie des ressources ? Pour répondre à cette question, il convient d'étudier, pour chacune des ressources politiques identifiées, son potentiel de création de valeur, sa rareté, son imitabilité et sa substituabilité. Nous avons montré dans le chapitre 2 comment le lobbying pouvait être intégré dans la stratégie concurrentielle de l'entreprise (Baron, 1995). En suscitant des décisions publiques favorables, une firme peut se créer des opportunités techniques ou commerciales (par exemple, à travers l'exploitation d'une rente de situation. Inversement, en s'opposant à certaines décisions publiques, l'entreprise peut préserver des intérêts ou des avantages acquis. Le lobbying, et les activités politiques en général, apparaissent comme un moyen, pour la firme, de créer de la valeur ou, à défaut, de la préserver. En ce sens, l'ensemble des ressources politiques de l'entreprise sont valorisables au sens de la théorie des ressources. Cette valorisation étant indirecte, il semble difficile de différencier les ressources politiques selon leur potentiel de création de valeur. Nous pensons cependant que toutes les ressources politiques ne sont pas équivalentes quant à leur caractère stratégique pour l'entreprise.

Nous proposons une hiérarchie des ressources politiques, par rapport aux trois autres critères de Barney (1991) : rareté, non imitabilité et non substituabilité. Cette hiérarchisation est une hypothèse de travail, fondée sur les analyses présentées dans les chapitres 1 et 2. Nous tenterons de valider ce classement grâce aux études de cas et aux entretiens de notre recherche empirique. Nous présentons dans ce qui suit le classement des six ressources politiques, par ordre décroissant d'importance stratégique (figure 5.4).

Figure 5.4 : Une proposition de classement des ressources politiques

Rang	Ressources	Critères de comparaison			
		Valorisable	Rare	Non imitable	Non substituable
1	Expertise technico-économique	Valorisable	Rare	Difficilement imitable	Difficilement substituable
2	Ressources organisationnelles	Valorisable	Rare mais théoriquement accessible	Difficilement imitable	Non substituable
3	Expertise politico-juridique	Valorisable	Rare mais théoriquement accessible	Partiellement imitable	Non substituable
4	Réseau relationnel	Valorisable	Rare mais théoriquement accessible	Non imitable	Substituable
5	Réputation	Valorisable	Rare	Non imitable	Substituable
6	Ressources financières	Valorisable	Rare	Imitable	Partiellement substituable

1• *L'expertise technico-économique* ; l'influence des pouvoirs publics est souvent fondée sur l'exploitation d'informations pertinentes : sur la concurrence, les marchés, les produits, les technologies... La rareté de ces informations est liée à leur originalité. Plus les informations sont originales et plus elles peuvent être exploitées efficacement dans une opération de lobbying. L'expertise technico-économique est souvent fondée sur un savoir, un savoir-faire ou des compétences, peu formalisés. Il s'agit donc d'une ressource difficilement imitable. Enfin, l'expertise technico-économique est difficilement substituable dans un processus de lobbying. La détention de certaines informations peut être indispensable à l'élaboration des argumentaires ou au suivi du processus de décision publique (comités d'experts, auditions...).

2• *Les ressources humaines et organisationnelles* ; nous avons montré dans le chapitre 2 que les entreprises disposant d'une structure interne chargée du lobbying -le département "Affaires publiques"- représentent une minorité. Par ailleurs, les collaborateurs maîtrisant simultanément les enjeux technico-économiques et les enjeux socio-politiques de l'entreprise, sont vraisemblablement plus rares. Toutefois, théoriquement, cette ressource, humaine et organisationnelle, reste accessible à toutes les entreprises, à travers des cabinets spécialisés en lobbying. L'imitation d'une telle ressource apparaît par ailleurs difficile. Les compétences d'un département "Affaires publiques" résident souvent dans l'accumulation d'expériences, et relèvent d'un savoir-faire peu formalisé. Cependant, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, il existe des fonctions-types ou des tâches pouvant

être reproduites par l'ensemble des entreprises (par exemple, la veille institutionnelle). Cette ressource est par contre non substituable : la préparation et la mise en oeuvre d'actions de lobbying exigeant nécessairement des moyens humains et organisationnels.

3• *L'expertise politico-juridique ;* les entreprises maîtrisant les procédures de décisions publiques, les procédures juridiques, et ayant une certaine connaissance des habitudes comportementales au sein du champ politique, nous semblent également constituer une minorité. Cette expertise ne relève pas effectivement des activités naturelles des entreprises. Toutefois, cette ressource est théoriquement accessible par le recours à des cabinets spécialisés : lobbyists professionnels, avocats, conseillers juridiques. L'expertise politico-juridique semble également être difficilement imitable, essentiellement en ce qui concerne le fonctionnement informel des institutions publiques (administrations, cabinets ministériels...). Les connaissances des pratiques et des procédures formelles (fonctionnement des institutions publiques) nous semblent par contre imitables et transférables. Enfin, la maîtrise des circuits de décision et des procédures officielles semble être indispensable à la conduite d'une opération de lobbying. En ce sens, l'expertise politico-juridique représente une ressource politique non substituable.

4• *Le réseau relationnel ;* le réseau relationnel d'une entreprise est d'autant plus rare que les membres de ce réseau détiennent une fort pouvoir de décision ou une forte capacité d'influence. Cependant, théoriquement, par l'intermédiaire des cabinets de lobbying, toute entreprise peut obtenir un accès privilégié à des décideurs publics ou à des prescripteurs. Un réseau relationnel représente par ailleurs une ressource difficilement imitable : il est souvent lié à l'histoire de l'entreprise, aux parcours personnels et professionnels de ses dirigeants et de ses collaborateurs. Le réseau relationnel constitue par contre une ressource substituable. L'accès privilégié à certains décideurs publics n'est pas indispensable au lobbying : par exemple, l'entreprise peut accéder aux décideurs grâce aux procédures officielles ou elle peut influencer la décision publique par d'autres moyens (communication, mobilisation de l'opinion publique...).

5• *La réputation ;* il nous semble que les entreprises jouissant d'une bonne réputation auprès des décideurs publics -voire connues d'eux- représentent une minorité. Il s'agit vraisemblablement des très grandes entreprises, des entreprises leaders dans leur activité, et des entreprises évoluant dans des secteurs ayant une visibilité économique, sociale ou médiatique (agro-alimentaire, luxe, automobile armement, aéronautique...). En outre, par définition, la réputation est propre à chaque entreprise : elle est liée à son histoire, à ses activités, à ses produits, etc. Il s'agit donc d'une ressource difficilement imitable. Par contre, la réputation peut être

contournée et n'est pas indispensable à la conduite d'une opération de lobbying : une entreprise peut avoir recours à d'autres ressources (réseau relationnel, expertise...) pour influer les décideurs publics. La réputation représente donc une ressource politique substituable.

6• *Les ressources financières* ; il semble évident que les ressources financières sont rares. Nous avons montré dans le chapitre 2 que la pratique du lobbying est liée à l'excédent des ressources dont dispose une firme. Cela privilégie naturellement une minorité d'entreprises ayant une forte rentabilité ou disposant, en valeur absolue, de ressources importantes. Les ressources financières sont par contre parfaitement imitables et transférables. Il s'agit également de ressource partiellement substituable. Certaines tactiques de lobbying sont en effet moins consommatrices de ressources financières que d'autres : par exemple, la tactique du "passager clandestin" permet de bénéficier des avantages collectifs des actions de lobbying menées par les leaders, sans en supporter les coûts. La conduite d'une action collective de lobbying, ou la délégation de cette responsabilité à des organisations professionnelles, permettent également de limiter les coûts du lobbying, et donc des besoins en ressources financières.

Conclusion du chapitre 5

Nous avons présenté dans ce chapitre un modèle permettant d'analyser les tactiques politiques mises en oeuvre par les entreprises. Ce modèle met l'accent sur les relations entretenues par l'entreprise avec les différentes parties prenantes d'un processus de lobbying. Nous avons montré que ces relations sont de trois natures : des relations d'influence, car l'essence du lobbying consiste à influencer les décisions publiques ; des relations d'agence, car le lobbying passe souvent par une collaboration avec d'autres parties prenantes des décisions publiques; des relations de concurrence, car le lobbying représente souvent la facette politique d'une compétition qui est d'abord économique. Cette approche présente selon nous un double avantage. D'une part, ne se résume pas à un ensemble d'actions d'influence visant uniquement les décideurs publics. Si effectivement le lobbying consiste à influencer les décisions publiques, lors d'un processus de lobbying, une entreprise met en oeuvre des relations avec d'autres parties prenantes : concurrents, organisations professionnelles, associations, médias, etc. La complexité des tactiques politiques réside justement dans la multiplicité des enjeux, des acteurs, et de la nature des relations avec ces acteurs. D'autre part, les trois relations que nous avons définies représentent des relations génériques :

potentiellement, elles peuvent exister (relation de concurrence mise à part) entre deux parties prenantes quelconques du processus de lobbying.

L'introduction dans le modèle, de la notion de ressources politiques répond par ailleurs au souci, conceptuel, d'une meilleure intégration des enjeux technico-économiques et des enjeux socio-politiques de la firme. Les ressources politiques peuvent être vues comme des ressources stratégiques pour l'entreprise, dans le sens où leur exploitation permet d'acquérir -ou de protéger- des avantages concurrentiels. Certaines ressources de l'entreprise -son expertise technico-économique, sa réputation ou ses ressources financières- sont par ailleurs exploitables simultanément dans le champ technico-économique et dans le champ socio-politique de la firme. Ces ressources incarnent manifestement la dualité de la stratégie d'entreprise, suggérée par Baron (1995) ou Martinet (1984).

Comme nous l'avons précisé précédemment, nous utiliserons ce modèle théorique pour restituer les études de cas prévues dans notre partie empirique. Il s'agira également, à travers ces études de cas, mais aussi à travers les entretiens que nous allons conduire, de tester la validité du modèle et des hypothèses qu'il sous-tend. En particulier, nous essayerons de comprendre l'articulation entre les ressources politiques mobilisées par les entreprises et les relations, d'influence, d'agence ou de concurrence, nouées avec les parties prenantes d'un processus de lobbying.

Troisième partie :

L'action politique de l'entreprise "au concret"

Première section : L'analyse des acteurs du lobbying

Chapitre 6 : Les sytèmes de représentations des acteurs du lobbying

Chapitre 7 : Les structures "Affaires Publiques" des entreprises

Deuxième section : L'analyse des processus de lobbying

Chapitre 8 : Cas "Virgin" : le lobbying de la réglementation du travail dominical

Chapitre 9 : Cas "Hachette-Aéroboutique" : le lobbying de la réglementation du commerce hors-taxes

Chapitre 10 : Cas "Bull" : le lobbying de la directive sur la protection juridique des logiciels

Chapitre 11 : Cas "Nutrasweet" : le lobbying de la réglementation des édulcorants intenses

Chapitre 12 : Cas "Atochem" : le lobbying de la réglementation des CFC

Troisième partie - Première section

L'analyse des acteurs du lobbying

Chapitre 6 •

Les systèmes de représentation des acteurs du lobbying

1• L'influence des pouvoirs publics

11• Une pratique ancienne qui se professionnalise

12• Une conséquence de l'évolution de l'environnement politique des entreprises

13• Le tabou de la pression sur le politique

2• Les ressources politiques de l'entreprise

21• L'information et l'expertise technico-économique

22• La mobilisation du réseau relationnel

23• Les atouts des grandes entreprises

3• Le lobbying et le management stratégique

31• Une réponse apportée à des enjeux stratégiques

32• Une culture politique des managers insuffisante

33• Les difficultés de la délégation du lobbying à des professionnels

4• La légitimité du lobbying pratiqué par les entreprises

41• Vers une reconnaissance progressive, mais difficile, du lobbying

42• Les limites d'une pratique utile pour la Société

43• La recherche d'une transparence à indice variable

Introduction

La pratique du lobbying en France met en jeu plusieurs types d'acteurs ; ceux qui engagent des actions de lobbying -défensives ou offensives- : les entreprises et les groupes d'intérêt (organisations professionnelles, syndicats, associations...) ; ceux qui sont la cible des actions de lobbying : par définition, ce sont les décideurs publics (fonctionnaires, responsables politiques, élus) ; enfin, les intermédiaires -les lobbyists professionnels en particulier- qui agissent pour le compte des lobbies, dans la préparation ou dans la mise en oeuvre des actions de lobbying. L'objectif de ce chapitre est de caractériser, pour ces différents acteurs, les représentations du lobbying : représentations de leurs comportements mais aussi de leurs relations avec les autres parties prenantes des processus de lobbying. Comme nous l'avions souligné dans le chapitre 4, consacré à la méthodologie de recherche, cette analyse des représentations est basée sur le discours des acteurs. Il s'agit donc plus précisément des représentations avouables, celles que les acteurs souhaitent voir connues -ou reconnues- de la Société. Ces représentations intègrent donc les stratégies individuelles -ou collectives- des parties prenantes des processus de lobbying : rationalisation des comportements, conformisme social, projection d'un idéal professionnel, discours commercial, intégration des tabous entourant le lobbying, exagération ou, au contraire, mutisme tactique, etc. L'ensemble des représentations contribuent néanmoins à structurer l'univers dans lequel prend forme l'action politique des entreprises. En ce sens, l'analyse de ces représentations nous aidera à mieux situer le comportement politique de l'entreprise et, en particulier, à mieux comprendre les études de cas proposées plus loin.

Ce chapitre est organisé en quatre parties, dans lesquelles nous aborderons successivement : les relations d'influence entre les entreprises et les pouvoirs publics, les ressources politiques de l'entreprise, la dimension stratégique du lobbying pour les entreprises, et la légitimité externe de la pratique du lobbying. Nous avons ainsi tenté de maintenir une cohérence avec les principes du modèle théorique du lobbying, présenté dans le chapitre précédent, tout en privilégiant une lecture transversale des représentations des différents acteurs.

1• L'influence des pouvoirs publics

L'ensemble des acteurs que nous avons interrogés perçoivent le lobbying comme une pratique d'influence ancienne, mais qui bénéficie actuellement d'une mise en oeuvre plus méthodique et instrumentée. Par ailleurs, pour les lobbyists, les relations d'influence

avec les pouvoirs publics apparaissent comme essentiellement fondées sur des mécanismes de légitimation.

11• Une pratique ancienne qui se professionnalise

111• Une pratique ancienne

Pour l'ensemble des acteurs interrogés, l'influence des pouvoirs publics par les entreprises ne constitue pas un phénomène nouveau en France. La défense d'intérêts particuliers auprès des responsables publics est considérée comme une pratique ancienne et courante. Selon un fonctionnaire de l'administration, "*il y a toujours eu du lobbying en France. La France a toujours favorisé la personnalisation de la décision (côté piston, utilisation des réseaux relationnels) mais le lobbying n'était pas organisé et avait un côté mondain*". Le lobbying serait même, selon un autre responsable public, "*comme la prose de Monsieur Jourdain, tout le monde en a fait sans le savoir*". Ce point de vue est partagé par les lobbyists eux-mêmes. Selon un lobbyist professionnel, il convient de "*relativiser la mode du lobbying, car les entreprises ont toujours fait du lobbying. Ce qui est nouveau, c'est la professionnalisation -certains diraient l'américanisation- de cette activité ainsi qu'un certain rajeunissement des acteurs qui pratiquent cette activité*".

112• Les intérêts de la professionnalisation

Si l'influence des pouvoirs n'est pas une pratique récente, le lobbying actuellement mis en oeuvre par les entreprises en France est perçu comme plus formalisé et plus instrumenté. La formulation de véritables tactiques politiques, le recours aux techniques de communication ou de persuasion, la maîtrise des circuits de décision publique, ou la segmentation des cibles politiques à influencer, sont présentés comme des évolutions originales dans les relations d'influence entre les entreprises et les pouvoirs publics. Ces évolutions techniques apparaissent comme la conséquence d'une double professionnalisation : à travers l'émergence de cabinets de conseil en lobbying, et au sein même des lobbies, qui confient ces tâches à des collaborateurs internes spécialisés dans les activités politiques.

Cette perception d'une évolution dans les mécanismes d'influence des pouvoirs publics ne semble pas relever seulement d'un discours commercial des lobbyists professionnels ou d'un discours d'auto-promotion des responsables "Affaires publiques". Plusieurs fonctionnaires que nous avons interrogés partagent cette perception. Un responsable public souligne ainsi : "*il y eu un effort d'organisation matérielle et de structuration du discours des lobbies. Il y a vingt-ans, il y avait ceux qui savaient faire -c'est-à-dire savoir à*

quelle porte frapper-et ceux qui ne savaient pas. Aujourd'hui, c'est plus rare. Les lobbies se sont organisés et dotés d'un encadrement permanent qui connaît les rouages de l'administration et des circuits de décision publique, et qui sait faire passer un discours cohérent aux pouvoirs publics". Pour ce responsable public, le terme "lobbies" recouvre aussi bien des structures collectives (organisations professionnelles) que des entreprises agissant à titre individuel. La professionnalisation du lobbying aurait ainsi contribué à l'élargissement du cercle des lobbies. Pour autant, les responsables publics interrogés ne perçoivent pas une généralisation du lobbying à l'ensemble des acteurs économiques.

Les perceptions relevées sur le développement de la pratique en France sont donc relativement convergentes pour l'ensemble des parties prenantes des processus de lobbying. Ces perceptions rejoignent en grande partie les analyses que nous avons présentées dans le chapitre 1, concernant l'émergence d'un nouveau type de lobyying (Giuliani, 1991 ; Lamarque, 1994 ; Le Grelle, 1988 ; Lefébure, 1990 ; Prévost-Testart, 1993). Pour autant, les raisons de cette évolution sont interprétées différemment par les fonctionnaires publics, et par les lobbyists.

12• Une conséquence de l'évolution de l'environnement politique des entreprises

L'émergence de nouveaux centres de décision publique, en particulier sur le plan local et communautaire, est perçue par l'ensemble des acteurs comme un phénomène essentiel, pouvant expliquer l'évolution des pratiques d'influence des entreprises. Cependant, l'interprétation de ce phénomène diffère radicalement selon la nature, privée ou publique, des acteurs interrogés.

121• Le lobbying pour faire face à la fragmentation de la décision publique

Pour les lobbyists, issus de cabinets professionnels ou évoluant au sein d'une entreprise, l'émergence de nouveaux centres de décision publique constitue une contrainte pour les firmes, et nécessite la mise en place de nouveaux moyens pour l'action politique. La multiplication des circuits de décision, et des sources de pouvoirs politiques, est perçue comme un facteur déclenchant de la prise de conscience, par les dirigeants d'entreprise, de l'importance du lobbying. Selon un lobbyist professionnel, "*le développement des réglementations européennes et la compétition avec des pays ayant une tradition plus affirmée du lobbying, comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne*", rendent indispensables pour les entreprises françaises, la mise en oeuvre de moyens politiques accrus. Les entreprises nationales auraient ainsi pris conscience "*que le lobbying*

relationnel à la mode française ne suffisait plus et que le Parlement européen n'est pas le Parlement français". Sur le plan national, la décentralisation a conduit à une démultiplication des centres de décision (communes, départements, régions), suscitant ainsi de nouveaux besoins de médiation politique. Outre les réformes structurelles de l'appareil d'Etat, d'autres facteurs, plus conjoncturels, sont également perçus comme ayant favorisé la modification des pratiques d'influence des entreprises. Selon un lobbyist professionnel, "*l'alternance politique, en 1981, a favorisé le recours au lobbying : certaines entreprises avaient jusqu'alors vécu en concubinage avec le pouvoir. Face à la modification des réseaux du pouvoir, il fallait avoir recours à d'autres procédés pour se faire entendre des* (responsables) *politiques*".

Cette perception des changements du référentiel politique, interprétés comme une contrainte pour les entreprises françaises, n'est pas éloignée du discours de certains responsables publics. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 1, l'influence des processus de décision communautaires a été encouragée par les pouvoirs publics français au nom de la compétition intra-communautaire et internationale[1]. Pour autant, ce discours ne porte que sur le lobbying communautaire, et non sur le lobbying national ou local. Sur ce point, les fonctionnaires que nous avons interrogés ont une interprétation beaucoup plus nuancée.

122• Le lobbying, pour exploiter la fragmentation de la décision publique

L'adaptation des entreprises françaises à la nouvelle donne politique communautaire est perçue assez positivement par plusieurs responsables publics. Par exemple, selon un fonctionnaire que nous avons interrogé : "*il y a eu une évolution dans le processus de décision avec un jeu de billard à trois bandes : entreprises, pouvoirs publics français et institutions communautaires. L'émergence de l'idée européenne a changé les modes d'action des lobbies : besoin d'organisation et de méthode dans l'exercice de la pression, sophistication de la démarche, structuration de l'argumentation avant de "monter" à Bruxelles*). Cependant, cette adaptation n'est pas perçue comme relevant d'une contrainte pour les entreprises, mais plutôt de la volonté des entreprises qui disposent des ressources politiques nécessaires, d'exploiter de nouvelles opportunités réglementaires. Pour certains fonctionnaires, l'essor du lobbying communautaire s'explique par "*la faiblesse administrative d'une structure pluri-étatique*".

---

[1] Par exemple, en 1989, Mme Cresson, ministre des Affaires européennes, déclarait : "*Face aux entreprises américaines, japonaises et de bon nombre de nos partenaires européens, les entreprises françaises ont à se battre avec les meilleures armes, et le lobbying en est une essentielle (...) Cela suppose que nos entreprises se donnent les moyens de se faire connaître et de défendre leurs intérêts à tous les niveaux de conseil et de décision des Etats-membres mais aussi de toutes les institutions et organismes communautaires qui joureont un rôle de plus en plus important dans les prochaines années*". Extrait de Citti et al. (1989).

Sur le plan national, également, les lobbies profiteraient d'un certain recul de l'autorité publique, et des difficultés rencontrées par les décideurs publics dans les domaines économiques, en particulier pour résoudre le problème du chômage. Selon un responsable de l'administration : "*si le lobbying se développe actuellement en France, c'est peut-être parce que les gouvernants sont de plus en plus confrontés à des choix difficiles : la tentation de céder aux pressions des lobbies les dispense de faire des choix explicites et de prendre des décisions difficiles*". Les lobbies sont également perçus comme profitant des rivalités entre les différentes administrations pour mieux influencer les décisions publiques. Certains fonctionnaires voient ainsi dans l'essor du lobbying un affaiblissement quasi symétrique du pouvoir de l'Etat. Par exemple, un responsable public estime que "*le pouvoir du lobbying est inversement proportionnel à la puissance des administrations : plus l'administration est centralisée et plus le lobbying est faible*". Cette perception du lobbying laisse transparaître un sentiment d'impuissance de certains responsables publics confrontés au développement de cette pratique.

Les divergences, entre fonctionnaires publics et lobbyists, dans la perception des causes de l'évolution des pratiques d'influence des entreprises, renvoient directement aux termes du débat que nous avons présenté dans le chapitre 2 : le lobbying est-il l'instrument de la capture des décisions publiques et l'expression de la domination des entreprises sur les pouvoirs publics (Lowi, 1987 ; Lindblom, 1988 ; Stigler, 1971), ou, au contraire, le lobbying est-il une réponse à la dépendance des ressources politiques des firmes (Pfeffer et Salancik, 1978) ? Nous avons montré que ces deux visions ne sont pas nécessairement contradictoires, le lobbying pouvant relever aussi bien d'une démarche opportuniste d'exploitation des décisions publiques, que d'une démarche défensive, de sauvegarde des intérêts de l'entreprise (Marcus, 1984). Cette opposition dans les perceptions des pratiques d'influence permet de relativiser la nature des relations entre les lobbies et certains décideurs publics : lorsqu'il relève d'une démarche offensive et opportuniste, le lobbying est perçu comme une menace pour l'autonomie des décideurs publics.

13• Le tabou de la pression sur le politique

Pour les lobbyists, la pratique du lobbying se limite à des mécanismes de légitimation. Les recours à l'exercice d'une pression sur les pouvoirs publics seraient limités, car peu efficaces. Les responsables publics que nous avons interrogés ont, de leur côté, une perception moins édulcorée des mécanismes d'influence utilisés par les lobbies.

131• L'inefficacité supposée de la pression

Dans le contexte politique français, les actions de lobbying basées sur la pression seraient, selon les lobbyists professionnels, inefficaces. Pour un professionnel, "*les démarches passionnelles (revendications, chantages à l'emploi...) marchent de moins en moins, sauf pour les actions menées par les syndicats. Une entreprise qui passerait son temps à interpeller les pouvoirs publics échoue*". Les responsables "Affaires publiques" ont la même conception de l'efficacité des actions de lobbying fondée sur la pression. Par exemple, un lobbyist d'entreprise souligne : "*il faut savoir arrêter de faire du lobbying une fois que l'on a fait passer les messages que l'on voulait faire passer. Il ne faut pas exaspérer les politiques. Ils détestent avoir le sentiment d'être manipulés, mis sous pression*". Le recours à la mobilisation de l'opinion publique, à travers la communication, les manifestations publiques ou les pétitions, représentent également des formes de pression dont l'efficacité serait très incertaine. Plusieurs professionnels sont très réticents à l'usage des campagnes de communication lors d'une action de lobbying. Selon un lobbyist, "*la communication grand public, comme l'a fait Virgin par exemple*[2]*, est une mauvaise méthode. Ce sont les éléments forts d'un dossier qui font réfléchir les pouvoirs publics. Il ne faut pas prendre les hommes politiques pour des imbéciles. Une action de lobbying médiatisée peut être contre-performante*". La médiatisation d'une action de lobbying contribuerait à radicaliser la position des pouvoirs publics, ainsi que la position des lobbies adverses, rendant par là même plus difficiles les négociations politiques. La médiatisation n'est cependant pas écartée par certains lobbyists comme ultime recours pour tenter de débloquer certains dossiers. Pour la majorité des responsables d'entreprises interrogés, l'exercice d'une pression serait contraire à l'instauration de relations de confiance avec les pouvoirs publics. L'efficacité du lobbying dépendrait essentiellement de la capacité des firmes à établir des relations durables avec les responsables politiques, fondées sur la confiance réciproque, ainsi que le respect des institutions et des responsables politiques.

Cette vision du lobbying correspond-elle à la conception véritable des relations d'influence entretenues avec les pouvoirs publics, ou ne s'agit-il que d'un discours pudique cherchant à occulter la réalité de la défense des intérêts particuliers ? Il est clair que, par souci d'efficacité, la majorité des lobbyists cherche à donner de la pratique du lobbying une image compatible avec les principes de l'intérêt général et du respect des institutions publiques. Les responsables publics que nous avons rencontrés ont une perception moins idyllique de la pratique du lobbying.

---

[2] Il s'agit de la campagne de communication mise en oeuvre par Virgin pour obtenir l'autorisaion d'ouverture dominicale de son magasin des Champs-Elysées. Cette action de lobbying fait justement l'objet d'une étude de cas que nous présentons plus loin.

132• L'exercice de la pression sur les décideurs publics

Les responsables publics que nous avons interrogés -principalement des fonctionnaires de l'administration- ne ressentent pas de pression directe exercée par des lobbies. Toutefois, lors d'une opération de lobbying, la manipulation des faits dans les argumentaires présentés par les lobbies, ainsi que l'activation des réseaux relationnels politiques (élus locaux, parlementaires, cabinets ministériels, ministres) sont vécues, par certains fonctionnaires, comme une forme de pression indirecte. Ce sentiment est exacerbé par le pouvoir économique dont disposent certaines très grandes entreprises. Un responsable de l'administration souligne que "*la concentration industrielle favorise l'émergence de lobbies qui ont de plus en plus de moyens pour faire passer leurs intérêts*".

Selon certains fonctionnaires, il semblerait que les pressions directes des lobbies soient exercées de manière privilégiée sur les députés et sénateurs. Cette pression prendrait la forme de sollicitations répétées, en particulier pour susciter des propositions d'amendements lors des débats parlementaires[3]. La multiplication de ces actions de lobbying occultes ne favoriserait pas le climat de confiance souhaité par les lobbies eux-mêmes. Un fonctionnaire souligne ainsi : "*le lobbying, c'est faire connaître aux pouvoirs publics ses points de vue, par de multiples moyens. Les moyens employés sont effectivement de plus en plus occultes et pervers. Autant les discussions ouvertes sont naturelles et licites, autant, lorsque ce sont des contacts informels et sous-terrains, cela peut être nuisible*".

Cette perception de la pression par les fonctionnaires de l'administration nous paraît intéressante dans la structuration des relations entre les lobbies et les pouvoirs publics français. Au delà des mécanismes classiques de pression que nous avons présentés dans le chapitre 5 (Bourgeois et Nizet, 1995), certains mécanismes de légitimation sont vécus par des responsables publics comme une pression. La persuasion des élus d'amender des textes préparés par l'administration et les cabinets ministériels, apparaît ainsi comme une forme de pression. L'importance des ressources politiques dont bénéficient certaines firmes (réseau relationnel, moyens organisationnels, ressources financières, expertise) représente également une forme de pression, ou une menace potentielle, exercée sur les responsables publics.

---

[3] Un sénateur aurait confié à un responsable Affaires Publique d'une grande entreprise nationale : "(lors d'un débat au Sénat), *je ne sortais plus de l'hémicycle, c'est le seul endroit où ils* (les lobbyists) *ne pouvaient pas m'atteindre*".

2• Les ressources politiques de l'entreprise

Nous avons tenté de cerner, à travers le discours des différents acteurs interrogés, la nature et l'importance des ressources politiques mobilisées par les entreprises dans leurs actions de lobbying. Deux ressources politiques apparaissent comme particulièrement déterminantes pour la conduite d'action de lobbying en France : l'information, ou l'expertise technico-économique, ainsi que le réseau relationnel politique. Enfin, sans qu'elle ne constitue une ressource politique en soi, la taille de l'entreprise est perçue comme un facteur favorisant la conduite d'action de lobbying.

21• L'information et l'expertise technico-économique

211• L'information comme base du lobbying

L'utilisation de l'information, et de l'expertise technico-économique, est présentée par de nombreux lobbyists d'entreprise comme la clé du lobbying, sur le plan national comme sur le plan communautaire. Comme nous le préciserons dans le chapitre suivant, la diffusion de l'information aux décideurs publics constitue l'activité de base des responsables "Affaires publiques". Pour influencer les décisions publiques, l'information est sélectionnée, organisée, et argumentée, en fonction des cibles politiques visées : fonctionnaires de l'administration, membres des cabinets ministériels, ministres, élus nationaux, élus locaux, etc. Les lobbyists professionnels privilégient également les démarches de légitimation fondées sur l'information. Par exemple, un lobbyist souligne : "*nous développons les échanges d'expertise : on fournit* (aux responsables publics) *des dossiers bien faits et structurés. On les associe à des démarches scientifiques. On aide le décideur public à se faire sa propre religion* (...) *Nous sommes des aides à la décision*".

L'efficacité du lobbying fondée sur l'expertise technique ou économique est également perçue par de nombreux responsables publics. Un fonctionnaire que nous avons interrogé affirme par exemple que "*les lobbies les plus efficaces sont ceux qui disposent d'une forte expertise dans un domaine*". La capacité à développer une réflexion argumentée, basée sur des analyses pertinentes, constituerait ainsi une ressource politique-clé pour les lobbies. Plusieurs responsables publics soulignent toutefois que les lobbyists parviennent difficilement à exploiter l'expertise de l'entreprise dans le cadre d'une action d'influence. Les principales faiblesses de la démarche d'influence des entreprises françaises sont résumées ainsi par un fonctionnaire : "*les industriels français développent plus des discours que de véritables démarches argumentées. Je vois cela dans la plupart des courriers que je reçois. Ils me disent voilà ce dont on ne veut pas, mais jamais ce que l'on veut.*

Elles justifient leurs positions au nom de grands principes (emploi, concurrence...) en ne se basant sur aucun chiffre ou alors ce sont des chiffres inutilisables (...) Ils réagissent plus sur des considérations de court terme et ils sont plus défensifs qu'offensifs. Ils sont aussi parfois prétentieux, convaincus de leur bon droit et peu réceptifs à ce qui vient d'ailleurs". Cette dernière remarque nous semble particulièrement intéressante, car elle permet de distinguer entre l'expertise et l'information détenues par l'entreprise, et leur utilisation dans une démarche d'influence des pouvoirs publics. Nous reviendrons sur cette problématique de l'usage des informations technico-économiques dans les relations avec les pouvoirs publics, dans le chapitre suivant consacré à la fonction "Affaires publiques".

212• L'information et son utilité pour la décision publique

Pour les lobbyists, le recours à l'information dans les actions de lobbying se justifie d'autant plus que les responsables publics seraient demandeurs d'expertises techniques crédibles, et d'informations utiles à la prise de décision publique. Un lobbyist professionnel précise ainsi : "*il faut savoir que les parlementaires, par exemple, sont des généralistes qui n'ont pas toujours les moyens de comprendre les enjeux des problèmes sur lesquels ils peuvent être amenés à légiférer. Certains ne peuvent même pas obtenir* (de leurs services)*une revue de presse thématique*". Dans ces conditions, l'objectif du lobbyist est d'être reconnu par les décideurs publics comme une source d'informations fiables sur certaines problématiques (environnement, sécurité, énergie, fiscalité...). Un professionnel souligne ainsi : "*des responsables publics (élus, fonctionnaires) (...) nous contactent parfois pour nous demander certaines informations techniques ; c'est la reconnaissance de notre compétence*" .

L'échange d'informations avec les lobbyists professionnels ou les lobbyists d'entreprise, est perçu positivement par les différents responsables publics que nous avons interrogés. Une majorité des fonctionnaires reconnaît l'utilité des informations transmises par les lobbies, pour la prise de décision publique. Selon un responsable de l'administration, "*le lobbying n'a pas que des inconvénients. Le lobbying est une source précieuse d'informations : il nous renseigne sur les évolutions professionnelles (enjeux nouveaux, projets nouveaux...). Cela permet à l'administration de tenir compte de la richesse des points de vue sur un problème donné*". Ce lobbying, qui consiste, pour les lobbies, à transmettre aux pouvoirs publics des informations pertinentes, est perçue comme un lobbying "intelligent" et constructif. Pour certains fonctionnaires, ce type de lobbying serait même indispensable à la prise de décision publique. Un responsable public souligne par exemple : "*ce sont les entreprises qui donnent les informations, l'administration n'a pas d'autres données que celles des entreprises ; le politique a de bonnes idées mais pas de données : s'il n'y a pas de lobbying, c'est nous qui devons le provoquer*".

L'information transmise par les lobbies semble également être utilisée dans dans le jeu politique interne aux pouvoirs publics. Par exemple, sur le plan national, un responsable au Sénat insiste sur le rôle joué par les lobbies dans les relations entre le Parlement et le Gouvernement: "*avant, le Parlement était tributaire des informations que le Gouvernement voulait bien lui donner. Aujourd'hui, les entreprises viennent voir directement les députés et parfois leur présentent de très bons dossiers (argumentés, illustrés...) ce qui permet aux députés de s'affranchir en partie de la dépendance du Gouvernement pour l'accès à l'information*". Dans la préparation des décisions communautaires, également, l'information transmise par les lobbies permet aux responsables publics français de mieux négocier avec leurs homologues européens. Un fonctionnaire souligne par exemple : "*vis-à-vis des administrations communautaires ou des autres administrations nationales,* (l'information transmise par les lobbies) *permet d'avoir des débats plus équilibrés : on est au courant de ce qui se passe dans les différents secteurs économiques dont on a la charge*".

Il convient cependant de souligner que certains responsables publics redoutent le pouvoir d'expertise des lobbies : une trop forte dépendance de l'information issue des lobbies risquant de limiter l'autonomie de décision des pouvoirs publics. Un fonctionnaire souligne ainsi les limites de l'échange d'informations avec les lobbies : "*dans une société complexe, personne ne détient le message de la vérité : les apports des lobbies sont importants mais il peut y avoir une dérive. Les administrations sont conscientes de cette dérive possible et tentent d'organiser cette relation avec les lobbies. Mais ce qui est vrai pour l'administration ne l'est pas encore du côté des responsables politiques qui ont une vision à court terme des problèmes, liée aux échéances électorales ou à leur carrière politique*". Ces craintes d'une perte d'autonomie des responsables publics, valident l'hypothèse de l'importance de la ressource "expertise technico-économique" dans l'influence des décisions publiques.

22• La mobilisation du réseau relationnel

Les perceptions de l'importance du réseau relationnel, dans la mise en oeuvre du lobbying, varient selon la nature des acteurs interrogés. Pour les responsables "Affaires publiques", le réseau relationnel est une ressource politique indispensable à la conduite d'actions de lobbying en France. Pour les responsables publics, et pour une majorité de lobbyists professionnels, le réseau relationnel ne constitue pas une ressource suffisante pour pouvoir influencer une décision publique.

221• Le réseau relationnel comme ressource politique nécessaire

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, le développement du réseau relationnel de l'entreprise est une des fonctions assurées par les responsables "Affaires publiques". Par ailleurs, en recrutant des collaborateurs issus de la fonction publique ou du monde politique, les entreprises cherchent à bénéficier de leurs réseaux personnels ou professionnels. Pour de nombreux responsables "Affaires publiques", le lobbying repose encore largement -directement ou indirectement- sur des relations informelles entretenues avec des personnalités politiques. Un lobbyist d'entreprise souligne ainsi : "*en France, le lobbying correspond plus à un travail relationnel basé sur des connaissances personnelles -camaraderie entre énarques, franc-maçonnerie, techniques de relations publiques...- ça marche comme ça : Il faut connaître des gens, et des gens bien placés*".

Certains lobbyists professionnels (une minorité toutefois) admettent également que les réseaux relationnels, en particulier les réseaux d'anciens élèves des Grandes Ecoles, constituent un atout dans la conduite d'actions de lobbying en France. Selon un professionnel, "*le lobbying est un travail de réseau* (...) *le système de lobbying français est basé sur les passerelles existant entre l'Etat et les entreprises. Dans les conseils d'administration, on trouve des énarques, des X-Mines, des préfets, etc. Le réseau marche très bien pour ces grandes entreprises*". Un lobbyist n'hésite pas à souligner que, pour engager certaines actions de lobbying (par exemple, l'accès direct à des personnalités politiques), "*il faut connaître intimement les personnes physiques* ".

222• Le réseau relationnel : une ressource politique non suffisante

Pour une majorité des lobbyists professionnels que nous avons interrogés, le réseau relationnel de l'entreprise ne constitue pas une ressource politique suffisante pour la conduite d'actions de lobbying efficace. Selon un professionnel, "*le carnet d'adresses n'a plus aucun sens : cela peut aider, accélérer et faciliter l'accès aux décideurs, mais le plus important c'est la compétence technique : la rigueur du dossier, l'argumentaire. La pertinence technique du dossier compte pour 90% dans la décision finale*". Certains lobbyists relèvent même le caractère improductif de certaines démarches qui privilégient la mobilisation des relations dans les milieux politiques : "*il ne suffit pas de connaître le ministre pour réussir une opération. Beaucoup de gens peuvent connaître le ministre. On peut, au contraire, cristalliser les oppositions internes. Il faut respecter les circuits hiérarchiques, ne pas les court-circuiter, car cela peut générer des frustrations à l'intérieur de l'administration ; les ministres s'en vont, les fonctionnaires restent*".

Si certains lobbyists professionnels insistent sur le caractère insuffisant du réseau relationnel, c'est vraisemblablement pour mieux valoriser commercialement les autres ressources nécessaires à la conduite d'actions de lobbying, en particulier l'expertise

politico-juridique et les ressources organisationnelles. Toutefois, cette perception des lobbyists professionnels est partagée par de nombreux responsables publics. Il semblerait effectivement que les dirigeants français surestiment l'efficacité des contacts informels avec les décideurs politiques, et négligent par là même la persuasion des fonctionnaires chargés de la préparation et de la mise en oeuvre des décisions publiques. Un responsable souligne ainsi : "*les entreprises pensent trop souvent que les circuits de décision sont verticaux (ministre, cabinet, administration) et qu'il suffit de voir le ministre pour régler un problème. En fait, ce n'est pas toujours le cas. (..) Dans certains cas, le cabinet ministériel ne sait rien d'un problème* (...) *Le maillon le plus important est celui qui tient le crayon et qui écrit le texte*". Pour certains responsables publics, le recours aux réseaux relationnels sera de moins en moins efficace dans le contexte institutionnel français, du fait de la démultiplication des lobbies. D'autres, au contraire, estiment que les réseaux relationnels constitueront toujours une ressource politique importante, malgré les évolutions dans les pratiques d'influence.

Apparemment, les perceptions de l'importance du réseau relationnel comme ressource politique sont donc relativement divergentes, selon la nature des acteurs. Nous avons souligné dans le chapitre 1, que le recours aux réseaux relationnels informels est une caractéristique importante du référentiel français du lobbying. Il est clair que la professionnalisation de la pratique du lobbying, et le recours à des démarches de légitimation fondées sur l'information et l'expertise, rendent moins indispensables l'activation des réseaux politiques, la démultiplication des lobbies rendant par ailleurs plus incertaine l'efficacité de cette activation. Toutefois, il subsiste une ambiguïté dans les perceptions des différents acteurs. Pour les responsables d'entreprise, le réseau relationnel facilite l'accès aux décideurs publics, et il est, en ce sens, nécessaire pour la conduite d'actions de lobbying. Pour les lobbyists professionnels et les responsables publics, le réseau relationnel n'est pas suffisant, car il s'agit non seulement d'accéder aux décideurs publics, mais aussi de les persuader de prendre une décision favorable aux intérêts de l'entreprise. Les deux représentations ne sont donc pas contradictoires, tout en indiquant une certaine évolution dans le référentiel de la pratique du lobbying en France.

23• Les atouts des entreprises de taille importante

La taille de l'entreprise est considérée, sinon comme une ressource, du moins comme un facteur favorisant la mise en oeuvre d'actions de lobbying. Les perceptions des différents acteurs interrogés sont convergentes sur ce point. Deux ressources politiques sont perçues comme directement liées à la taille de l'entreprise : les ressources financières et les ressources organisationnelles.

231• Les ressources financières

Pour les lobbyists professionnels, la mise en oeuvre d'opérations de lobbying relève essentiellement de grandes entreprises, ayant le plus souvent une dimension internationale. Les ressources nécessaires, essentiellement financières[4], expliqueraient en grande partie ce phénomène. Pour les responsables publics également, le lobbying demeure l'apanage des très grandes entreprises. Selon un fonctionnaire que nous avons interrogé, "*les grandes entreprises françaises (Péchiney, Renault, l'Oréal...) sont des lobbies émergents : ils ont leurs entrées, la capacité de faire passer des messages partout et des moyens d'action multiformes (auprès de l'administration, des ministres et des élus)*". Les entreprises de taille plus modeste engagent des actions politiques par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles, qui demeurent les interlocuteurs privilégiés de l'Administration. Certains lobbyists soulignent cependant que l'organisation de coalitions politiques ponctuelles permet à certaines entreprises -en particulier, des PME- de pallier l'absence de ressources politiques suffisantes. Par ailleurs, certains cabinets de lobbying tentent de proposer des prestations de services adaptées aux ressources financières limitées des entreprises de taille plus modeste[5].

232• Les ressources organisationnelles

La mise en place de département "Affaires publiques" constitue une ressource organisationnelle dont bénéficient essentiellement les entreprises de taille importante. Certains lobbyists professionnels reconnaissent l'efficacité politique des grandes entreprises, disposant de leur propre département "Affaires publiques". Un lobbyist souligne ainsi : "*les cabinets sont beaucoup plus mauvais que les grandes entreprises. Quand on travaille pour eux, notre problème c'est de les faire travailler*". Les responsables publics que nous avons interrogés soulignent également les compétences des grandes entreprises dans la conduite des actions de lobbying. Par exemple, selon un fonctionnaire de l'administration : "*les grandes entreprises savent faire du lobbying : concevoir un dossier, établir des arguments, les présenter. Les laboratoires pharmaceutiques par exemple n'ont pas découvert hier le lobbying* (...) *Il y a même des structures (département "Affaires publiques" d'entreprise) qui font peur par leur efficacité*". Nous reviendrons sur les responsabilités des départements "Affaires publiques" dans le chapitre suivant. Ces structures organisationnelles dédiées à l'action politique sont, en France, l'apanage des quelques grandes entreprises.

---

[4] Pour une opération de lobbying, les honoraires d'un cabinet spécialisé s'élèveraient, en moyenne, entre 200 KF et 4 MF.

[5] Par exemple de la veille institutionnelle, ou des prestations pour obtenir des subventions de la Commission européenne.

Les perceptions des différents acteurs, sur l'importance de la taille comme facteur favorisant l'action politique, sont cohérentes avec les analyses présentées dans le chapitre 2. Rappelons que Humphries (1991) et Schuler (1996) ont montré, sur la base d'études empiriques dans le contexte américain, que les entreprises de taille importantes sont plus actives politiquement que les entreprises de taille plus modeste.

3• Le lobbying et le management stratégique

Nous avons tenté de déterminer, à travers les perceptions des acteurs que nous interrogés, les enjeux internes, pour les entreprises, de la pratique du lobbying. Trois enjeux internes de la pratique du lobbying ressortent : l'utilisation du lobbying dans la stratégie concurrentielle des entreprises, les problèmes liés à l'absence de culture politique des managers, les problèmes liés à la délégation du lobbying à des lobbyists professionnels. Nous reviendrons cependant plus en détail dans le chapitre suivant sur les aspects organisationnels et managériaux du lobbying, à travers la présentation de la fonction "Affaires publiques".

31• Une réponse apportée à des enjeux stratégiques

Pour les responsables "Affaires publiques", comme pour les lobbyists professionnels, la mise en oeuvre d'actions de lobbying par les entreprises répond, le plus souvent, à des enjeux stratégiques. Par exemple, un lobbyist professionnel souligne que "*les entreprises doivent faire face à des problèmes de plus en plus complexes -internationalisation, problèmes d'environnement, problèmes sociaux, fiscaux...- ; elles doivent tenir compte également de l'opinion publique et de la technostructure dans leur stratégie*".

L'utilisation du lobbying comme levier de la stratégie des entreprises apparaît clairement dans l'anticipation des décisions publiques et la prise en compte de l'environnement institutionnel. Par exemple, le lobbyist interne d'une entreprise décrit ainsi la démarche adoptée : "*on essaye d'intervenir le plus en amont possible pour défendre nos intérêts. On cherche de plus en plus à sensibiliser* (les élus) *à nos problèmes. Avant, ça se faisait moins. Les industriels se rendent compte que l'on ne peut plus ignorer les milieux parlementaires*". De nombreuses entreprises se sont dotées d'une structure *ad hoc* chargée du lobbying, pour mieux affronter des changements réglementaires majeurs. Par exemple, le responsable "Affaires publiques" d'une entreprise évoluant dans un secteur soumis à une déréglementation affirme : "*dans notre secteur, la bataille va être rude* (...) *La surveillance des textes devient stratégique*". Le degré de réglementation, la dépendance des

pouvoirs publics, et le niveau des incertitudes de l'environnement concurrentiel, sont perçus par l'ensemble des lobbyists, comme des facteurs favorisant la pratique du lobbying.

L'activité politique des entreprises ne présente pas seulement un caractère préventif et défensif. Le lobbying permet, parfois, d'acquérir des avantages économiques, ou concurrentiels, appréciables. Un lobbyist professionnel donne ainsi l'exemple d'une opération de lobbying qui aurait permis de "*modifier le statut fiscal d'une entreprise* (taux de TVA des produits commercialisés) *lui faisant ainsi gagner plusieurs centaines de millions de francs par an*". Selon un autre professionnel, "*lorsque M6 a engagé son action de lobbying afin d'obtenir la seconde coupure publicitaire, cela lui a permis d'accroître ses ressources publicitaires et de stabiliser sa position concurrentielle*". Le recours croissant au lobbying se justifierait donc par les avantages économiques pouvant être réalisés grâce à des décisions publiques favorables. Le responsable "Affaires publiques" d'une organisation professionnelle conclut ainsi : "*beaucoup d'entreprises n'ont pas encore compris ce que le lobbying pouvait leur apporter*".

Qu'il soit défensif ou offensif, d'obstruction ou opportuniste, le lobbying est donc bien perçu par les lobbyists comme un levier important de la stratégie des entreprises. En ce sens, les représentations des lobbyists rejoingnent clairement les différents enjeux stratégiques du lobbying que nous avons présentés dans le chapitre 2.

32• Une culture politique des managers insuffisante

Malgré l'importance du lobbying pour les entreprises, les managers français sont perçus comme peu efficaces, par incompétence, dans leurs relations avec les pouvoirs publics. Selon un lobbyists professionnel, "*les managers ont une vision du pouvoir politique quasi irréelle : ils ignorent tout des décideurs publics, ils regardent le pouvoir politique avec méfiance*". Cette méconnaissance des circuits de décision publique et des modes de fonctionnement des pouvoirs publics, constituerait un handicap majeur, car elle se traduit par une sous-utilisation, ou une mauvaise utilisation, du lobbying. Ainsi, selon un lobbyist, "*le manager français n'a pas encore cette gymnastique intellectuelle qui parait naturelle aux anglo-saxons. Il n'a pas encore les automatismes nécessaires face à un problème de nature politique pour se dire : là, il faut faire du lobbying*". La mauvaise utilisation des techniques du lobbying est une autre critique adressée aux managers. Selon un lobbyist professionnel, pour les dirigeants d'entreprise, "*il suffit de rencontrer ou d'écrire à un ministre pour que le problème soit réglé. Le manager français a une conception très particulière du lobbying : c'est une conception de réseau relationnel. Pour lui, ça se limite à demander d'organiser un déjeuner avec le ministre ou avec le député* (...) *Les entreprises et les managers en France ne sont pas complètement mûrs pour le lobbying*". Enfin, l'absence d'anticipation,

qui se traduit par des actions d'influence tardives, constitue une autre limite des démarches de lobbying mises en oeuvre par les managers français.

Ces différentes critiques ne s'expliquent pas seulement par la volonté des lobbyists professionnels de valoriser leur savoir-faire. Plusieurs responsables publics que nous avons interrogés ont également insisté sur la difficulté des managers français à s'inscrire dans une logique de négociation politique. Un fonctionnaire relève ainsi que : "*pour faire du lobbying, il faut savoir s'oublier et écouter les autres.* (Certains) *industriels ne savent pas négocier, faire des concessions. Il ne savent pas également éviter les situations du type "c'est à prendre ou à laisser" ; de ce côté là, ils ont beaucoup à apprendre*". Toutefois, il apparaît que les lacunes dans la culture politique des managers peuvent être palliées par la mise en place d'un département "Affaires publiques", chargé précisément des relations avec les pouvoirs publics, ou par la délégation de cette activité à des lobbyists professionnels. Il faut également souligner que cette perception de l'absence de savoir-faire politique réel des managers, et des dysfonctionnements que cela engendre, est partagée par les lobbyists internes des entreprises.

33• Les difficultés de la délégation du lobbying à des professionnels

La délégation, par les entreprises, de la mise en oeuvre des actions de lobbying à des lobbyists professionnels pose le problème de l'efficacité de cette intermédiation, et de son acceptation par les pouvoirs publics.

Les contributions des lobbyists professionnels sont peu valorisées par les responsables "Affaires publiques" que nous avons interrogés. Un responsable "Affaires publiques" affirme par exemple : "(les lobbyists professionnels) *ont une très mauvaise perception de l'entreprise* (...), *ils ont une méconnaissance des dossiers et ne possèdent pas le tissu et la profondeur relationnelle nécessaire*". Les méthodes d'influence des lobbyists professionnels sont également mises en cause. Sur le plan communautaire, un responsable d'entreprise estime que "*les lobbyists ont une certaine tendance à faire du pushing pour "faire des coups", ce qui n'est jamais très bon*". Par ailleurs, certains responsables "Affaires publiques" estiment que les lobbyists professionnels ne bénéficient pas de toute la légitimité nécessaire pour engager certains contacts politiques.

Cette perception des compétences des lobbyists externes diverge totalement avec l'image que ces professionnels souhaitent donner de leur métier, ou avec les prestations réelles proposées par les cabinets de lobbying. Nous avons présenté dans le chapitre 1 les principales prestations des lobbyists. Un professionnel que nous avons interrogé rappelle que : "*le lobbyist externe apporte une collaboration à long terme avec les pouvoirs publics, des contacts politiques,* (c'est) *un généraliste, un méthodologiste ; il doit*

nécessairement s'appuyer sur des experts à l'intérieur de l'entreprise (juristes, avocats, techniciens...), en même temps, il permet de démultiplier la capacité de manoeuvre de l'entreprise sans l'exposer". Il est clair que ces divergences de perception ne peuvent être dissociées de la concurrence existante entre les prestations offertes par les cabinets de lobbying et celles développées par les départements "Affaires publiques", en interne dans les entreprises.

Il est toutefois intéressant de noter que les responsables publics partagent une perception relativement négative du rôle rempli par les lobbyists professionnels. De nombreux fonctionnaires font ainsi la distinction entre les lobbyists professionnels et les autres conseillers techniques des lobbies (par exemple, les avocats ou les conseillers juridiques). Les lobbyists sont moins perçus comme des experts techniques, intervenant sur le fond des dossiers, que comme des intermédiaires relationnels. Par ailleurs, la légitimité de cette intermédiation ne semble pas être totalement admise. Un fonctionnaire déclare par exemple : *"le lobbying professionnel ne marche pas très bien en France. Je ne suis pas personnellement convaincu de son efficacité (...) Je pense qu'il est impossible de "vendre" sa capacité relationnelle. Les pouvoirs publics attendent d'abord de la sincérité et pas du business*". Certains responsables publics distinguent donc les démarches d'influence mises en oeuvre directement par les entreprises, et les démarches engagées par des professionnels mandatés, et rémunérés à cet effet. Le caractère récent des cabinets de lobbying en France, ainsi qu'un certain rejet moral de la commercialisation de la capacité d'influence, explique vraisemblablement l'absence de reconnaissance du rôle des lobbyists professionnels. Nous abordons justement dans la dernière partie de ce chapitre, cette problématique de la légitimité du lobbying et des lobbyists.

4• La légitimité du lobbying pratiqué par les entreprises

Nous avons montré dans le chapitre 1 que la pratique du lobbying en France se caractérise par un certain rejet institutionnel et moral. Nous avons tenté de déterminer, pour nos différents interlocuteurs, la perception de la légitimité actuelle de cette pratique d'influence. Il semble ainsi que cette pratique soit mieux acceptée aujourd'hui, en tant que mode de représentation des intérêts particuliers des entreprises. Pour autant, les actions d'influence des entreprises se doivent de s'inscrire dans des démarches de légitimation, et contribuer positivement à la prise de décision publique.

41• Vers une reconnaissance progressive, mais difficile, du lobbying

Les lobbyists que nous avons interrogés reconnaissent, qu'à défaut d'être accepté par les pouvoirs publics, le lobbying est relativement toléré en France. Par exemple, un lobbyist d'entreprise affirme : "*je ne choque personne en disant que je suis lobbyist. Les responsables politiques me connaissent en tant que lobbyist et je n'ai aucun problème relationnel*". Il semblerait cependant que la reconnaissance du lobbying pratiqué par les entreprises ne soit pas entière, et dépende de la nature des interlocuteurs publics. Un responsable "Affaires publiques" souligne ainsi : "*certains parlementaires reconnaissent l'utilité de notre travail mais il existe encore trop de personnes qui considèrent notre travail comme suspect. Le lobbying est encore trop entaché de suspicion. Le mot lobbying a encore une connotation péjorative pour beaucoup de responsables publics*". Cette perception est partagée par les lobbyists des cabinets spécialisés, dont la profession est en émergence. L'intermédiation de ces professionnels serait mieux acceptée par les pouvoirs publics, malgré l'absence d'une reconnaissance officielle. Un lobbyist tient par exemple à souligner que : "*quand on sait s'y prendre, l'accueil des élus est très positif. Il faut que l'information donnée soit honnête : enjeux, solutions,... Il faut également rester dans la limite du savoir-vivre et garder une attitude professionnelle, dans les contacts avec les élus : ne pas harceler, ne pas menacer, etc.*"

Les responsables publics que nous avons interrogés ont une perception comparable de la reconnaissance de la pratique du lobbying. Un fonctionnaire explique par exemple : "*aujourd'hui, le lobbying a une connotation moins péjorative que par le passé et ceci pour plusieurs raisons : la mentalité des fonctionnaires a changé : les fonctionnaires sont moins prudents, moins méfiants, en ce qui concerne leurs relations avec les entreprises (...) ; il y a moins de tabous vis-à-vis de l'entreprise, mais c'est vrai que cela dépend de l'histoire personnelle de chacun*". Cette évolution dans les relations avec les lobbies apparaît dans la définition que certains fonctionnaires donnent de la pratique du lobbying. La majorité des fonctionnaires interrogés a une conception plutôt positive de la pratique du lobbying. Ainsi, un responsable public définit le lobbying comme l'acte de "*porter à la connaissance des autorités des informations de nature à faire prendre en compte l'intérêt de l'entreprise*". Pour autant, certains fonctionnaires ont une vision plus nuancée du lobbying, et différencient les démarches d'influence. Par exemple, un responsable public estime que : "*le lobbying, c'est l'intervention des entreprises ou d'autres agents économiques (syndicats, usagers, consommateurs) auprès des décideurs publics pour : faire valoir leurs intérêts légitimes (version douce) ; influer sur le cours des choses (dévoyer) ; faire valoir des intérêts égoïstes et très particuliers*". En résumé, les responsables publics que nous avons interrogés distinguent un lobbying utile et légitime, participant à la prise de décision publique et contribuant à la définition de l'intérêt général, et un lobbying nocif, dangereux pour la représentation démocratique et, à ce titre, non légitime. Pour les

lobbyists, c'est justement l'utilité du lobbying pour la décision publique, qui légitime cette pratique d'influence.

42• Les limites d'une pratique utile à la société

Les différents protagonistes des processus de lobbying s'accordent sur l'utilité du lobbying pour la prise de décision publique. Toutefois, alors que les lobbyists insistent sur la légalité des démarches d'influence engagées, les responsables publics soulignent les limites et les risques du lobbying.

421• La légitimité d'une pratique utile à la décision publique

Pour les lobbyists professionnels, comme pour les responsables "Affaires publiques", la légitimité du lobbying découle d'une part, de la légitimité des intérêts défendus auprès des pouvoirs publics, et, d'autre part, de la prise de parole dans tout système démocratique. Les intérêts défendus par les lobbyists sont essentiellement des intérêts économiques d'entreprises ou de groupes d'entreprises. Les intérêts en jeu sont décrits comme directement ou indirectement liés à la préservation de la compétitivité des entreprises et, donc, à la défense des emplois au sein de ces entreprises. Par ailleurs, certains lobbyists professionnels soulignent que la pratique du lobbying peut porter sur la défense d'intérêts à caractère public : par exemple, la défense des intérêts économiques ou patrimoniaux d'une région française (auprès des institutions communautaires). Au delà de la légitimité des intérêts défendus, les lobbyists insistent sur l'utilité publique de leur fonction de médiation entre les entreprises et les pouvoirs publics. Un lobbyist professionnel précise ainsi : "*on essaye de mettre en cohérence les demandes des entreprises avec les attentes des pouvoirs publics. On est des ambassadeurs : on traduit les demandes des entreprises en demandes acceptables par les pouvoirs publics On tempère parfois les ardeurs de certains dirigeants, on leur conseille de ne pas demander tout de suite ou de ne pas trop demander*". L'utilité politique et sociale de la pratique du lobbying est également perçue par les lobbyists d'entreprise. Le lobbying est vu comme contribuant à l'expression démocratique et à la formation de l'intérêt général. Selon un responsable "Affaires publiques" : "*les pouvoirs publics ont besoin de connaître l'avis des opérateurs économiques avant de prendre une décision. Notre travail consiste justement à les informer le plus précisément possible et à leur donner notre point de vue sur la décision qui va être prise*". La légitimité du lobbying découlerait ainsi de son utilité pour la prise de décision publique.

Cette perception de l'utilité du lobbying est partagée par l'ensemble des fonctionnaires que nous avons interrogés. Comme processus d'information, le lobbying permet de

sensibiliser les responsables publics aux demandes nouvelle de la Société, en particulier dans les domaines économiques. Plusieurs fonctionnaires reconnaissent que l'action des lobbies contribue à la préparation des décisions publiques, et à la pertinence de ces décisions. S'agissant des petites et moyennes entreprises, un fonctionnaire souligne : "*beaucoup de PMI ignorent les pouvoirs publics jusqu'au jour où il y a un problème urgent à régler ; le lobbying est un aussi un catalyseur d'informations : il pousse les entreprises à mieux formaliser leurs arguments, mieux clarifier leurs stratégies, de construire des discours crédibles*". L'utilité de l'activité des lobbies se manifeste essentiellement dans la préparation des décisions communautaires. Certains fonctionnaires insistent sur les relations de coordination[6] avec les lobbies dans la préparation des négociations de directives européennes. La collaboration avec certains lobbies permet aux pouvoirs publics de mieux défendre les intérêts nationaux à Bruxelles. Certains fonctionnaires déplorent même le manque d'efficacité de certains lobbies français par rapport à leurs homologues européens. Un responsable public souligne ainsi : "*l'existence de lobbies organisés rend des services aux pouvoirs publics. Les lobbies peuvent être complémentaires des Etats, auprès de la CEE : les lobbies peuvent parler des aspects économiques et stratégiques pour préparer le terrain politique. Les Etats s'occupent justement de ces aspects politiques*". Il faut enfin souligner que, pour certains fonctionnaires, l'utilité des lobbies -et des lobbyists- se manifeste également dans le jeu d'influence entre l'administration et les cabinets ministériels, ou entre le gouvernement et le Parlement. Par exemple, une fonctionnaire affirme : "*le lobbying nous permet parfois de crédibiliser nos positions auprès du cabinet du ministre : on croit plus un industriel que l'Administration* (...) *certaines fois, j'ai fait écrire par un industriel une lettre au cabinet du ministre*".

422• Les risques liés à la pratique du lobbying

Pour les lobbyists, la légalité de la pratique du lobbying découlerait non seulement du respect des règles institutionnelles et de l'indépendance des décideurs publics, mais aussi de l'honnêteté des informations transmises aux pouvoirs publics. Rejetant l'amalgame entre la pratique du lobbying et la corruption ou le trafic d'influence, les professionnels font souvent référence au respect de règles déontologiques. Un lobbyist d'entreprise définit ainsi les règles qui régissent ses relations d'influence : "*nous basons notre action sur notre capacité à établir une relation de confiance avec les pouvoirs publics, c'est-à-dire respecter la nature des institutions et avoir une forme de déontologie : ne pas dire*

---

[6] Un fonctionnaire décrit ainsi ses rapports avec des lobbyists d'entreprise pour la réparation de la position française à une directive communautaire : "(on) *a mené une réflexion avec les industriels (je dispose de 600-700 contacts) et on a défini une position commune. Cette position a été transmise au ministère de l'Economie pour avalisation. Parallèlement, les entreprises ont envoyé leurs lobbyists au ministère de l'Economie. L'Etat français défend ensuite sa position à Bruxelles. Parallèlement, les entreprises envoient leurs lobbyists à Bruxelles. Nous, on les oriente, on leur ouvre les portes, on les aide (par exemple, en suggérant des lettres-types à envoyer à la Commission). On est beaucoup plus crédible au niveau interministériel ou dans les réunions à la Commission si* (des PDG de grandes entreprises des secteurs concernés par la directive) *ont déjà contacté le ministre ou le Commissaire*".

n'importe quoi, ne pas manipuler les faits, ne pas manipuler ses interlocuteurs, respecter l'indépendance et la liberté de ses interlocuteurs". Le respect de l'indépendance des décideurs publics est comme un autre principe fréquemment mentionné par les lobbyists. Le respect des règles déontologiques est présenté par plusieurs lobbyists comme un gage d'efficacité à long terme, pour leur activité. Un lobbyist d'entreprise tient par exemple à souligner : "*on n'a aucun intérêt à manipuler les décisions publiques ou à donner de fausses informations. Notre travail s'inscrit dans la durée ; le milieu politique étant très fermé, si on se grille avec un décideur politique, on perd toute crédibilité*".

Si l'utilité du lobbying est reconnue par les différents responsables publics que nous avons interrogés, les limites et les risques de cette pratique sont également clairement identifiés. Le premier risque est celui de la mise sous influence de la décision publique et le dévoiement de l'action politique. Pour les responsables publics, le lobbying doit être limité à l'expression des intérêts des entreprises, en respectant l'autonomie de la décision publique. Les risques liés à la manipulation des responsables publics sont jugés importants à cause de la complexité croissante des décisions devant être prise. L'expertise détenue par certains lobbies, et les actions d'influence occulte mises en oeuvre, sont perçues comme des menaces pour l'autorité publique et le pouvoir d'arbitrage de l'Etat. Le second risque est lié à la dissymétrie dans la représentation des intérêts. La sur-réprésentation de certains lobbies, disposant de ressources politiques importantes, auprès des pouvoirs publics est également perçue comme une menace pour l'intérêt général. Certains fonctionnaires s'interrogent ainsi sur la solution pouvant être apportée par les pouvoirs publics pour favoriser un système de représentation pluraliste. Le mode de fonctionnement de la Commission européenne apparaît, à certains responsables publics, comme un exemple intéressant à tester. Enfin, pour certains fonctionnaires, l'absence de contrôle de la pratique de lobbying renforce le pouvoir des groupes d'intérêt catégoriels et réduit les marges de manoeuvres des décideurs publics. "*La loi Sapin ou la loi Evin sont des cas très rares où un ministre prend des décisions allant à l'encontre d'intérêts catégoriels*" conclut un fonctionnaire.

Cette perception du lobbying, simultanément comme une pratique utile mais dangereuse, rappelle les termes du "paradoxe de Madison", que nous avons présenté dans le chapitre 1 : comment garantir la représentation des intérêts des lobbies, tout en préservant l'autonomie de la décision publique ? L'absence de réglementation du lobbying occulte en France ce débat. Nous avons justement interrogé nos interlocuteurs sur l'opportunité d'une réglementation du lobbying.

43• La recherche d'une transparence à indice variable

Les différents acteurs interrogés, privés et publics, sont favorables à une plus grande transparence de la pratique du lobbying en France. Pour autant, une réglementation de cette activité n'apparaît pas comme opportune ou efficace.

La majorité des responsables publics interrogés déplore l'absence de véritable transparence dans la pratique de lobbying en France. Comme nous l'avons déjà souligné précédemment, certains fonctionnaires déplorent les actions occultes mises en oeuvre par les lobbies. Pour les lobbyists, ce manque de transparence résulte de l'absence de règles formelles pour l'accès aux décideurs publics. Par exemple, plusieurs lobbyists spécialisés dans le lobbying parlementaire soulignent l'opacité du système d'octroi des cartes d'accès au Parlement. Ce système générerait des situations de privilège, contribuant à un manque de clarté dans les relations entretenues par les lobbyists avec les élus. Par ailleurs, l'absence d'homogénéité des règles d'accueil des lobbyists à l'Assemblée Nationale et au Sénat, crée des situations institutionnellement ambiguës. Un lobbyist d'entreprise par exemple : "*au Sénat, il n'y a pas de problèmes pour rencontrer les sénateurs. Par contre, à l'Assemblée Nationale,* (le Président) *ne veut pas entendre parler des lobbyists. Il fait la politique de l'autruche : il sait que des lobbyists peuvent pénétrer dans les enceintes de l'Assemblée mais il ne veut pas le savoir. En même temps, il ne définit aucune règle formelle de fonctionnement*".

Si certains responsables d'entreprise estiment souhaitable la mise en place de règles formelles pour l'accès aux enceintes du Parlement, une majorité de lobbyists considère comme inutile une véritable réglementation de la pratique du lobbying en France. Pour les lobbyists professionnels, l'autodiscipline et le respect des règles de droit déjà existantes (par exemple quant aux relations avec les fonctionnaires ou avec les élus) apparaissent comme suffisants pour garantir la transparence des actions de lobbying. Certains professionnels estiment que l'adhésion à un code déontologique pourrait avoir son utilité pratique pour "*donner un brevet d'honorabilité aux lobbyists français* (...) *et de s'assurer de la compétence et de la crédibilité des nouveaux lobbyists*". D'autres lobbyists, au contraire, estiment qu'un tel code déontologique renforcerait la suspicion envers le métier de lobbyist, sans pour autant empêcher d'éventuels écarts (manipulation, trafic d'influence, corruption). Par ailleurs, les lobbyists professionnels sont réservés sur l'opportunité d'une réglementation du lobbying, sur le modèle du *Federal Lobbying Act*[7] américain. Un professionnel formule ainsi les limites d'une telle réglementation : "si *on veut réglementer la profession, par exemple pour obliger les lobbyists à déclarer à l'administration qui sont leurs clients, de quels budgets ils disposent... ce serait une erreur ; on ne pourra plus travailler, on se privera d'une efficacité professionnelle et cela développera des*

[7] Voir le chapitre 1 pour la réglementation dulobbying aux Etats-Unis.

pratiques parallèles dangereuses". Paradoxalement, pour des raisons différentes, cette perception des limites d'une éventuelle réglementation du lobbying est partagée par les responsables publics. Deux raisons principales sont avancées : d'une part, une réglementation spécifique ne permettrait pas d'éviter les pratiques occultes ; d'autre part, les règles de droit existantes apparaissent comme suffisantes, sous condition de l'exercice d'un contrôle véritable et d'une stricte application des règles.

Il apparaît ainsi que des règles formelles, permettant d'instaurer une véritable transparence des relations d'influence entre les lobbies et les décideurs publics, sont plutôt considérés par les lobbyists comme une contrainte pour leurs activités. Cette attitude, déjà rencontrée aux Etats-Unis lors des débats sur le *Federal Lobbying Act, ou* lors des discussions au Parlement européen sur la réglementation du lobbying communautaire, contribue, selon nous, à alimenter la suspicion envers les lobbies et le lobbying.

Conclusion du chapitre 6

Nous avons présenté dans ce chapitre les représentations que se font les principaux acteurs du lobbying en France, de cette pratique d'influence. Si, concernant l'évolution générale du phénomène du lobbying, les représentations des acteurs sont globalement convergentes, des divergences subsistent entre acteurs privés et acteurs publics quant aux pratiques réelles d'influence, et leurs limites.

Il ressort ainsi que le lobbying est moins tabou que par le passé. Les activités des responsables "Affaires publiques" et, dans une moindre mesure, celles des lobbyists professionnels, apparaissent comme mieux acceptées actuellement, pour autant qu'elles soient transparentes et respectueuses de l'autonomie de décision des responsables publics. Il apparaît également que les pouvoirs publics reconnaissent, sinon la légitimité du lobbying, du moins son utilité pour la préparation et la mise en oeuvre de la décision publique. Aussi, les responsables publics font-ils la distinction entre un lobbying acceptable, utile et constructif, et un lobbying condamnable, égoïste et pernicieux. Le lobbying utile s'inscrit dans un processus d'information et de légitimation auprès des décideurs publics. Il permet aux lobbies, et en particulier aux entreprises, de sensibiliser les pouvoirs publics sur les enjeux stratégiques des décisions publiques. Ce lobbying contribue à la qualité de la décision publique et, dans un processus de négociations à l'échelle communautaire ou internationale, peut constituer un levier d'action pour les décideurs publics eux-mêmes.

Il est clair que l'ensemble des lobbyists estiment que leurs activités s'inscrivent justement dans ce lobbying utile. Les démarches fondées sur la légitimation s'imposent d'autant plus qu'elles seraient, dans le contexte institutionnel français, plus efficaces pour l'influence des décisions publiques. Le credo du lobbying français pourrait ainsi être résumé : la légitimation plus que la pression, la discrétion plutôt que la médiatisation. Cette représentation du lobbying, quelque peu idyllique, est relativisée par une majorité des responsables publics qui soulignent les dangers de la multiplication des actions de pression occultes, malgré une évolution culturelle des pouvoirs publics, en faveur des activités des lobbies. C'est dans ce contexte, non dénué de représentations ou de comportements contradictoires et ambigus, que les entreprises vont mettre en oeuvre leurs actions politiques. Nous analysons dans le chapitre suivant les moyens organisationnels dont se dotent les entreprises pour la mise en oeuvre de ces actions politiques.

Chapitre 7 •

Les structures "Affaires publiques" au sein des entreprises

1• La médiation entre l'entreprise et son environnement politique

11• La gestion des relations avec les parties prenantes politiques

12• La prise en charge de "dossiers" stratégiques

13• La prise en charge des activités politiques de l'entreprise

2• L'émergence du politique dans l'organigramme

21• La professionnalisation des activités politiques de l'entreprise

22• Des structures "Affaires publiques" à géométrie variable

23• Une faible intégration dans le management stratégique

3• Quatre profils de gestion des "Affaires publiques"

31• Serv : une gestion politique des "Affaires publiques"

32• Chim : une gestion décentralisée des "Affaires publiques"

33• Tran : une gestion commerciale des "Affaires publiques"

34• Tech : une gestion technocratique des "Affaires publiques"

Introduction

Nous abordons dans ce chapitre les ressources organisationnelles dont disposent certaines entreprises françaises pour répondre aux enjeux de leur environnement politique. Nous avons présenté dans le chapitre 2, la fonction "Affaires publiques", et les départements du même nom, mis en place par les grandes entreprises américaines pour gérer leurs relations avec les autres acteurs de leur environnement politique (Post et al., 1983). Pour les firmes américaines, la mise en place d'un département "Affaires publiques" est une réponse au développement des pressions réglementaires et aux incertitudes politiques et sociales. Ce chapitre présente la synthèse d'une recherche empirique effectuée auprès de quatorze responsables "Affaires publiques" au sein d'entreprises françaises[1]. Nous chercherons ainsi à caractériser les moyens organisationnels mis en place par ces entreprises, pour préparer et mettre en oeuvre leurs activités politiques. Ce chapitre est organisé en trois parties. Dans un premier temps, nous présenterons les différentes missions et activités qui relèvent, pour les entreprises étudiées, de la fonction "Affaires publiques". Nous verrons dans un deuxième temps les aspects structurels de la fonction "Affaires publiques" : la taille de la structure chargée des "Affaires publiques", son rattachement hiérarchique, l'étendue des responsabilités, ou son intégration dans le processus de décision stratégique, constituent autant de facteurs révélateurs du développement de cette fonction au sein de l'entreprise. Dans la troisième et dernière partie de ce chapitre, nous présenterons quatre monographies de département "Affaires publiques" afin d'illustrer les différents types de structures et de fonctionnement identifiés parmi toutes les entreprises étudiées.

1• La médiation entre l'entreprise et son environnement politique

"*Je suis l'ambassadeur et l'avocat de mon entreprise auprès de tous ceux qui ont de l'influence en France ou qui peuvent être des prescripteurs, que ce soient des hommes politiques, des responsables administratifs ou des responsables économiques*" : cette définition résume assez bien la conception actuelle, parmi les entreprises françaises, de la fonction "Affaires publiques". Il s'agit d'une fonction qui prend en charge la gestion des relations avec les parties prenantes externes et à caractère politique.

[1] Voir le chapitre 6 pour la méthodologie de recherche.

11• La gestion des relations avec les parties prenantes politiques

111• Une cible de parties prenantes publiques et socio-politiques

On peut distinguer deux catégories de parties prenantes relevant de la fonction "Affaires publiques" :

- ***D'une part, les parties prenantes publiques*** ; ce sont les acteurs, ou les institutions publiques, dotés d'un pouvoir de décision réel. Dans le cas des entreprises étudiées, une place particulière est réservée à la gestion des relations avec l'appareil d'Etat, et plus particulièrement avec les cabinets ministériels et le Parlement (certains responsables des "Affaires publiques" sont explicitement "chargés des relations avec le Parlement"). L'importance des institutions communautaires comme parties prenantes est inégale, selon les entreprises et leurs activités. Sept entreprises sur les quatorze étudiées disposent d'une équipe spécialisée basée à Bruxelles et chargée des relations avec les institutions communautaires. Les collectivités locales et les administrations déconcentrées apparaissent également comme des parties prenantes décisives pour certaines entreprises dont les activités dépendent directement ou indirectement de décisions prises à l'échelon local (sécurité des sites de protection, protection de l'environnement, autorisations commerciales pour l'ouverture dominicale). Il faut enfin souligner que, dans certaines entreprises à vocation internationale, les institutions internationales à caractère réglementaire (normalisation, concurrence, protection de l'environnement...) relèvent également de la fonction "Affaires publiques".

- ***D'autre part, les parties prenantes des processus de lobbying de l'entreprise*** ; ce sont les lobbies potentiels évoluant dans l'environnement socio-politique ou économique, de l'entreprise (groupes d'intérêt, organisations professionnelles ou patronales, coalitions d'entreprises, médias...). Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 1, les parties prenantes socio-politiques sont spécifiques à chaque entreprise. Elles dépendent des activités de l'entreprise et des enjeux socio-politiques auxquels elle est confrontée. Parmi les groupes d'intérêt les plus souvent mentionnés, on peut noter : les associations de consommateurs, les associations de riverains, les associations de protection de l'environnement, et les associations de défense des animaux.

Il apparaît que, contrairement à la situation au sein des firmes américaines (Post et al., 1983) ou britanniques (Cameron, 1990), des parties prenantes comme les actionnaires ou les syndicats de salariés, ne relèvent pas de la fonction "Affaires publiques" des entreprises que nous avons étudiées. Ceci s'explique, vraisemblablement, par la prise

en charge des relations avec ces parties prenantes à caractère interne ou socio-économique, par d'autres fonctions au sein de l'entreprise : Direction Générale, Direction Financière, Direction des Ressources Humaines. Il faut enfin souligner que les partis politiques ne sont pas mentionnés, par nos interlocuteurs, comme relevant de la gestion des "Affaires publiques". La quasi totalité des responsables "Affaires publiques" que nous avons interrogés, souligne le caractère apolitique de leurs activités[2] pour justifier cette situation. Sur ce point également, pour autant que le discours des responsables interrogés bien la réalité, il y existe une nette différence avec la gestion des "Affaires publiques" au sein des firmes américaines. Nous avons effectivement montré dans le chapitre 2, que la gestion des relations avec les partis politiques (financement politique, gestion des *Political Action Committees*) constitue une responsabilité importante des départements "Affaires publiques" aux Etats-Unis (Post et al., 1983).

112• La gestion des relations politiques

Les relations avec les parties prenantes recouvrent des réalités et des pratiques fort différentes. Nous détaillerons plus loin les activités politiques relevant de la fonction "Affaires publiques". Il convient cependant de distinguer ici plusieurs types de relations dont la fonction "Affaires publiques" a, directement ou indirectement, la responsabilité :

- ***Les relations d'information*** ; il s'agit des informations transmises aux responsables publics ou à d'autres parties prenantes (entreprises, organisations professionnelles, médias...) lors d'un processus de lobbying.

- ***Les relations de coopération technique*** ; il s'agit, par exemple, de la participation d'experts de l'entreprise à des commissions ou à des groupes de travail mis en place par les pouvoirs publics, voire par des parties prenantes privées (des groupes de travail au sein d'organisations professionnelles).

- ***Les relations d'influence des pouvoirs publics*** ; il s'agit des relations nouées avec les responsables publics dans le but d'influencer directement leurs décisions. Ces relations prennent la forme de contacts directs (entrevues, réunions, entretiens téléphoniques, courriers) et permettent la persuasion ou la négociation avec les décideurs publics.

---

[2] Un seul des responsables rencontrés a mis en avant l'appartenance politique des élus comme critère relationnel. Il s'agissait des relations avec les élus locaux simultanément parties prenantes politiques (décideurs publics au niveau local) et parties prenantes économiques (clients de l'entreprise).

- ***Les relations de collaboration politique*** ; il s'agit de la participation à des actions politiques collectives, avec d'autres parties prenantes économiques (concurrents, fournisseurs, clients, autres firmes) ou socio-politiques (groupes d'intérêt, organisations professionnelles...). Ces relations peuvent prendre plusieurs formes : échange d'informations, coordination, conduite d'actions politiques communes, etc.

- ***La vente de prestations commerciales*** ; ces relations sont réservées aux entreprises assurant des prestations de service public, ou pour lesquelles les pouvoirs publics sont des partenaires commerciaux importants (distribution de l'eau, traitement des déchets, télécommunications, énergie, restauration collective). Les relations avec les parties prenantes ont ainsi un caractère commercial ou pré-commercial : relationnel préalable aux appels d'offres de marchés publics, négociation de concessions, négociation de contrats commerciaux, etc.

Nous retrouvons en partie, dans cette présentation des relations prises en charge par la fonction "Affaires publiques", les relations génériques que nous avons définies dans notre modèle théorique du chapitre 5. Il s'agit essentiellement des relations de légitimation (information et négociation avec les pouvoirs publics) et des relations de coordination (collaboration avec les autres lobbies et participation à des actions collectives). Les relations de délégation apparaissent comme inexistantes, ou ne sont pas considérées par les responsables "Affaires publiques" comme des relations devant être "gérées". Par ailleurs, comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, les relations d'influence avec les pouvoirs publics sont considérées comme étant exclusivement des relations de légitimation (pas de relations de pression).

113• Entre mise en oeuvre et coordination interne

Sur le plan opérationnel, les responsabilités de la fonction "Affaires publiques" s'exercent de deux façons au sein de l'entreprise :

- ***Par la mise en oeuvre des relations*** ; les collaborateurs chargés des "Affaires publiques" prennent direcement en charge les relations avec les parties prenantes, en s'appuyant, éventuellement, sur des professionnels externes (lobbyists, avocats, publicitaires). Dans les entreprises que nous avons étudiées, la fonction "Affaires publiques" assure la mise en oeuvre des relations suivantes : l'influence des décisions publiques, la conduite des négociations politiques, l'information des parties prenantes des processus de lobbying, la conduite des coalitions politiques.

- ***Par la coordination des relations mises en oeuvre par d'autres responsables au sein de l'entreprise*** ; il s'agit des relations pour lesquelles une certaine expertise - technique, juridique, commerciale...- est nécessaire. Ces relations sont prises en

charge, le plus souvent, par des responsables fonctionnels (juridique, sécurité et environnement, qualité...) ou opérationnels (service international, filiales, direction régionale...) de l'entreprise. La fonction "Affaires publiques" assure la coordination de l'ensemble de ces relations (par exemple, la participation d'experts de l'entreprise à des groupes de travail publics) et apporte un soutien de nature relationnelle (par exemple, faciliter l'accès à des fonctionnaires de la Commission européenne).

La répartition de ces responsabilités opérationnelles varie selon les entreprises et les missions confiées aux départements "Affaires publiques". Ces responsabilités varient également selon les compétences et les profils des collaborateurs chargés des "Affaires publiques".

12• La prise en charge de "dossiers" stratégiques

La fonction "Affaires publiques" traite des "dossiers". Cette appellation traduit aussi bien la gestion d'un processus de décision publique (vote d'une loi, adoption d'une directive communautaire, mise en oeuvre d'une réglementation) que des actions engagées vis-à-vis de parties prenantes socio-politiques (négociation avec des groupes d'intérêt ou avec des organisations professionnelles). Cette notion de "dossier" recouvre assez bien le concept américain d' "*issue*" (Buchholz, 1986 ; 1992) que nous avons vu dans le chapitre 2 : chaque dossier renvoie à une situation problématique, pour laquelle la fonction "Affaires publiques" peut apporter une contribution de nature politique (par exemple effectuer du lobbying). Le portefeuille des dossiers pris en charge par la fonction "Affaires publiques" est spécifique à chaque entreprise. Ces dossiers présentent trois caractéristiques importantes :

- ***Ce sont souvent des dossiers à caractère stratégique*** ; certaines décisions publiques sur lesquelles intervient la fonction "Affaires publiques" mettent en jeu, sinon la pérennité de l'entreprise, du moins les conditions de son développement, voire sa position concurrentielle ou ses avantages compétitifs. La mise en oeuvre d'actions politiques pour influer sur la loi organisant la concurrence dans le secteur des télécommunications est un exemple de gestion d'un dossier à caractère stratégique.

- ***Ce sont des dossiers variés*** ; la variété des dossiers est liée à l'étendue des domaines de décision publique concernant l'entreprise. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, cette variété est souvent liée, en règle générale, à la taille de l'entreprise, à son degré de diversification, et à la nature de ses activités. Par exemple, un responsable "Affaires publiques" d'une entreprise fortement diversifiée affirme gérer chaque année une dizaine de dossiers législatifs (texte de loi) portant sur des domaines comme la concurrence dans le secteur des télécommunications, la

pollution atmosphérique, l'aménagement du territoire, la politique de la ville, ou la réforme des marchés publics.

- *Ce sont des dossiers à caractère transversal* ; les dossiers pris en charge par la fonction "Affaires publiques" peuvent concerner l'ensemble des domaines de l'entreprise : recherche et développement, production, commercial, ressources humaines, affaires internationales, etc. Dans le cas des entreprises étudiées, deux types de dossiers transversaux sont les plus fréquemment évoqués : les dossiers liés à la protection de l'environnement et les dossiers à caractère fiscal.

Les responsabilités de la fonction "Affaires publiques" portent dans certains cas sur des dossiers ponctuels, liés à des préoccupations opérationnelles de court terme. Il s'agit, en règle générale, de faciliter des contacts avec des fonctionnaires de l'administration (par exemple, pour obtenir des autorisations préfectorales), des élus locaux, voire des responsables politiques sur le plan national (par exemple, pour faciliter des négociations commerciales avec des gouvernements étrangers).

13• La prise en charge des activités politiques de l'entreprise

Quelle que soit la nature des dossiers pris en charge, la mission assurée par la fonction "Affaires publiques" se décline en trois activités politiques génériques. Ces activités peuvent être qualifiées de génériques car elles sont assurées, à des degrés divers, par l'ensemble des départements "Affaires publiques" que nous avons étudiés (figure 7.1).

Figure 7.1 : Activités politiques des départements "Affaires publiques"

Activités politiques	Sous-activités politiques
• Constitution et développement de ressources politiques	• Maintenance relationnelle • Information des décideurs publics • Veille institutionnelle
• Lobbying	• Contacts directs avec les décideurs publics • Participation à des consultations ou des auditions officielles • Proposition d'amendements parlementaires
• Prestation de services internes	• Assistance à l'élaboration et à la conduite de dossiers • Coordination des relations avec les pouvoirs publics • Information interne

131• La constitution et le développement des ressources politiques

L'objectif, pour les responsables "Affaires publiques", est de constituer et de développer des ressources politiques pouvant être utilisées dans la mise en oeuvre des actions de lobbying. Trois ressources politiques sont concernées : le réseau relationnel de l'entreprise, son expertise politico-juridique, et sa réputation auprès des pouvoirs publics. Trois sous-activités politiques permettent de cultiver ces ressources politiques.

1• ***La maintenance relationnelle*** ; il s'agit de l'initialisation, du développement et du maintien de relations durables avec des décideurs publics (membres du Gouvernement, parlementaires, élus locaux, hauts fonctionnaires...) ou des prescripteurs politiques (personnalités du monde politique, personnalités du monde économique, journalistes, experts...). En règle générale, les responsables "Affaires publiques" disposent, avant leur prise de fonction, de leur propre réseau relationnel public ou politique[3] (au sein des cabinets ministériels, des directions générales de l'Administration, des partis politiques...). Ce réseau est ensuite développé, enrichi, tenant compte des besoins relationnels spécifiques pour l'entreprise. Un responsable "Affaires publiques" précise par exemple : "*nous disposons tous* (les responsables "Affaires publiques") *d'un tissu relationnel important. Les relations sont d'abord informelles et basées sur une confiance réciproque. En fait, on retrouve toujours les mêmes personnes : ils peuvent passer de l'Assemblée à un cabinet, etc... C'est un milieu très fermé. Il faut savoir cultiver ce réseau relationnel et gagner la confiance des gens*". Cinq entreprises parmi les quatorze étudiées ont recours à une même technique pour entretenir leur réseau relationnel. Cette technique consiste à constituer un groupe de personnalités politiques influentes et à gérer des relations régulières avec elles. En règle générale, ces "groupes politiques" sont constitués majoritairement de députés et de sénateurs, d'administrateurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat, de fonctionnaires, d'élus locaux et, éventuellement, d'autres personnalités publiques influentes. Le choix des personnalités est fait en fonction du pouvoir de décision de la personnalité politique et de son intérêt pour des domaines décisionnels concernant l'entreprise[4]. Selon les responsables Affaires, pour être efficaces, du point de vue de l'entreprise, ces "groupes politiques" doivent être aussi réduits que possible tout en intégrant les personnalités politiques-clés. Dans les cas étudiés, les groupes comptent entre vingt et cinquante personnalités. Ces groupes de

[3] Certains responsables des "Affaires publiques" affirment cependant ne pas avoir disposé d'un capital relationnel politique particulier au moment de leur prise de fonction. Le réseau relationnel est constitué progressivement sur la base de contacts réguliers et d'échanges d'informations avec certaines personnalités publiques ou politiques.

personnalités font l'objet d'une maintenance relationnelle approfondie de la part des responsables "Affaires publiques". Cela prend la forme d'invitations à des manifestations spécifiquement organisées par l'entreprise (petits-déjeuners débats, conférences, visites de sites, démonstrations de produits innovants, "voyages d'étude" à l'étranger...), voire de l'offre de prestations commerciales personnalisées (certaines entreprises, dont les activités le permettent, traitent les personnalités politiques comme des clients privilégiés et les font bénéficier de cartes d'abonnement, de promotions ou de services personnalisés[5]). Cette activité politique de maintenance relationnelle, qui relève parfois des relations publiques, a plusieurs objectifs. Il s'agit de promouvoir l'image -la réputation- de l'entreprise, de *"vendre l'entreprise aux décideurs publics"*[6] et de constituer progressivement un groupe de décideurs publics particulièrement informés de la situation de l'entreprise (marchés, concurrence, stratégie de développement...) et sensibilisés à ses arguments. Les manifestations organisées facilitent par ailleurs les rencontres informelles entre les responsables de l'entreprise et les décideurs publics-clés.

2• ***L'information des pouvoirs publics*** ; l'information est une autre facette de l'activité relationnelle des responsables "Affaires publiques". Cela consiste à informer ponctuellement les pouvoirs publics de la situation générale de l'entreprise (position concurrentielle, conjoncture, projets). La diffusion de l'information passe, en règle générale, par des courriers réguliers (lettres, rapport annuel d'activité commenté, dossiers d'actualité de l'entreprise...). Ces missives sont le plus souvent ciblées[7] et destinées en priorité à quelques décideurs-clés, identifiés en tant que tel par les responsables "Affaires publiques". L'information, ou la sensibilisation des décideurs publics, est parfois complétée par des contacts directs, plus ou moins formels. Certains contacts relèvent des manifestations de relations publiques évoquées plus haut. La présence régulière dans les enceintes du Parlement est l'une des techniques permettant d'entretenir des contacts directs avec des décideurs publics. Un responsable "Affaires publiques" précise par exemple : *"mes deux collaborateurs, chargés des relations avec le Parlement, sont respectivement à l'Assemblée Nationale, tous les mardis et mercredis, et au Sénat, tous les jeudis. J'y suis moi-même dès qu'il y a un texte important en discussion"*. Selon plusieurs responsables "Affaires publiques", cette activité d'information répond aussi à une demande de la part des responsables publics. Un

---

[4] Cette technique repose sur des principes similaires à ceux de la segmentation en marketing. Par exemple, seront "ciblés" : un député spécialisé dans des questions sectorielles liées à l'activité de l'entreprise (automobile, distribution, transport, environnement...), un président de groupe parlementaire, un membre d'une commission parlementaire-clé pour l'entreprise (Production, Finances...) ou encore un élu local d'une circonscription où l'entreprise possède une usine, etc.

[5] Par exemple, un responsable des "Affaires publiques" nous précise que certaines personnalités politiques s'adresseront plus facilement à lui pour un problème de service-après-vente.

[6] Cette expression revient souvent dans le discours des responsables "Affaires publiques".

[7] Les responsables rencontrés insistent sur le caractère contre-productif d'une large diffusion de l'information : par exemple, envoyer un mailing à tous les députés ou à tous les sénateurs.

de nos interlocuteurs précise par exemple : "*les administrateurs* (de l'Assemblée Nationale) *m'appellent souvent pour avoir telle ou telle information. Parfois, ce sont des députés qui ont besoin d'une information pour leurs discours*". La diffusion d'une information pertinente et crédible permettrait ainsi de développer des relations durables avec certains responsables publics (administrateurs au Parlement par exemple). Cela permet également à l'entreprise de se positionner comme expert sur certains sujets à caractère économique ou technique.

3• ***La veille institutionnelle*** ; la veille institutionnelle peut être vue comme une activité symétrique à celle d'information des pouvoirs publics. Selon un responsable "Affaires publiques", il est indispensable pour l'entreprise d'être "*en veille permanente de ce qui se passe dans l'agenda politique pour prévenir et anticiper les décisions publiques*". Selon les entreprises, la veille institutionnelle est plus ou moins passive, et les méthodes de collecte d'informations plus ou moins formalisées. L'activité basique de la veille institutionnelle consiste en un suivi des publications officielles : Journal Officiel, Journal Officiel de la Communauté Européenne, rapports des commissions parlementaires, rapports du Conseil Economique et Social, etc. Les questions parlementaires (Parlement français et Parlement européen) constituent également des signaux d'alerte et permettraient aux responsables des "Affaires publiques" d'anticiper certaines initiatives politiques[8]. Ces techniques de base seraient cependant d'une efficacité limitée. Plusieurs responsables "Affaires publiques" ont insisté sur l'importance de la veille "à la source", c'est-à-dire, au niveau des cabinets ministériels et de l'administration centrale pour les décisions publiques en France, et au niveau de la Commission européenne pour les directives communautaires. Les contacts réguliers avec les décideurs publics permettent aux responsables "Affaires publiques" d'avoir accès à des informations inédites, voire confidentielles. "*J'essaye d'obtenir les textes auprès des cabinets ministériels avant qu'ils ne soient présentés en Conseil des ministres. Cela permet à mes collaborateurs de mieux préparer leurs dossiers pour le Parlement* " précise un responsable "Affaires publiques", ajoutant : "*le gros du travail se fait en amont ; il faut avoir ses entrées dans les cabinets ministériels et influer sur les textes en préparation*" .

132• Le lobbying ou l'influence des décisions publiques

L'influence des pouvoirs publics -le lobbying- constitue le coeur de l'activité des responsables "Affaires publiques". Les activités d'influence reposent sur l'ensemble des ressources politiques de l'entreprise. Paradoxalement, les responsables que nous avons

[8] Par exemple, le département "Affaires publiques" d'une des entreprises étudiées a mis en place un fichier informatisé de toutes les personnalités politiques ayant pris position sur un sujet touchant aux intérêts de l'entreprise.

rencontrés sont beaucoup moins explicites sur le contenu de ces activités d'influence. Nous avons cependant identifié trois types d'activités d'influence :

1• ***Les contacts directs avec des décideurs publics*** ; les responsables "Affaires publiques" comparent souvent leur rôle à celui d'un avocat : il s'agit de rencontrer et d'influencer les décideurs publics pour défendre les intérêts de l'entreprise. Cette démarche est relative à une décision publique ponctuelle (projet de loi, projet de directive) que l'entreprise cherche à susciter (par exemple, une baisse de la TVA), à infléchir, voire à bloquer. L'influence des pouvoirs publics exige dans un premier temps l'accès aux décideurs publics-clés. La qualité du réseau relationnel de l'entreprise -son "groupe politique"- apparaît ici comme un atout pour l'action de lobbying : d'une part, les personnalités du "groupe politique" sont souvent les décideurs-clés à contacter (présidents de commissions parlementaires, élus spécialisés, hauts fonctionnaires...) ; d'autre part, les personnalités faisant partie du réseau relationnel de l'entreprise peuvent jouer le rôle de prescripteurs ou d'intermédiaires, et faire bénéficier l'entreprise de leur propre réseau politique (connaissances personnelles ou professionnelles, appartenance à un même parti politique ou à un même Corps...). Les contacts engagés avec les décideurs-clés peuvent prendre plusieurs formes : envoi d'un courrier, entretien formel sur rendez-vous, entretien téléphonique, entretien informel au cours d'un déjeuner ou d'une manifestation de relations publiques... L'identification des décideurs-clés, et la capacité à élaborer des argumentaires pertinents, apparaissent comme les principales compétences techniques d'un responsable "Affaires publiques". Par exemple, s'agissant d'un texte de loi, un professionnel décrit ainsi le processus de persuasion : "*d'abord, je m'arrange pour être auditionné devant le rapporteur du texte de loi ou devant la commission parlementaire compétente ; ensuite, j'essaye de persuader un maximum des membres de la commission. Si cela échoue, j'essaye de rencontrer d'autres parlementaires : je commence par les présidents des groupes, puis je passe aux députés influents -qui peuvent entraîner leurs collègues- C'est en effet inutile de déclencher des actions d'envergure (par exemple, contacter un maximum de députés) si cela n'est pas indispensable*". L'influence des décideurs publics est décrite comme une activité essentiellement de persuasion, basée sur une argumentation technique et rationnelle. La description suivante résume assez bien la démarche de persuasion décrite par les responsables "Affaires publiques" : "*j'essaye de vendre les positions de l'entreprise. J'essaye de convaincre la personne que je rencontre du bien-fondé de nos positions ; pourquoi on demande telle décision, quelles en sont les conséquences pour nous. J'essaye aussi d'étayer ma position par des chiffres précis*". Les arguments de l'entreprise, ses positions de principe, sont souvent rassemblées dans une note ou un dossier : un "livre blanc". La qualité et la crédibilité des analyses techniques (traitement de données, interprétations, projection...) seraient, selon les responsables "Affaires publiques", déterminantes dans l'influence des décideurs publics. Parmi les arguments les plus souvent évoqués par nos interlocuteurs, nous pouvons citer : l'intérêt général ("*nous essayons toujours de relier directement ou*

indirectement notre argumentation à l'intérêt public" souligne un responsable "Affaires publiques"), la défense de l'emploi ou la création d'emplois[9], l'innovation technologique, et la compétitivité face aux entreprises étrangères.

2• ***La participation à des auditions ou à des consultations officielles*** ; dans son principe, pour les responsables "Affaires publiques", cette activité n'est guère différente de la précédente. La participation à des auditions ou à des consultations, s'inscrit dans un processus officiel et formel de recueil d'informations de la part des pouvoirs publics. Ceci concerne aussi bien les consultations organisées par l'Administration, par les cabinets ministériels, comme les auditions des commissions parlementaires. Le plus souvent, ce sont des experts techniques ou des membres de la Direction Générale de l'entreprise qui participent à ces consultations. Les responsables "Affaires publiques" assurent la préparation et la coordination de ces auditions. Par exemple, un responsable "Affaires publiques" nous précise : "*sur un dossier donné qui m'intéresse, les administrateurs* (du Parlement) *m'appellent pour m'informer des auditions qui vont être organisées. Inversement, quand mon P-DG souhaite participer à une audition parlementaire, j'essaye de m'arranger avec les membres de cette commission que je connais ou avec les administrateurs qui y travaillent*".

3• ***Les propositions d'amendements parlementaires*** ; l'intervention des responsables "Affaires publiques" pour inspirer, voire rédiger, un amendement parlementaire (au Parlement français ou au Parlement européen) est souvent présentée comme la manifestation la plus remarquable du lobbying. Sur le plan pratique, cette technique est décrite fort simplement par un professionnel : "*lors de la discussion d'un texte de loi, nous rédigeons des propositions d'amendements et nous recherchons des personnes pour les déposer*". Le plus souvent, la rédaction d'une proposition d'amendement est directement prise en charge par le responsable "Affaires publiques", assisté éventuellement par des collaborateurs internes de l'entreprise (service juridique) ou par un cabinet spécialisé (lobbyist professionnel, avocat). Concernant la rédaction des amendements, un responsable "Affaires publiques" nous précise : "*nous proposons toujours quelque chose de ficelé : une proposition complète d'amendement avec un exposé des motifs . Cela permet aux élus d'avoir tous les éléments de décision en main*". S'agissant de la prise en charge des amendements par les élus -le "portage"- les responsables "Affaires publiques" distinguent deux types de situations : d'une part, les textes de loi (ou de directive) techniques et sans enjeux politiques particuliers ; d'autre part, les textes ayant une dimension politique ou idéologique. Dans le premier cas, le "portage" des amendements

[9] Certains responsables reconnaissent que l'argument "emploi" n'est plus très efficace car l'ensemble des entreprises effectuant du lobbying ont recours à ce type d'argumentation.

ne semble pas poser de problème[10]. Dans le second cas, le "portage" est plus problématique ; "*on se bat pour trouver des députés qui acceptent de porter nos amendements lorsque le texte a une dimension politique*" affirme un professionnel. Il s'agit de persuader un ou plusieurs élus de la pertinence de la proposition de l'entreprise, en tenant compte du jeu politique au Parlement (position du Gouvernement, position des groupes politiques, agenda parlementaire, portée des débats parlementaires...). Il est clair que le succès d'un "dépôt d'amendement" dépend, aussi, des relations entretenues avec certains élus-clés (rapporteurs, présidents de commission, élus spécialistes). Le processus de "dépôt" d'amendement a d'autant plus de chances d'aboutir que l'activité de maintenance relationnelle, d'information et de persuasion aura été efficace. Soulignons que certains professionnels minimisent la portée de la technique de l'amendement. Il semblerait que le recours à cette technique soit limité à des situations extrêmes. "*Le meilleur texte* (proposition d'amendement) *est celui qui a été pris en charge avant : par les cabinets ministériels ou par les commissions parlementaires*" précise un responsable "Affaires publiques". Le recours à la technique de l'amendement ne se justifierait que "*lorsque les demandes de l'entreprise n'ont pas été prises en compte lors des négociations officielles avec le Gouvernement ou à la suite d'arbitrages-interministériels défavorables*"[11].

133• Les prestations de services internes

La fonction "Affaires publiques" assure également des responsabilités sur le plan interne. Selon un responsable, la gestion des "Affaires publiques" doit permettre d'assurer "*la liaison entre les services internes de l'entreprise et son environnement institutionnel*". Nous avons identifié trois responsabilités ou sous activités :

1• ***L'assistance pour l'élaboration et la conduite des "dossiers"*** ; le responsable "Affaires publiques" assure une fonction d'assistance technique, auprès des services internes de l'entreprise, sur tous les dossiers à caractère politique. Par exemple, l'assistance technique peut prendre la forme de conseils, pour formuler un problème politique ou élaborer un argumentaire. Selon un responsable "Affaires publiques" : "*les cadres de l'entreprise ont une culture politique très faible ou inexistante. Dans les opérations de lobbying, ils ne savent pas mettre en valeur les enjeux politiques d'un problème. Pour eux, les choses sont évidentes. Notre travail consiste à traduire les enjeux techniques ou économiques qu'ils expriment en des enjeux politiques susceptibles d'être compris par les*

[10] Par exemple, un professionnel décrit ainsi le processus de dépôt d'un amendement "technique" : "*je suis allé voir le rapporteur à l'Assemblée Nationale, il m'a dit que l'amendement était trop compliqué et que ce n'était pas dans le champ du débat. Je suis ensuite allé au Sénat, le rapporteur n'était pas très chaud mais il a quand même accepté de prendre l'amendement*".

pouvoirs publics". L'intervention des responsables "Affaires publiques" favorise la prise en compte, dans les décisions de l'entreprise, de certains facteurs de nature politique (agenda public, priorités gouvernementales...). Les responsables "Affaires publiques" apportent également une assistance dans la formulation des messages politiques de l'entreprise (langage à utiliser, codes politiques à respecter...). Un responsable souligne par exemple : "*très souvent, il m'arrive d'expliquer à mes collègues que l'on ne peut pas utiliser tel argument, qu'on ne peut pas faire telle action ou qu'ont ne peut pas déposer tel amendement parce qu'il n'y a aucune chance de convaincre les parlementaires*". Ce travail d'assistance et, dans une certaine mesure, de formation, s'inscrit en amont des activités de lobbying. Il se poursuit, en règle générale, par la prise en charge politique des dossiers : formulation d'une tactique d'influence, identification des cibles politiques et planification des actions d'influence à engager.

2• ***La coordination des relations avec les pouvoirs publics*** ; selon la mission qui leur est confiée, les responsables "Affaires publiques" assurent la coordination interne, plus ou moins forte, de l'ensemble des relations entretenues par les collaborateurs de l'entreprise avec les pouvoirs publics. Dans certaines entreprises, la coordination se traduit par une centralisation de la responsabilité des relations avec les institutions politiques (essentiellement, les relations avec le Parlement et les cabinets ministériels[12]). Dans d'autres entreprises, la coordination se limite à la diffusion de l'information : le responsable "Affaires publiques" se positionne comme un expert interne en relations avec les pouvoirs publics, et intervient ponctuellement, le plus souvent pour tenter de dénouer des situations de blocage. L'ensemble des responsables "Affaires publiques" rencontrés insiste sur l'importance de la coordination interne dans la conduite des actions politiques. La technicité de certains dossiers (droit du travail, droit de la concurrence, normes techniques...) rend indispensable la collaboration des spécialistes au sein de l'entreprise, dans les opérations de lobbying. L'absence de coordination interne est présentée comme étant une cause majeure de l'échec des opérations de lobbying.

3• ***L'information interne*** ; les responsables "Affaires publiques" prennent en charge la diffusion interne de l'information à caractère politique. Certains responsables ont mis en place des "bulletins de liaison" destinés aux principaux décideurs au sein de l'entreprise : Direction Générale, directeurs opérationnels, directeurs de filiales. Ces "bulletins de liaison" permettent d'informer régulièrement les responsables internes sur

---

[11] Toutefois, certains responsables "Affaires publiques" insistent sur les risques liés à la mise en oeuvre de cette technique, en particulier le risque de confrontation frontale avec le Gouvernement. Quelques professionnels affirment ainsi tenir informés les cabinets ministériels concernés de tous les amendements proposés.

[12] Par exemple, dans une des entreprises étudiées, le département "Affaires publiques" a mis au point un document (classeur de fiches) précisant le discours officiel et les positions de l'entreprise sur plusieurs sujets d'intérêt général (fonds de pension, fiscalité, monnaie unique...).

le contenu de l'agenda public (projets de loi ou de directives communautaires, activités parlementaires, mises en applications de dispositions réglementaires...) mais aussi sur les actions politiques engagées par l'entreprise (évolution d'une opération de lobbying, rencontres avec des responsables politiques...). En ce sens, cette diffusion d'informations contribue à la coordination de l'action politique de l'entreprise. La diffusion d'informations politiques apparaît également comme un support à la veille institutionnelle. Certains responsables "Affaires publiques" s'appuient sur les services opérationnels de l'entreprise pour mieux identifier les enjeux de certains projets de décisions publiques. Un responsable résume ainsi cette activité : "*dès que j'identifie un texte susceptible de concerner l'entreprise, je le transmets immédiatement au service interne compétent pour avoir son analyse. On décide à partir de là s'il est nécessaire d'agir ou pas, et ce qu'il faut faire*". Trois entreprises, parmi les quatorze étudiées, ont formalisé ce processus d'information et de coordination interne en instituant un "Comité des Relations Extérieures". Ces comités réunissent les principaux décideurs internes concernés par les relations avec les pouvoirs publics : Direction de la Stratégie, Direction des Ressources Humaines, Direction de la Communication, Direction Internationale, etc.

Si les différents responsables "Affaires publiques" semblent assurer les mêmes tâches, leur mode de fonctionnement et leur intégration dans les structures de l'entreprise, apparaissent comme très différents.

2• L'émergence du politique dans l'organigramme

Les entreprises que nous avons étudiées ont confié formellement la responsabilité, totale ou partielle, de la gestion des "Affaires publiques" à un ou plusieurs de leurs collaborateurs. D'un point de vue organisationnel, la fonction "Affaires publiques" a donné lieu à la mise en place d'une cellule ad hoc, voire à une direction fonctionnelle. Nous désignerons cette structure formelle par "département Affaires publiques". Il s'agit de la traduction littérale de la notion américaine de "*Public Affairs department*"[13], que nous avons présentée dans le chapitre 2. Nous abordons ainsi, dans cette deuxième partie de ce chapitre, l'émergence de ces structures formelles au sein des entreprises étudiées, le mode d'organisation des départements "Affaires publiques",

[13] Comme le verrons plus loin, cette appellation est d'ordre académique et ne correspond pas, le plus souvent, aux titres donnés par les entreprises à leur structure interne chargée de la fonction "Affaires publiques".

ainsi que le problème de l'intégration de ces départements dans le système de management des entreprises.

21• La professionnalisation des activités politiques de l'entreprise

211• Des départements récemment créés

Nous n'avons pas réussi à dater avec précision la création des différents départements "Affaires publiques". Dans plusieurs entreprises, les responsabilités confiées à la fonction "Affaires publiques" ont été élargies au fur et à mesure des besoins en matière d'activités politiques (suivi des réglementations, lobbying...). Toutefois, il apparaît, en règle générale, que les départements "Affaires publiques" sont de création récente. Sur les six entreprises, pour lesquelles la datation fut possible, le département "Affaires publiques" le plus ancien a été créé en 1988. Il s'agit d'une structure chargée de la gestion des "Affaires publiques" sur le plan communautaire et international. Les cinq autres départements ont été respectivement créés en 1990, 1993, 1994 et 1995 (2 cas). Nous avons identifié quatre motivations essentielles dans la création d'un département "Affaires publiques". Elles relèvent aussi bien de facteurs externes à l'entreprise, que de facteurs internes :

- ***Le développement du pouvoir de décision des institutions communautaires et la déréglementation*** de certains secteurs (électricité, télécommunications, transport aérien) ; par exemple, le responsable "Affaires publiques" d'une entreprise d'un secteur en cours de déréglementation précise : "*avant, les relations extérieures étaient assurées grâce à des réseaux informels qui sont les fruits de l'histoire de l'entreprise. Actuellement, nous sommes en pleine période de bouleversements. L'entreprise a été réorganisée pour anticiper ces changements, pour mener la bataille, car la lutte va être féroce*". La mise en place d'un département "Affaires publiques" répond donc, pour certaines entreprises, à des enjeux externes, de nature réglementaire.

- ***Une modification profonde des relations avec les pouvoirs publics*** ; ceci concerne plus particulièrement les entreprises publiques, évoluant dans des secteurs concurrentiels, et récemment privatisées. La privatisation, et la modification de la nature des relations avec les pouvoirs publics, semble avoir poussé certains dirigeants à créer un département chargé des "Affaires publiques", ou à en renforcer les moyens. Un responsable d'une entreprise publique privatisée justifie ainsi sa mission : "*avant, nous étions chouchoutés par notre ministère de tutelle. Maintenant que nous sommes privatisés, nous devons avoir nos propres moyens et voler de nos propres ailes*".

- ***Un changement dans la direction de l'entreprise*** ; trois départements "Affaires publiques", parmi ceux que nous avons étudiés, ont été créés, dans leur forme actuelle, à la suite d'un changement de PDG. L'arrivée d'un nouveau dirigeant, à culture politique (issue de la haute fonction publique ou du monde politique), s'est traduite par un renforcement des moyens de la gestion des "Affaires publiques". Par exemple, un responsable nous précise : "*auparavant, cette fonction* (de gestion des "Affaires publiques") *était assurée par une seule personne, un conseiller de la Direction Générale. En 1994,* (le nouveau PDG) *a voulu donner de l'ampleur à cette mission pour accentuer le travail relationnel vis-à-vis des pouvoirs économiques, accentuer le lobbying, faire de la veille, alerter les services internes, faire un travail d'analyse, établir des argumentaires, ou établir des plans d'actions*".

- ***Un changement majeur dans le développement stratégique de l'entreprise*** ; nous avons rencontré le cas de deux entreprises dont le département "Affaires publiques" a été mis en place respectivement, à la suite d'une restructuration, et d'une importante fusion de diversification. Dans ce dernier cas, la fusion a eu comme conséquence de démultiplier les enjeux réglementaires pour l'entreprise ; son responsable "Affaires publiques" précise : "*avant la fusion, il y avait déjà quelqu'un qui s'occupait de cette fonction, mais après la fusion, le P-DG a voulu lui donner une dimension plus importante, vraisemblablement parce que c'est un politique qui connaît l'importance de cette fonction*".

212• Des départements de taille modeste

La figure 7.2 recense les différents départements "Affaires publiques" étudiés, selon leur taille moyenne, exprimée en nombre de collaborateurs à plein temps qui y directement rattachés[14].

Figure 7.2 : Taille moyenne des départements "Affaires publiques"

					Moyenne
Taille du département "Affaires publiques"	1	2 à 5	6 à 10	supérieure à 10	**6**
Nombre de cas identifiés	2	7	4	1	**14**
Effectif moyen des entreprises	6 500	11 5000	96 000	168 000	**98 000**

[14] Hors personnel de secrétariat.

Il apparaît que la taille moyenne des départements "Affaires publiques" est de l'ordre de six collaborateurs. Il s'agit d'un effectif relativement modeste, au regard de la taille moyenne des entreprises étudiées. Ces résultats sont cependant cohérents avec les configurations départements "Affaires publiques" au sein, par exemple, des firmes américaines. A titre de comparaison, Post et al. (1983) montrent que la taille moyenne de ces départements est de 19 collaborateurs, sachant que 71% d'entre eux disposent de moins de 10 collaborateurs[15]. Il convient toutefois d'être prudent sur la signification à donner aux effectifs des départements "Affaires publiques". Dans certaines entreprises, la gestion des "Affaires publiques" est décentralisée. Dans ce cas, le département "Affaires publiques" n'assure principalement qu'une mission de coordination : les collaborateurs intervenant sur des dossiers politiques sont diffus au sein de l'entreprise (directeur juridique, directeurs d'activités, directeurs de filiales, etc.). Dans d'autres entreprises, au contraire, le département "Affaires publiques" assure l'ensemble des relations avec les parties prenantes politiques, et dispose ainsi d'un effectif permanent plus important. Dans les différentes entreprises étudiées, le département "Affaires publiques" le plus important en terme d'effectifs dispose de plus de soixante collaborateurs.

213 • Des responsables "Affaires publiques" au profil plutôt politique

Les responsables "Affaires publiques" disposent, majoritairement, d'une expérience antérieure acquise dans le monde politique ou dans la fonction publique : cabinets ministériels (directeur de cabinet, conseiller), Parlement (administrateur, assistant parlementaire, collaborateur dans un groupe parlementaire), Administration centrale et Administration territoriale. Ces responsables apportent à l'entreprise leur culture politique, une connaissance des circuits de décision publique, ainsi qu'un réseau relationnel dans le monde politique ou dans la haute fonction publique. Parmi les responsables que nous avons rencontrés, il nous semble que certains considèrent leurs responsabilités dans l'entreprise comme temporaires[16]. D'autres, au contraire, semblent être devenus des professionnels des relations avec les pouvoirs publics après une carrière politique ou dans l'administration publique. Une minorité des responsables "Affaires publiques" est cependant issue du monde de l'entreprise ou d'organisations professionnelles. Ces responsables ont des expériences antérieures dans la communication et les relations publiques, voire dans le commercial. Selon ces

---

[15] 18,2% des départements ont un effectif compris entre 11 et 25 collaborateurs, 8,7% entre 26 et 100, et 2,1% des départements disposent entre 101 et 400 collaborateurs.

[16] Un responsable décrit ainsi sa trajectoire professionnelle : " *j'ai fait toute ma carrière dans le milieu politique ; aujourd'hui, je travaille comme responsable des relations avec les pouvoirs publics en utilisant mes réseaux relationnels mais demain ou après-demain je peux très bien retourner à mes anciennes occupations*" ;

responsables, leur ancienneté dans l'entreprise et leur connaissance des milieux économiques ont été privilégiées par rapport à l'expérience du monde politique[17].

Quel que soit le profil des responsables "Affaires publiques", leurs collaborateurs directs ont, le plus souvent, des compétences complémentaires. Un responsable "Affaires publiques" issu du monde politique s'entoure ainsi de collaborateurs "techniciens" ayant une bonne connaissance des activités et du fonctionnement de l'entreprise. Inversement, un responsable "Affaires publiques" recruté en interne se fait assister par des collaborateurs issus du monde politique ou de l'administration.

Nous avons recensé dans la figure 7.3 les titres attribués aux responsables "Affaires publiques" dans les différentes entreprises étudiées. Nous constatons une certaine différenciation dans les titres de ces responsables : certains ayant le titre de "directeur" tandis que d'autres ont celui de "chargé de mission", voire de "conseiller"[18]. Toutefois, ces titres ne recouvrent pas toujours les mêmes réalités, ni les mêmes statuts hiérarchiques. Par exemple, certains "chargés de mission" ont les mêmes responsabilités qu'un "directeur" dans d'autres entreprises. Nous reviendrons plus loin sur cette question des responsabilités formelles. Il est cependant intéressant de noter que le terme "Affaires publiques" est rarement utilisé dans les entreprises étudiées (une seule entreprise sur les quatorze cas dispose d'une "Cellule des Affaires publiques"). La dénomination la plus courante semble être celle de "Relations Extérieures", plus neutre vraisemblablement que celle d' "Affaires publiques" qui pourrait faire référence aux "affaires" de corruption ou de trafic d'influence[19].

Figure 7.3 : Dénomination des responsables "Affaires publiques"

	Directeur	Directeur délégué	Chargé de mission	Conseiller	Total
Relations Extérieures	5	-	1	-	6
Direction Générale	-	-	2	1	3
Communication et Relations Publiques	1	-	1	-	2
"Affaires publiques"	1			-	1
Relations avec les Pouvoirs Publics	-	1	-	-	1
Autres	1				1
Total	8	1	4	1	14

[17] Par exemple, un responsable répondant à ce profil nous a précisé : "*j'ai fais toute ma carrière dans l'entreprise. Pendant vingt ans, j'ai exercé différents postes à responsabilités dans les fonctions commerciales et internationales. Le Président a tenu à choisir comme directeur des relations extérieures quelqu'un qui connaisse parfaitement l'entreprise et ses rouages*".

[18] Précisons que certains "chargés de mission" sont rattachés hiérarchiquement à des directeurs généraux officieusement responsables de la gestion des "Affaires publiques" de l'entreprise. Dans ces cas, nous ne répertorions que le titre du chargé de mission et non celui du directeur général.

[19] Pour rester cohérent dans notre rédaction, nous continuerons d'utiliser dans la suite de ce document l'expression "fonction Affaires publiques", prise au sens américain du terme.

22• Des structures "Affaires publiques"à géométrie variable

Les structures chargées des "Affaires publiques" recouvrent des réalités différentes selon les entreprises : il peut s'agir d'une structure unipersonnelle de type "chargé de mission", comme d'une "Direction des Relations Extérieures" comprenant plusieurs dizaines de collaborateurs. Nous avons identifié quatre structures-types de département "Affaires publiques" (figure 7.4), correspondant à des moyens alloués et à des modes de fonctionnement fort différents.

Figure 7.4 : Quatre structures-types des départements "Affaires publiques"

	Cabinet	Cellule	Direction intégrée	Direction élargie
Cas identifiés	5	6	2	1
Rattachement hiérarchique	PDG ou DG	Direction de la Communication ou Direction Internationale	PDG ou DG	PDG
Responsabilités	Conseillers ou chargés de mission dans les relations avec les pouvoirs publics	Cellule(s) décentralisée(s) de plusieurs collaborateurs chargés des relations institutionnelles, de la veille et du lobbying. Spécialisation par cible politique (locale, nationale, communautaire)	Idem que "Cellule" & intégration des cellules décentralisées dans une même structure hiérarchique	Idem que "Cellule" & prise en charge d'autres relations extérieures (concurrents, parties prenantes économiques ...) et de la veille stratégique
Coordination interne	Par la voie hiérarchique	Hiérarchique ou transversale (limitée)	Transversale	Transversale

221• La structure de cabinet

C'est la forme structurelle la plus sommaire. Certaines Directions Générales se dotent de conseillers permanents en relation avec les pouvoirs publics. Ce choix est le plus souvent motivé par une volonté de rationaliser la gestion des relations avec les institutions publiques, devenues plus stratégiques ou plus fréquentes. Cette évolution structurelle n'empêche pas l'entreprise de faire appel ponctuellement à des cabinets de lobbying, ni d'engager des actions politiques par l'intermédiaire des organisations

professionnelles. La gestion des "Affaires publiques" -gestion des dossiers à caractères externe et politique- est confiée à un ou plusieurs conseillers rattachés à la Direction Générale. Cette mission est proche de celle d'un directeur de cabinet, avec laquelle elle s'identifie par ailleurs dans certaines entreprises (gestion de l'agenda politique du PDG ou du DG, préparations de contacts politiques...). Dans ce type d'organisation, le -ou les- responsables chargés des "Affaires publiques" peuvent ne pas apparaître en tant que tel dans l'organigramme de l'entreprise. Ils apparaissent souvent sous des titres comme : chargé de mission auprès du Président, chargé de mission à la Direction Générale, directeur de cabinet du Président, directeur délégué, conseiller auprès de la Direction Générale, directeur à la Direction Générale, etc. La coordination interne, pour les questions politiques (relations avec les autres responsables au sein de l'entreprise) relève ainsi quasi exclusivement de la voie hiérarchique (par l'intermédiaire du PDG ou du DG). Notons enfin, que dans les cas identifiés comme relevant de ce type de structure (cinq entreprises sur quatorze), nous avons constaté une forte politisation de cette fonction ; leurs responsables ont un profil plutôt politique et privilégient les relations avec les cabinets ministériels et le Parlement.

222• La constitution d'une cellule ad hoc

La densité ou la fréquence des relations avec les pouvoirs publics amènent certaines entreprises à se doter d'un service *ad hoc* : une "cellule" "Affaires publiques". Cette évolution se traduit par davantage de responsabilités confiées à la fonction "Affaires publiques" (par exemple, assurer la veille institutionnelle ou gérer les relations avec les institutions communautaires), davantage d'autonomie et, surtout, davantage de ressources directes allouées (en terme d'effectifs essentiellement). Les cellules "Affaires publiques" que avons identifiées (6 cas sur 14) présentent deux caractéristiques. D'une part, ces cellules sont placées au sein d'une direction fonctionnelle ou opérationnelle ayant des responsabilités plus larges ; le plus souvent, il s'agit de la direction de la Communication ou de la direction Internationale. D'autre part, les responsabilités de la gestion des "Affaires publiques" sont souvent différenciées par cibles politiques. La situation la plus fréquente est celle d'une double cellule "Affaires publiques" : l'une spécialisée dans les relations avec les pouvoirs publics français, et l'autre, spécialisée dans les institutions communautaires. Dans certaines entreprises ayant des enjeux économiques importants sur le plan local, des responsables délégués assurent les relations avec les collectivités territoriales[20]. Dans les structures de type "cellule", les responsables "Affaires publiques" ont un faible pouvoir de coordination interne. La

[20] Par exemple dans l'une des entreprises étudiées, trois Directeurs délégués sont chargés des relations avec les collectivités locales et fonctionnent en "électrons libres" : ils relèvent formellement de la Direction Générale mais sont mis à la disposition des services opérationnels ou des filiales pour des interventions ponctuelles sur demande (mise en relation avec des personnalités politiques, conduite d'actions de lobbying, etc.).

coordination par la voie hiérarchique est privilégiée, bien que des relations transversales puissent exister (par exemple, l'organisation de groupes de travail lors des opération de lobbying). Les responsables "Affaires publiques" se positionnent plus en prestataires de services pour les autres départements de l'entreprise. Aussi, nous avons constaté que plusieurs entreprises ayant adopté ce mode de fonctionnement sont diversifiées en terme d'activités et possèdent une organisation décentralisée.

223 • L'intégration par une Direction

L'intégration au sein d'une même direction de l'ensemble des collaborateurs de l'entreprise en charge des "Affaires publiques" est une évolution possible dans l'organisation de cette fonction. Cette évolution peut traduire, par exemple, la volonté d'une meilleure coordination entre la gestion des "Affaires publiques" sur le plan national et sur le plan communautaire. Dans les deux entreprises où nous avons identifié ce type d'organisation, la gestion des "Affaires publiques" relève de la responsabilité d'une "Direction des Relations Extérieures" autonome, rattachée hiérarchiquement à la Direction Générale. Cette évolution se traduit par davantage de responsabilités externes (élargissement de ses domaines d'intervention : national et communautaire, communication et relations publiques...) et internes (en particulier, un pouvoir de coordination de l'action politique des autres services de l'entreprise). Si la structure de type "cellule" semble adaptée à un fonctionnement décentralisé, l'intégration de la gestion des "Affaires publiques" dans une même direction apparaît cohérente avec un management plus centralisé.

224 • La Direction élargie

Cette évolution correspond à l'élargissement des responsabilités, hiérarchiques et fonctionnelles, du département "Affaires publiques". Elle peut traduire l'importance accordée à cette fonction au sein de l'entreprise, comme la volonté d'une plus grande efficacité opérationnelle (en particulier dans la coordination entre la stratégie et la gestion des "Affaires publiques"). En terme de pouvoir de décision, le responsable "Affaires publiques" peut avoir une position hiérarchique plus importante (par exemple, celle de Directeur Général) et faire partie du Comité de direction. Le département "Affaires publiques" participe ainsi directement à la réflexion -et la prise de décision- stratégique. Sur le plan fonctionnel, le département "Affaires publiques" se voit confier les responsabilités relationnelles les plus larges : relations avec les parties prenantes politiques et quasi politiques (organisations professionnelles, concurrents, institutions réglementaires internationales, médias).

Les quatre structures-types de la fonction "Affaires publiques" ne renvoient pas, selon nous, à une hiérarchie en terme de pratiques professionnelles ou d'efficacité dans

l'action politique. Toutefois, la formalisation de la fonction "Affaires publiques" au sein d'une Direction témoigne d'un accroissement des moyens directs alloués à cette fonction[21], voire de l'intérêt que témoignent les dirigeants de l'entreprise à la gestion des "Affaires publiques". Pour de nombreux responsables que nous avons rencontrés, l'organisation de la fonction "Affaires publiques" demeure liée à l'histoire de l'entreprise, à sa culture, à ses habitudes relationnelles, à la répartition du pouvoir dans l'entreprise, et au profil de ses dirigeants.

23• Une faible intégration dans le management stratégique

231• Un instrument de la Direction Générale

Pour la plupart des responsables rencontrés, il ne fait aucun doute que la fonction "Affaires publiques" est un instrument de direction générale d'entreprise. Deux faits semblent confirmer ce point de vue : d'une part, la proximité hiérarchique de la fonction "Affaires publiques" avec la Direction Générale ; d'autre part, la prise en charge par cette fonction de dossiers en rapport avec le développement stratégique de l'entreprise. Il semblerait cependant que la gestion des "Affaires publiques" ne soit perçue que comme un outil au service de la direction stratégique de l'entreprise. Il nous a été souvent précisé que les interventions des départements "Affaires publiques" se faisaient en aval de la décision stratégique et du processus de planification stratégique. Certains responsables estiment toutefois que, à travers la veille institutionnelle, la gestion des "Affaires publiques" contribue indirectement à la formulation de la stratégie de l'entreprise. La diffusion d'informations à caractère politique vers la Direction Générale ou vers les principales directions opérationnelles de l'entreprise permet d'orienter ou d'infléchir certaines décisions stratégiques. Un responsable "Affaires publiques" résume ainsi sa contribution à la prise de décision stratégique : "*Je ne fais pas partie du Comité stratégique. Mon travail vient après l'arrêt de la stratégie de l'entreprise, mais je peux alerter, donner l'état des rumeurs*".

[21] Notons qu'une structure de type cabinet peut parfaitement coexister avec les autres formes de structure "Affaires publiques". Ceci est particulièrement vrai dans les entreprises dont le PDG a une culture politique : le cabinet du PDG peut assurer des fonctions de nature politique parallèlement à l'activité d'une cellule ou d'une direction des "Affaires publiques".

232• Une légitimité interne contestée

Selon les responsables "Affaires publiques" interrogés, la légitimité interne de leur fonction n'est pas totalement admise. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation :

- Certains collaborateurs ignorent l'utilité opérationnelle, voire l'existence même, de cette fonction. Ceci est particulièrement vrai lorsque le département "Affaires publiques" fait partie intégrante de la Direction Générale. Le caractère relativement récent de cette fonction ne favorise pas non plus son intégration pratique au sein de l'entreprise. Le responsable d'un département "Affaires publiques" créé depuis trois années explique ainsi : "*ce n'était pas évident au début. Les gens ne savent pas ce que vous faites. Ils apprennent à vous connaître quand ils travaillent avec vous et quand ils voient ce que vous pouvez leur apporter. Aujourd'hui, on a fini par reconnaître mon rôle*".

- Comme d'autres services fonctionnels (qualité, organisation, contrôle de gestion...), le département "Affaires publiques" doit prouver son utilité interne, et faire reconnaître son champ de compétence. Cette légitimité est d'autant plus difficile à obtenir que les départements "Affaires publiques" interviennent sur des dossiers de moyen-long terme, relativement éloignés des préoccupations des responsables opérationnels. Un Directeur des Relations Extérieures décrit ainsi la nature de ses relations avec ses collègues : "*en interne, c'est du donnant-donnant ; si vous ne donnez pas aux gens des billes -de l'information pertinente- et si vous ne leur arrangez pas quelques affaires au quotidien -des contacts avec des décideurs-clés- vous ne pouvez pas les mobiliser si vous avez besoin d'eux pour faire du lobbying*".

- La légitimité interne du département "Affaires publiques" dépend également des profils, de son responsable et de ses principaux collaborateurs. Il semblerait que les responsables "Affaires publiques" recrutés en interne, ayant une certaine ancienneté dans l'entreprise, aient une plus grande légitimité interne que les responsables au profil plus politique, recruté en externe. La légitimité du responsable "Affaires publiques" et de ses collaborateurs dépend également de l'étendue et de la qualité de leur réseau relationnel interne.

Deux types d'initiatives ont été prises par certains responsables "Affaires publiques" pour conforter leur crédibilité et leur légitimité en interne. D'une part, il s'agit de désigner des "correspondants "Affaires publiques" dans les principales directions de l'entreprise (commerciale, juridique, internationale, production...). Ces correspondants jouent un rôle de relais entre le département "Affaires publiques" et leur propre unité opérationnelle : transmission de l'information dans les deux sens, sensibilisation à la dimension politique des dossiers, etc. Le plus souvent, ces correspondants sont des

experts reconnus dans leurs champs de compétences respectifs, et assurent par là même une fonction de soutien technique pour le compte du département "Affaires publiques". D'autre part, certains responsables ont mis en place un comité de coordination des "Affaires publiques". Ces comités permettent d'associer les principaux responsables de l'entreprise à la préparation des dossiers politiques et à la prise de décision (tactique de lobbying, élaboration des argumentaires...).

3• Quatre profils de gestion des "Affaires publiques"

Nous présentons dans cette troisième et dernière partie, quatre monographies correspondant aux quatre structures-types des départements "Affaires publiques" identifiées plus haut. Pour des raisons de confidentialité, nous ne précisons pas certaines informations concernant les entreprises étudiées (par exemple, la raison sociale[22] ou la nature exacte des activités de l'entreprise).

31• Serv : une gestion politique des "Affaires publiques"

Serv est une entreprise diversifiée et internationalisée (45% de son chiffre d'affaires est réalisé hors de France). Les activités de Serv sont fortement dépendantes des pouvoirs publics : prestations de services publics (gestion de concessions publiques), activités dans des secteurs réglementés, activités liées à des marchés publics. L'organisation de l'entreprise est très décentralisée (plus de cent-cinquante de filiales). Serv réalise, en 1995, un chiffre d'affaires de 98,6 milliards de francs avec un effectif de 115 000 collaborateurs.

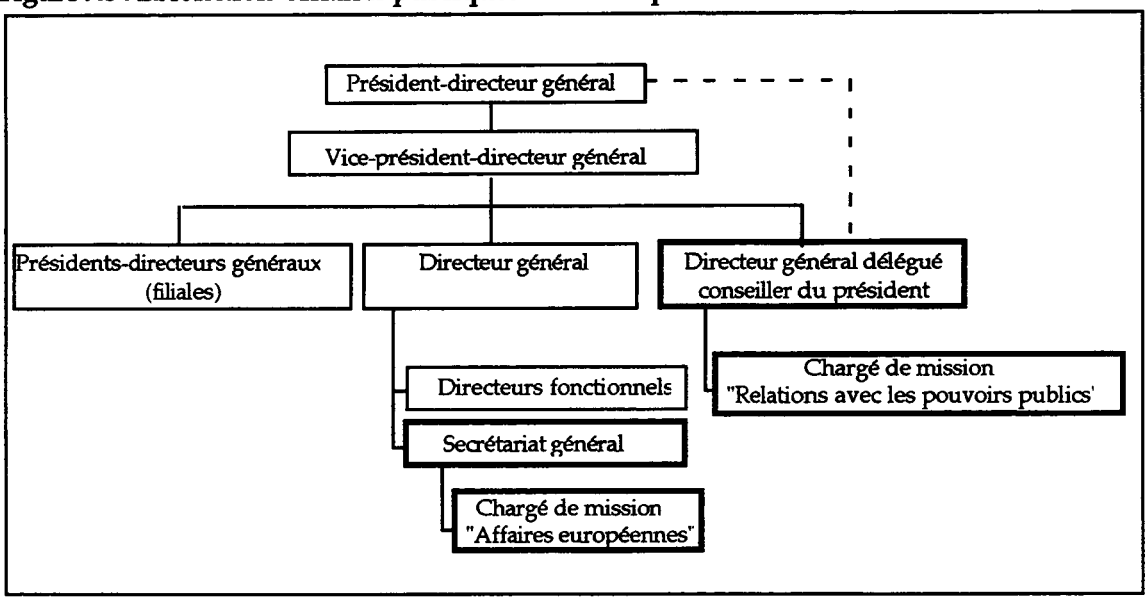
La fonction "Affaires publiques" a été créée formellement en 1990 pour répondre à des besoins nouveaux, dus à la diversification de l'entreprise. Les relations avec les pouvoirs publics sont également assurées par les différents directeurs d'activités qui disposent d'une large autonomie. Pour certaines activités, l'action politique de l'entreprise est également assurée à travers des organisations professionnelles.

Au sein de la Direction Générale de l'entreprise, la gestion des "Affaires publiques" est assurée à deux niveaux : les relations avec les pouvoirs publics français sont placées

[22] Nous utiliserons ainsi des pseudonymes pour désigner les entreprises étudiées.

sous la responsabilité d'un Directeur Général délégué en charge des relations extérieures -et par ailleurs directeur de cabinet du PDG ; les relations avec les institutions européennes sont placées sous la responsabilité du Secrétaire général. Ces deux dirigeants font partie du Conseil de direction de Serv. Sur le plan opérationnel, deux "chargés de mission" assurent respectivement les relations extérieures sur le plan national et les relations avec les institutions communautaires (ce dernier poste est basé à Bruxelles).

Figure 7.5 : La fonction "Affaires publiques" de l'entreprise Serv



Sur le plan national, les principales activités politiques assurées sont : la veille et le suivi réglementaire et législatif (une dizaine de textes sont suivis chaque année, avec un intérêt particulier pour les travaux de la Commission Production de l'Assemblée Nationale) ; l'organisation de manifestations de relations publiques en faveur d'élus (cinq à sept grandes manifestations annuelles sont organisées successivement pour des groupes de vingt à trente députés et sénateurs) ; l'organisation d'opérations de lobbying ponctuelles. En 1995, quatre textes de loi ont fait l'objet d'actions de lobbying d'envergure. Ces opérations sont directement coordonnées par la Direction Générale.

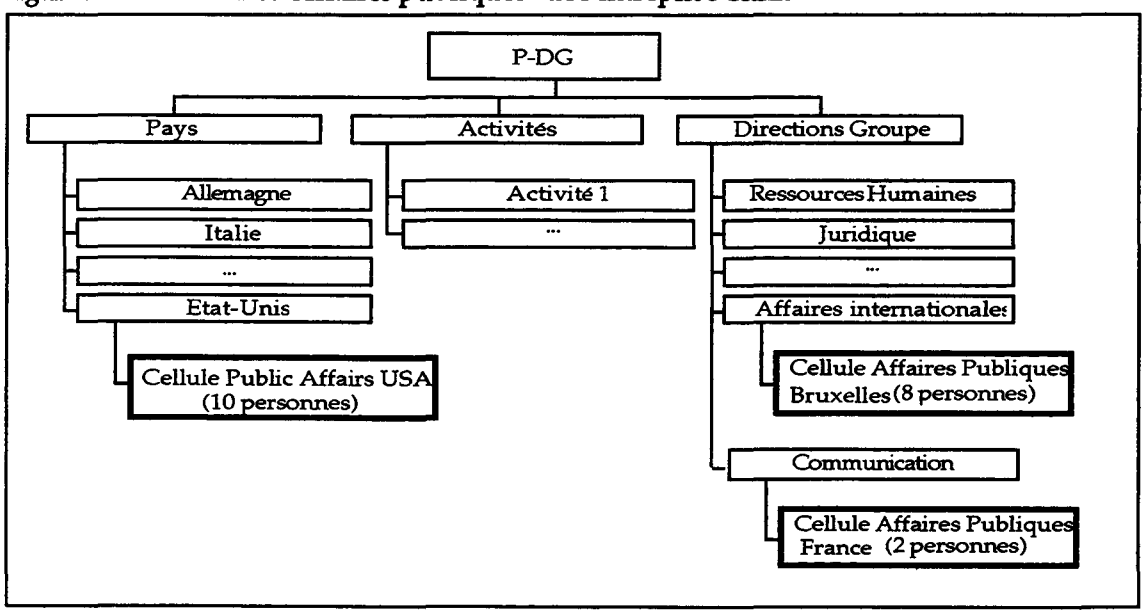
Serv dispose d'un tissu relationnel important dans le milieu parlementaire (élus ou administrateurs), dans les cabinets ministériels et dans les milieux politiques (à travers le PDG, lui-même issu du monde politique). Les relations avec les cabinets ministériels et les administrations centrales sont assurées directement par le Directeur Général délégué (ancien préfet) qui y dispose d'un important réseau relationnel. Les relations avec le Parlement et les groupes politiques sont assurées par un "chargé de mission" qui possède une expérience d'attaché parlementaire.

Les missions "Affaires publiques" portent théoriquement sur l'ensemble des activités de l'entreprise. Dans la pratique, du fait de l'organisation décentralisée de l'entreprise, les interventions de la fonction "Affaires publiques" restent marginales pour certaines activités de l'entreprise. La coordination de l'action politique est assurée par la voie hiérarchique et à travers des réunions hebdomadaires avec les principaux responsables de l'entreprise. Le Directeur Général délégué assure par ailleurs les relations avec le Comité de direction et l'intégration avec le processus de décision stratégique.

32• Chim : une gestion décentralisée des "Affaires publiques"

Chim est une entreprise publique, récemment privatisée. Elle évolue dans plusieurs activités liées, sur des marchés mondiaux (80% du chiffre d'affaires est réalisé hors de France). Chim a une organisation décentralisée ; les pôles d'activité de l'entreprise disposent d'une large autonomie de gestion tout en bénéficiant de certaines fonctions de support au niveau central. Chim réalise, en 1995, un chiffre d'affaires de 84,8 milliards de francs avec un effectif de 82 000 collaborateurs (dont 35 000 en France).

Figure 7.6 : La fonction "Affaires publiques" de l'entreprise Chim



Les relations avec les pouvoirs publics sont assurées prioritairement par les responsables opérationnels (secteurs, filiales ou responsables de zones). La filiale américaine de Chim dispose, par exemple, de sa propre structure "Affaires publiques" (une dizaine de collaborateurs). Au niveau central, l'entreprise a mis en place, depuis 1990, deux cellules chargées des relations avec les pouvoirs publics. Une première cellule, basée à Bruxelles, assure les relations avec la Commission et le Parlement européen. Elle comprend huit collaborateurs et relève hiérarchiquement de la Direction

des Affaires Internationales. La seconde cellule est composée de deux collaborateurs et elle est intégrée à la Direction de la Communication. Elle assure les relations avec les pouvoirs publics français (cabinets ministériels, Administration centrale et Parlement).

Chim doit faire face à des enjeux politiques importants, en particulier pour les questions relatives à la sécurité des process et à la protection de l'environnement. Par ailleurs, la variété de ses activités lui impose de multiples environnements socio-politiques (différentes réglementations, multiplicité des parties prenantes).

Au niveau national, jusqu'en 1995, les activités relationnelles de la cellule "Affaires publiques" se limitaient aux relations avec le pouvoir exécutif (cabinets ministériels, administrations centrales), les relations avec le pouvoir législatif étant assurées par l'intermédiaire des organisations professionnelles. A partir de 1995 -qui correspond à la privatisation de l'entreprise- un second collaborateur a été recruté pour assurer les relations avec le Parlement et le lobbying législatif. La mission de la cellule "Affaires publiques" se décline en deux activités essentielles : l'information des pouvoirs publics et les actions ponctuelles de lobbying. L'information des pouvoirs publics (sur les projets de l'entreprise en terme de cession ou d'acquisition, sur les décisions de restructuration...) s'inscrit dans une volonté de transparence de l'entreprise. Elle répond également à une obligation vis-à-vis des administrations de tutelle (avant la privatisation de l'entreprise). Sur le plan législatif, les responsables de la cellule "Affaires publiques" ont par exemple organisé en 1995-96 une vingtaine de rencontres d'information avec des collaborateurs des groupes parlementaires et des administrateurs. Les opérations de lobbying sont facilitées par la participation de nombreux experts de Chim à des commissions publiques (nationales et communautaires) et à des groupes de travail au sein d'organisations professionnelles et patronales influentes. La cellule "Affaires publiques" bénéficie également d'un réseau relationnel très fourni du PDG, dans les milieux politiques et patronaux.

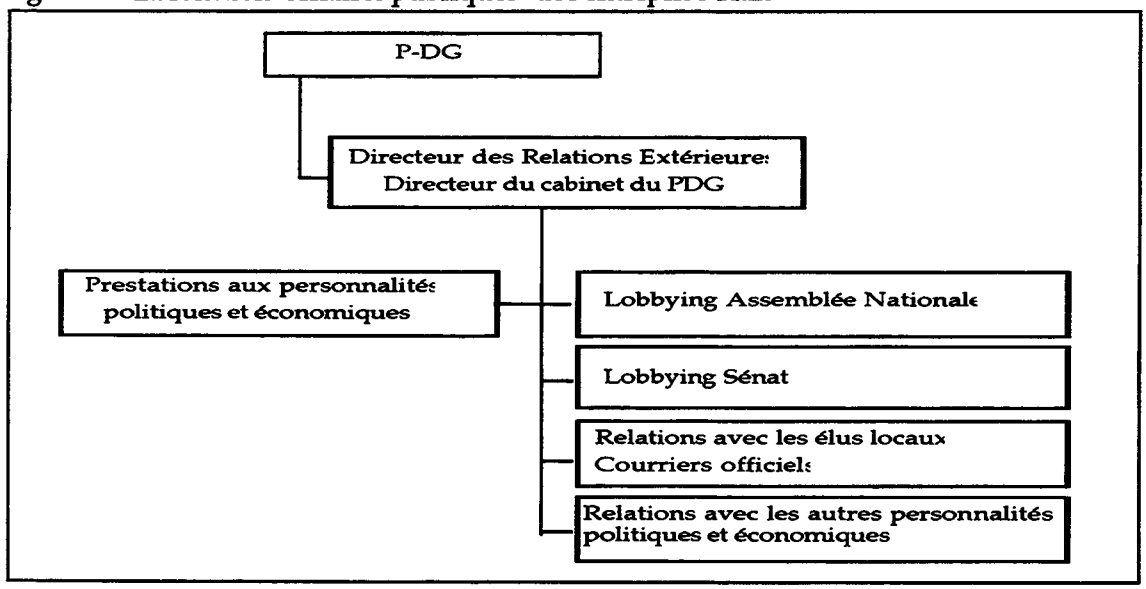
Compte tenu de la forte décentralisation de la structure de l'entreprise, la coordination des activités politiques est encore très limitée. Dans certains cas, les cellules "Affaires publiques" n'interviennent que tardivement dans les processus de lobbying, souvent pour dénouer des situations de blocage. Un comité des "Affaires publiques" (composé du directeur de la Stratégie, du directeur de la Communication, du directeur des Ressources Humaines, de deux conseillers du PDG et du responsable de la cellule "Affaires publiques" France) a été mis en place pour pallier ces dysfonctionnements. Ce comité permet d'assurer la coordination et l'information politique des autres responsables de l'entreprise.

33• Tran : une gestion commerciale des "Affaires publiques"

Tran est une entreprise publique, spécialisée dans une seule filière économique. Elle évolue dans un secteur concurrentiel mais dans lequel l'entreprise dispose encore de certains monopoles. Le secteur est en voie de déréglementation au niveau communautaire. Son organisation est plutôt centralisée. Tran réalise, en 1995, un chiffre d'affaires d'environ 66,5 milliards de francs, avec un effectif de près de 47 000 collaborateurs.

La fonction "Affaires publiques" est prise en charge par une Direction des Relations Extérieures (DRE) rattachée hiérarchiquement au PDG. Cette structure a été mise en place en 1994, avec l'arrivée d'un nouveau PDG issu de la haute fonction publique. La DRE compte huit collaborateurs dont les tâches se répartissent comme suit : outre le directeur, trois collaborateurs sont chargés du lobbying (collectivités locales, Assemblée Nationale et Sénat) et des relations avec les personnalités politiques ou économiques (dirigeants des grandes entreprises clientes, Chambres de commerce ...) ; quatre autres collaborateurs sont chargés des prestations particulières et des services proposés aux personnalités politiques et économiques.

Figure 7.7: La fonction "Affaires publiques" de l'entreprise Tran



La DRE a deux activités principales : une activité de lobbying ou d'influence des pouvoirs publics ; la DRE a pour mission d'établir des relations durables avec toutes les personnalités politiques ou économiques ayant un pouvoir de décision ou pouvant être des prescripteurs ; une activité de prestation de services aux personnalités politiques et économiques (l'entreprise a une activité de service qui lui permet d'offrir des prestations particulières aux personnalités jugées importantes).

Les enjeux relationnels de Tran se situent aussi bien sur le plan local et national, que communautaire et international. L'activité relationnelle de la DRE est cependant dirigée vers deux cibles politiques privilégiées : un premier groupe constitué d'une quarantaine de personnalités politiques nationales considérées comme stratégiques par l'entreprise (essentiellement des députés et des sénateurs) ; un second groupe est constitué de décideurs locaux (élus locaux, Chambre de Commerce...) car l'entreprise a une activité locale importante. La DRE assure également un travail relationnel en continu avec plusieurs groupes d'intérêt (en particulier des associations de riverains et des associations de consommateurs).

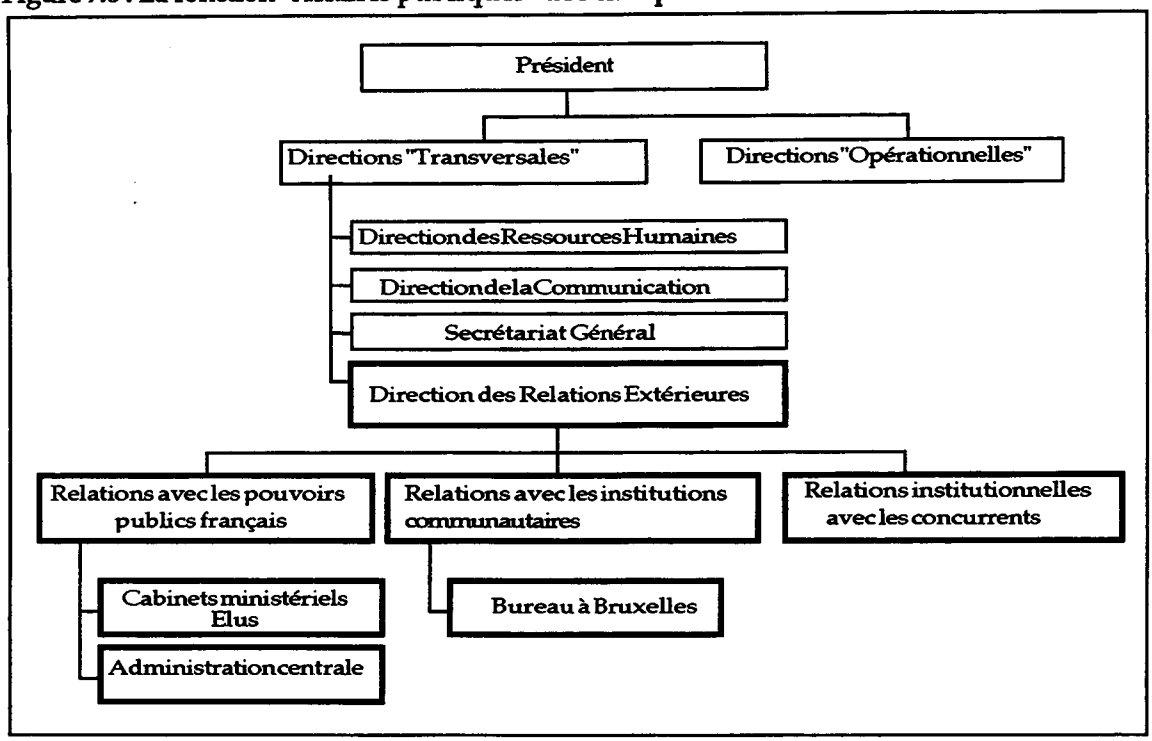
Sur le plan interne, la DRE entretient des relations de collaboration avec la plupart des services de l'entreprise (ressources humaines, services techniques, commercial). Il n'existe pas de procédures formelles de coordination, mais la DRE n'a pas le monopole des relations avec les administrations centrales ou avec les personnalités politiques. Le PDG a ainsi ses propres contacts politiques. Les services fonctionnels ou opérationnels peuvent également avoir des relations avec des fonctionnaires de l'administration centrale ou territoriale. Le directeur de la DRE ne fait pas partie du Comité Stratégique de l'entreprise. Toutefois, en tant que directeur de cabinet, il peut alerter et informer le PDG de tous les enjeux politiques de l'entreprise.

34• Tech : une gestion technocratique des "Affaires publiques"

Tech est une entreprise publique évoluant dans un secteur technologique. Elle bénéficie d'une position de quasi monopole dans un secteur en voie de libéralisation. Plutôt spécialisée, Tech a une organisation centralisée. Tech réalise, en 1995, un chiffre d'affaires d'environ 148 milliards de francs avec un effectif de 168 000 collaborateurs.

La fonction "Affaires publiques" est assurée, depuis 1995, par une "Direction des Relations Extérieures" (DRE). La création de cette direction a été consécutive à un changement de PDG. La DRE compte plus de soixante collaborateurs. Son directeur est hiérarchiquement rattaché au PDG et fait partie de l'équipe de direction. Les missions confiées à la DRE étaient auparavant réparties entre le cabinet du PDG (relations institutionnelles avec les pouvoirs publics français et les institutions communautaires), la direction de la Stratégie (relations avec les milieux économiques) et la direction Internationale (relations avec les institutions réglementaires internationales et coopération "institutionnelle" avec les concurrents étrangers, par exemple concernant les questions de normalisation techique). La création d'une DRE aux responsabilités élargies est une réponse aux mutations réglementaires et concurrentielles que connaît actuellement le secteur d'activité de l'entreprise.

Figure 7.8 : La fonction "Affaires publiques" de l'entreprise Tech



Les activités relationnelles assurées par la DRE sont réparties par cibles politiques. Une dizaine de collaborateurs assure les relations avec les pouvoirs publics français (cabinets ministériels, administrations, Parlement, élus locaux, Chambres de Commerce). Par ailleurs, une équipe d'une quinzaine de collaborateurs basés à Bruxelles assure les relations avec les institutions communautaires (Commission et Parlement européen).

La DRE a développé un réseau relationnel autour d'un groupe de personnalités en rapport avec des décisions publiques touchant à l'activité de l'entreprise (administrateurs, élus, correspondants dans les groupes politiques, attachés parlementaires). Ces personnalités bénéficient d'une information systématique sur tous les enjeux stratégiques de l'entreprise (restructurations, évolutions concurrentielles, enjeux de la déréglementation...). En interne, la DRE bénéficie de l'appui d'un vaste réseau d'ingénieurs polytechniciens, pouvant mobiliser leurs propres connaissances personnelles ou professionnelles. Par ailleurs, le PDG et les principaux directeurs généraux de l'entreprise disposent de leurs propres réseaux relationnels dans la haute administration publique et dans les milieux politiques.

La DRE intervient aussi bien sur des dossiers stratégiques (par exemple, la conduite d'un lobbying national et communautaire sur les dispositions de la déréglementation du secteur) que sur des problèmes opérationnels (relations avec des élus locaux ou avec des associations de consommateurs). Il n'existe pas de procédures formelles de

coordination entre les activités de la DRE et celles des autres directions opérationnelles ou transversales. Des groupes de travail spécifiques sont constitués en cas de besoin pour la conduite des opérations de lobbying. Le caractère technique des dossiers pris en charge par la DRE rend en effet indispensable la participation d'experts des autres services de l'entreprise pour la préparation et la conduite des actions de lobbying (rédaction d'argumentaires, propositions d'amendements, participation à des commissions publiques...).

Conclusion du chapitre 7

A travers l'analyse de quatorze départements spécialisés, nous avons tenté dans ce chapitre de dégager les principales caractéristiques de la fonction "Affaires publiques" au sein des entreprises françaises. Il en ressort que cette fonction prend en charge la gestion des parties prenantes à caractère politique de l'environnement de l'entreprise. Le Parlement, les cabinets ministériels, l'administration centrale, ainsi que les institutions communautaires (Commission et Parlement) constituent les cibles-clés de la gestion relationnelle assurée par la fonction "Affaires publiques". Toutefois, on constate que, le plus souvent, la gestion de certaines parties prenantes -les partis politiques, les syndicats, ou les actionnaires- ne relève pas de cette fonction. Comparativement aux firmes américaines (Post et al., 1983), les entreprises françaises étudiées ont, majoritairement, une conception plus gestionnaire, et moins politique, de la fonction "Affaires publiques". En effet, si les départements "Affaires publiques" gèrent des dossiers de nature politique (veille institutionnelle, lobbying, suivi relationnel des décideurs-clés...) les contacts politiques les plus importants (par exemple, les rencontres avec des ministres ou la participation à des auditions parlementaires) sont, le plus souvent, assurés par la Direction Générale.

Malgré leur taille relativement modeste, et leur caractère nouveau au sein de l'entreprise, les départements "Affaires publiques" contribuent à formaliser et à structurer l'action politique de l'entreprise. Par ailleurs, les responsables "Affaires publiques", ainsi que leurs collaborateurs, favorisent l'émergence d'une culture politique au sein du management de l'entreprise. Ces départements apparaissent le plus souvent comme un instrument de la Direction Générale dans la conduite des actions politiques de l'entreprise. Cependant, certains dirigeants ne se contentent plus d'une structure de type "cabinet" et se dotent progressivement de véritables directions des Relations Extérieures. Dans cette dernière conception, évoluée, de la gestion des "Affaires publiques", les moyens de l'action politique de l'entreprise sont plus étoffés et la coordination entre l'action politique et les décisions stratégiques, mieux assurée.

Le département "Affaires publiques" incarne donc la ressource organisationnelle, à vocation politique, de l'entreprise. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 5, cette ressource fait partie d'un ensemble, plus large, de ressources politiques pouvant être mobilisées, par l'entreprise, dans des actions d'influence. Nous illustrerons dans les chapitres qui suivent, à travers l'analyse de cinq études de cas, cette mobilisation des ressources dans une tactique politique.

Troisième partie -Deuxième section :

L'analyse des processus de lobbying

Chapitre 8 •

Cas "Virgin" : le lobbying de la réglementation du travail dominical

1• Le processus de décision publique

11• Le contexte réglementaire et social

12• Les étapes de la prise de décision publique

2• Présentation générale de la situation de lobbying

21• Les enjeux de l'ouverture dominicale des commerces

22• Les parties prenantes du processus de lobbying

3• La tactique politique de Virgin

31• La médiatisation du problème

32• La relance du problème pour la négociation politique

33• L'exercice d'une pression avant la prise de décision publique

4• L'action politique des autres lobbies

41• L'action politique l'association "le dimanche"

42• L'action politique de l'association la Fnac

5• L'interprétation du cas

51• Des ressources politiques quasiment réduites à la réputation de l'entreprise

52• L'action de lobbying et la relation de concurrence avec la Fnac

53• La mobilisation de l'opinion publique

54• Une tactique de lobbying alternant la pression et la légitimation

Introduction

Ce cas porte sur le lobbying engagé par l'entreprise Virgin Store France en faveur de l'ouverture le dimanche de son magasin des Champs-Elysées. L'action de Virgin s'inscrit dans un mouvement plus large de remise en cause, par la grande distribution, de la réglementation sur le travail dominical. Le débat a été lancé en 1975 par des grandes surfaces[1] qui, afin d'assurer leur développement tout en contournant la loi Royer, décident d'ouvrir le dimanche. Dans les années 80, plusieurs grands distributeurs dans l'ameublement -en particulier Ikéa-, les produits de bricolage ou l'habillement, ont contribué à faire émerger ce problème et à l'inscrire sur l'agenda politique. L'action engagée par Virgin Store a accéléré le processus de réforme réglementaire. Cette filiale d'un groupe britannique a fait de l'ouverture dominicale une composante majeure de son positionnement stratégique. Le lobbying exercé par Virgin, en particulier à travers des opérations largement médiatisées, a permis finalement une remise en cause profonde de la réglementation française sur l'ouverture dominicale des commerces.

1• Le processus de décision publique

11• Le contexte réglementaire

Le principe du repos dominical pour les salariés a été posé dans une loi datant de 1906[2]. Les multiples enjeux, économiques, sociaux et religieux, de cette disposition, en avaient rendu difficile l'adoption[3]. La loi de 1906 fixe deux grands principes, intégrés depuis dans le code du travail. D'une part, le repos des salariés est hebdomadaire : un salarié ne peut travailler plus de six jours par semaine (art. L.221-2 du code du travail) et a droit à un repos hebdomadaire d'une durée minimale de 24 heures

[1] En 1975, l'ouverture dominicale illégale du magasin Conforama de Garges-lès-Gonesse donne lieu à des incidents avec les défenseurs des petits commerces (cinq blessés). Le préfet ordonne la fermeture dominicale du magasin.

[2] Cette loi est venue remplacer une ordonnance de 1814, abrogée en 1880, qui tentait d'imposer à tous les citoyens le respect du repos dominical. Paradoxalement, l'ordonnance de 1814 avait fait l'objet d'une grande opposition de la part des milieux populaires. Proudhon, qui fut un opposant très actif à l'obligation du repos dominical voyait dans cette réglementation une contrainte économique pour les travailleurs et un renforcement de la domination du clergé catholique sur la vie sociale. Pour l'auteur de "La philosophie de la misère", "*il n'existe pas de repos pour le pauvre chargé de famille*".

[3] Cette loi a été adoptée après sept années de débat au Parlement. La loi avait été alors soutenue par les députés socialistes et les organisations syndicales, pour qui le repos dominical constituait un acquis social. Le principe d'un repos hebdomadaire fixé le dimanche avait également été soutenu par le clergé catholique qui y voyait une garantie pour la libre pratique religieuse. La loi a été, par contre, vivement critiquée par le patronat et les commerçants.

consécutives (art. L. 221-4). D'autre part, le jour de repos hebdomadaire est fixé le dimanche (article L. 221-5). Cependant, la loi ne va pas à l'encontre de la liberté d'entreprendre : tout commerçant, ainsi que les membres de sa famille, a le droit d'exercer à tout moment son activité, même le dimanche[4]. Le code du travail accorde par ailleurs des dérogations à l'obligation du repos dominical. Ces dérogations sont de trois sortes :

- *Les dérogations de plein droit* sont valables pour les activités économiques ayant des impératifs techniques (industries fonctionnant en continu par exemple), permettant d'assurer la continuité de la vie sociale (santé, transports, distribution de carburants...) ou de satisfaire des besoins particuliers de la population en période de repos (spectacles, loisirs, bains, hôtels, cafés, restaurants, musée...). Les salariés du commerce de détail de produits alimentaires bénéficient aussi d'une dérogation de plein droit pour travailler le dimanche matin (art. L. 221-16). La loi prévoit également des dérogations de plein droit pour certaines activités saisonnières et touristiques[5].

- *Les dérogations accordées par les maires* concernent les salariés du commerce de détail. Elles sont accordées par branches d'activités, après avis des organisations d'employeurs et des syndicats de salariés, pour un maximum de trois dimanches par an (art. L.221-19). Les employeurs bénéficiant de cette dérogation[6] doivent octroyer à leurs salariés, un jour de repos compensateur et une rémunération double pour la journée du dimanche travaillée.

- *les dérogations accordées par les préfets* sont des dérogations individuelles et temporaires (art. L. 221-6). Elles sont accordées après consultation du Conseil municipal, de la Chambre de commerce et d'industrie, et des syndicats d'employeurs et de salariés intéressés. Ces dérogations ne sont accordées que "*lorsqu'il est établi que le repos simultané le dimanche de tout le personnel serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement de l'établissement*". Ces dérogations individuelles peuvent être étendues par arrêté préfectoral à tous les établissements de la profession sur l'ensemble du département[7] (art. L. 221-7).

---

[4] La loi de 1906 a été complétée par une autre loi, votée en 1923, qui rend obligatoire la fermeture des établissements commerciaux le dimanche dans les cas manifestes de concurrence déloyale.

[5] Les textes d'application prévus, notamment ceux fixant la liste des activités concernées, n'ont jamais été publiés.

[6] Ces dérogations sont utilisées principalement pendant les périodes de fêtes (Noël) et de soldes (janvier, juillet).

[7] Notons par ailleurs, que sur demande des syndicats, et après accord des syndicats d'employeurs et de travailleurs sur les conditions de repos hebdomadaire, le préfet peut ordonner la fermeture de tous les établissements d'une profession, même s'ils n'emploient pas de salariés (dérogation au principe de la liberté d'entreprendre), au motif d'égalité de concurrence entre établissements employant des salariés et commerces indépendants.

Les dispositions pratiques concernant le travail dominical -en particulier, la majoration du salaire et l'attribution de repos compensateurs- sont fixées dans les conventions collectives des secteurs concernés.

12• Les étapes de la prise de décision publique

Devant la complexité et la multiplicité des enjeux d'une réforme de la réglementation sur le travail dominical, les responsables publics ont multiplié les rapports d'experts[8] tout en évitant d'apporter une solution durable au problème. En décembre 1993, une nouvelle législation concernant le travail dominical est cependant adoptée par le Parlement. Le processus ayant conduit à l'adoption de cette nouvelle législation a connu trois phases.

121• L'avant-projet de loi "Doubin"

Le projet de loi proposé en 1991 par François Doubin, ministre délégué chargé du Commerce et de l'Artisanat[9], réaffirme le principe de l'interdiction du travail dominical pour les salariés, tout en prévoyant un système de dérogations plus large, mais plus strict dans son application[10]. Le projet de loi prévoit des dérogations à l'obligation du repos dominical pour les salariés des commerces à caractère touristique ou culturel, et, le dimanche matin, pour les salariés des commerces d'une surface inférieure à 400 m^2 situés près d'un marché. Le projet prévoit également de porter à six, le nombre des dérogations annuelles pouvant être accordées par les maires. Des dérogations exceptionnelles et pour des durées limitées pourront également être accordées par le préfet, sur saisine du maire, à certaines entreprises pour "*des raisons d'intérêt général ou compte tenu d'une situation affectant gravement la vie de l'entreprise*".

L'avant-projet de loi est accueilli avec beaucoup de réserves, du côté des syndicats de salariés, comme du côté des organisations professionnelles et des entreprises : il est jugé trop libéral par les uns, et pas assez pour les autres. Les dispositions du projet

---

[8] En 1979, le rapport remis à Rober Boulin, ministre du Travail, estime que le consommateur doit bénéficier de l'ensemble des services en dehors de son temps de travail. Le rapport suscite la colère des syndicats et ne sera suivi d'aucune initiative politique. En 1985, les grandes surfaces alimentaires cherchent à ouvrir le dimanche pour pallier la stagnation de la consommation. Le magasin Continent de La-Ville-du-Bois ouvre illégalement le dimanche. Il est fermé après des incidents. Le rapport Taddei prône la décentralisation des décisions et des dérogations. En 1986, les grands magasins de centre ville se manifestent avec la décision du Printemps d'utiliser les trois dérogations annuelles auxquelles il a droit. En 1988, les magasins Ikéa et Leroy Merlin qui ouvrent illégalement les dimanches, sont condamnés à fermer et à verser des dommages-intérêts aux syndicats qui engagent les procédures pour appliquer la loi (CGT). Source des informations : Le Figaro, 18 mai 1992.

[9] Dans le Gouvernement de Michel Rocard (1988-1991).

[10] Le projet de loi est basé sur un rapport réalisé par Yves Chaigneau, membre du Conseil Economique et Social.

sont par ailleurs critiquées par le Conseil Economique et Social[11]. De plus, l'avant-projet de loi préparé par le ministère du Commerce n'est pas soutenu par le ministère du Travail qui ne souhaite pas introduire de modification au Code du Travail. La discussion au Parlement de l'avant-projet de loi, prévue initialement à la session de printemps 1992, est reportée à la session d'automne. Le projet est finalement abandonné en mai 1992, avec le changement de gouvernement[12].

122• Le décret "Aubry"

A partir de mai 1991, Martine Aubry, nouveau ministre du Travail[13], prend en charge progressivement la question du travail dominical[14]. Le ministre du Travail choisit de ne pas faire adopter une nouvelle loi, tout en introduisant des assouplissements[15] dans la loi de 1906. Une circulaire datant du 17 juin 1992 réaffirme le principe du repos dominical et réactualise la liste des activités pouvant bénéficier de dérogations de plein droit. Elle autorise les préfets à accorder des dérogations temporaires dans des zones touristiques ou dans des zones d'affluence exceptionnelle, et pour lesquelles l'ouverture d'un magasin le dimanche représenterait un service au public. De même, des autorisations temporaires pourraient être accordées à des établissements pour lesquels la fermeture dominicale constituerait un préjudice à leur fonctionnement normal[16]. Un décret datant du 6 août 1992 confirme les dispositions dérogatoires de la précédente circulaire et renforce le dispositif des sanctions encourues par les contrevenants[17]. Les réactions aux nouvelles dispositions réglementaires sont mitigées. Pour les syndicats de salariés, le nouveau décret ne permet pas de régler le problème puisqu'il ne fait que renvoyer sur les préfets la décision d'accorder ou non des dérogations au repos dominical.

---

[11] Le Conseil estime difficile d'opérer une différenciation entre les commerces pouvant ouvrir le dimanche, et se montre très réticent sur le principe de la décentralisation des décisions de dérogations. Il considère comme inopportunes les consultations locales et propose la mise en place de commissions départementales (rassemblant en proportion équilibrée toutes les parties concernées) et devant émettre un avis collectif.

[12] François Doubin, ministre du Commerce sous le Gouvernement d'Edith Cresson a été remplacé par Jean-Marie Rausch dans le nouveau Gouvernement de Pierre Bérégovoy.

[13] Dans le Gouvernement d'Edith Cresson (mai 1991, avril 1992).

[14] Mme Aubry a déclaré dans Libération du 6 janvier 1991 : "*Quand Virgin ouvre en dehors de la légalité, c'est un problème de droit du travail et c'est à moi d'intervenir*".

[15] Pour le ministre, "*il importe que soient assurés les équilibres de la vie sociale que le Gouvernement entend sauvegarder : entre vie professionnelle et vie familiale ; souhaits des consommateurs et conditions de travail des salariés ; liberté de concurrence et sauvegarde du commerce de proximité nécessaire à l'équilibre urbain*".

[16] Parmi les critères d'appréciation des demandes de dérogations, la circulaire précise que "l'exigence de contreparties sociales négociées fait partie des éléments favorisant la dérogation, de même que l'appel à des chômeurs de longue durée lorsque l'ouverture dominicale crée des emplois".

[17] En particulier, le décret permet à l'inspection du Travail de saisir en référé le Tribunal de Grande Instance en vue d'ordonner la fermeture des établissements contrevenant à la réglementation sur le travail dominical, et en ouvre cette possibilité de saisine aux organismes consulaires, aux organisations professionnelles et aux groupements de commerçants.

123• L'adoption de la loi quinquennale relative à l'emploi

Après le changement de majorité gouvernementale en mai 1993, Michel Giraud, le nouveau ministre du Travail[18] annonce un débat parlementaire sur la question du travail dominical. Les dispositions proposées par le ministre sont intégrées dans la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, adoptée par le Parlement en décembre 1993. La nouvelle législation (art. 44 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993) porte à cinq, le nombre de dérogations annuelles au repos dominical pouvant être accordées par les maires, et étend le champ des dérogations préfectorales[19]. Des dérogations peuvent être accordées aux établissements dont la fermeture dominicale risque de remettre en cause l'existence, ainsi qu'aux commerces situés dans des zones touristiques ou d'affluence exceptionnelle et ayant des activités se rapportant aux loisirs, au sport ou à la culture. Cette réforme de la législation est critiquée par plusieurs parties prenantes, en particulier par les syndicats de salariés. Pour la CGT ou FO, les nouvelles dispositions dérogatoires constituent une brèche dans le principe du repos dominical et renforcent la déréglementation en faveur de la flexibilité du travail.

2• Présentation générale de la situation de lobbying

21• Les enjeux de l'ouverture dominicale des commerces

Dans les années 80, la question du travail dominical s'est posée essentiellement pour les entreprises de la distribution aux particuliers : meubles, bricolage, disques, parfums, jardinage, habillement, etc. Aussi, les enjeux d'une libéralisation de la réglementation sur le travail dominical se sont-ils identifiés à ceux de l'ouverture des magasins le dimanche. L'ouverture dominicale des commerces renvoie à trois types d'enjeux : sociétaux, sociaux et économiques.

---

[18] Dans le Gouvernement d'Edouard Balladur (1993-1995),

[19] Une circulaire du ministère du Travail datée du 6 décembre 1993 précise aux préfets que ceux-ci devraient tenir compte dans leur décision d'autorisation de dérogations du "préjudice causé au public" et de porter "une attention toute particulière aux effets directs en terme d'emplois". La circulaire souligne également "qu'il convient d'éviter qu'une fermeture dominicale de ces établissements ne remette en cause leur existence, provoquant ainsi des licenciements".

211• Les enjeux de société

L'ouverture dominicale des commerces, et donc le travail dominical d'un nombre important de salariés, pose le problème de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale et spirituelle des individus. Pour certaines organisations familiales ou religieuses, l'ouverture dominicale des commerces renforcerait le temps de la consommation au détriment du temps de la famille, de la pratique religieuse ou de l'activité sociale. Le dimanche, jour de repos, est traditionnellement réservé à la famille et aux amis, à la détente et au sport, à la culture (musées, cinéma, théâtre...), à la vie sociale (bénévolat dans les associations) et, pour certains, à la pratique religieuse. Le travail dominical d'une frange de la société se traduirait par une différenciation accrue[20] des rythmes de vie des individus (jours de repos et de travail différents) et contribuerait à un émiettement de la vie sociale.

212• Les enjeux sociaux

La réforme de la réglementation sur le travail dominical pose le problème des conditions de travail des salariés. Pour les syndicats, la question centrale soulevée par une libéralisation de la réglementation est celle du consentement des salariés pour travailler le dimanche (volontariat ou obligation à respecter). Se posent ensuite plusieurs questions pratiques comme la fréquence des dimanches travaillés, les jours de récupération, la comptabilisation des volumes horaires, et la rémunération des heures travaillées le dimanche. Les conséquences sociales du travail dominical ne sont donc pas négligeables. Dans le secteur de la distribution, la généralisation du travail dominical pourrait entraîner des bouleversements notables sur les conditions de travail des employés non qualifiés : rythme de travail, rémunération, progression de carrière, rapport à la hiérarchie, etc. Ces bouleversements pourraient être d'autant plus importants que la question du travail dominical est exacerbée par d'importants enjeux économiques et concurrentiels.

213• Les enjeux économiques et concurrentiels

L'ouverture dominicale des magasins pose le problème de l'équilibre concurrentiel entre la grande distribution et le petit commerce de centre ville. Les demandes d'ouverture dominicale sont issues essentiellement de la grande distribution non alimentaire située en périphérie urbaine. Une libéralisation de la réglementation pourrait ainsi renforcer le

---

[20] Selon une étude publiée par l'INSEE en 1991 (D. Roux, E. Maurin : "*Le travail du dimanche :1984-1991*"; Insee Première, n°190, avril 1992), le travail dominical concerne 20% des salariés et 56% des non salariés en France. Cependant, dans 50% des cas, l'activité dominicale reste occasionnelle et ne porte que sur un dimanche par mois. L'INSEE évalue à 1,5 millions le nombre de salariés travaillant un dimanche donné, soit 8% des salariés en

pouvoir d'attraction des grandes surfaces. Selon une étude réalisée en 1992 pour le ministère du Travail[21], l'ouverture dominicale des commerces pourrait avoir, à terme, des conséquences sur les prix[22] et sur la structure concurrentielle du secteur de la distribution[23]. Cette étude montre qu'une libéralisation totale de la réglementation[24] aurait un effet nul sur le PIB mais contribuerait à dégrader la compétitivité des entreprises sur les marchés intérieurs (hausse des importations) et sur les marchés extérieurs (baisse des exportations). L'étude montre par ailleurs que l'effet sur l'emploi risque d'être nul dès la deuxième année d'une éventuelle libéralisation réglementaire[25].

Les conclusions de l'étude du Ministère du Travail ne rejoignent pas celles d'une enquête menée par Openers-Sécodip[26], à la demande de l'association "Le dimanche", une association d'entreprises favorables à l'ouverture dominicale des commerces. Cette enquête[27] conclut que l'augmentation du chiffre d'affaires due à l'ouverture dominicale des commerces (+ 22%) permettrait de créer 25 000 emplois nouveaux. A l'inverse, une interdiction de l'ouverture dominicale pour les magasins déjà ouverts, se traduirait par une diminution moyenne de 23% de leur chiffre d'affaires et par une perte de 23 000 emplois.

France. Par ailleurs, un million de travailleurs indépendants exerceraient le dimanche, soit 22% des travailleurs indépendants. Globalement, pour un dimanche donné, 12,5% des français actifs sont au travail.

[21] G. Cette, P. Cuéno, J-P, Herbay, B. Preel, "L'impact de l'ouverture des commerces le dimanche", *Etude réalisée pour le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*, Février 1992. Une synthèse de cette étude à été publiée par les auteurs dans la revue Futuribles (avril 1992).

[22] Un développement de la grande distribution au détriment du petit commerce aura a priori un impact sur les prix. En amont, les fournisseurs de la distribution verraient une baisse de leurs recettes. Les entreprises de la distribution pourraient également tenter de répercuter sur leurs fournisseurs la hausse de leurs charges fixes (salaires plus élevés le dimanche). Les prix de vente au public pourraient cependant évoluer à la baisse à court terme (prix des grandes surfaces inférieurs à ceux du petit commerce).Toutefois, le travail du dimanche générant plus de charges fixes pour les entreprises, les prix pourraient à terme évoluer à la hausse.

[23] Effet de cannibalisation dû au report des achats en faveur des grandes surfaces ouvertes le dimanche, au détriment des commerces de centre ville. L'ouverture dominicale pourrait par ailleurs procurer, à terme, un avantage concurrentiel aux distributeurs ouvrant le dimanche. Ceci pourrait se traduire par une recomposition des positions concurrentielles dans certains secteurs de la distribution (meubles, bricolage, habillement, disques) : spécialisation, concentration, regroupement en centrales d'achat.

[24] L'étude est fondée sur les hypothèses suivantes : abolition de la réglementation actuelle (1992) sur l'ouverture dominicale des commerces, ouverture de tous les hypermarchés 7 jours sur 7, ouverture des supermarchés pour moitié 7 jours sur 7 et pour moitié 6 jours sur 7, ouverture des petits commerces 6 jours sur 7 (une partie significative d'entre eux ouvre le dimanche et ferme un autre jour de la semaine).

[25] Plusieurs scénarii ont été étudiés. Dans un scénario réaliste, les experts du ministère ont retenu les hypothèses suivantes : création de 30 000 emplois dans la grande distribution pour faire face à l'effet d'offre consécutif à l'ouverture dominicale des commerces, suppression de 30 000 emplois sur deux ans dans le petit commerce due à la perte des parts de marché. Un scénario pessimiste n'écarte pas l'hypothèse d'une perte nette de 30 000 emplois à terme.

[26] Document interne de l'association "Le dimanche", mars 1992. Les conclusions de l'enquête ont été publiées par plusieurs journaux et revues. Par exemple : LSA, 23 avril 1992 ; Le Figaro, 23 avril 1992.

[27] L'enquête a été réalisée sur la base d'un panel de 516 magasins dont la surface moyenne est de 1 114 m2 et employant en moyenne 9 personnes. Sur ces 516 magasins, 490 ouvrent le dimanche et 26 l'avaient été auparavant.

22• Les parties prenantes du processus de lobbying

Le débat sur le travail dominical et l'ouverture des magasins le dimanche a mobilisé plusieurs acteurs de la vie économique et sociale. Nous ne recensons ici que les principales parties prenantes ayant influé sur le processus de décision publique.

221• Virgin Store France

Cette filiale[28] du groupe britannique Virgin[29] gère les magasins "Virgin Megastore" en France. Le premier Megastore ouvre en novembre 1988, sous l'impulsion du PDG de Virgin France, Patrick Zelnik. Ce magasin est spécialisé dans la distribution de disques, de livres et de produits hi-fi. Pour concurrencer la Fnac, leader de la distribution musicale en France, Virgin Megastore opte pour un positionnement de différenciation fondé sur trois facteurs : l'espace de vente [30] (magasin situé sur les Champs-Elysées, locaux luxueux, surface de 3500 m²), l'image véhiculée (celle de Richard Branson[31], le fondateur du groupe : jeune, dynamique, anticonformiste, professionnelle), les horaires d'ouverture (de 10h à 24h, 7 jours sur 7). Le succès de Virgin Megastore est très rapide. Le magasin attire une forte clientèle de jeunes (85% de la clientèle du Megastore a moins de 25 ans). Dans un marché du disque en forte croissance (baisse de la TVA, développement du CD), le magasin réalise, en 1989, un chiffre d'affaires de 400 millions de francs[32]. Le succès parisien pousseVirgin Store à ouvrir deux autres magasins en 1990 : à Bordeaux (2 000 m²) et à Marseille (1 000 m²).

L'exercice 1990-91 marque le début d'une période de crise pour Virgin Store. Bien que réalisant 7% des ventes de disques en France[33], l'entreprise enregistre des pertes de 190 millions de francs pour un chiffre d'affaires de 900 millions de francs[34]. Une

---

[28] Les actionnaires de Virgin Store France sont : Paribas (25%), Crédit Agricole (12,5%), Canal + (7,5%), Patrick Zelnik, PDG, (7%) et Virgin Group France (holding de management appartenant à Virgin Retail Europe).

[29] Le groupe Virgin, fondé en 1970 par R. Branson, a connu un développement très rapide. Il est, en 1993, le 2ème groupe privé britannique avec un chiffre d'affaires de 8,3 milliards de francs et près de 6 000 collaborateurs. Le groupe est constitué de plus de 200 entreprises quasi indépendantes. L'activité du groupe Virgin est organisée autour de trois pôles : *Virgin Communications* (11% du CA : édition de disques, communication, jeux vidéos...), *Virgin Retail Group LTD* (39% du CA : distribution de disques, avec en particulier les "Megastores"), *Virgin Travel Group* et *Voyager Group* (50% du CA : transports aériens avec la compagnie aérienne Virgin Atlantic Airways, hôtels, clubs, agences de voyages). Le groupe Virgin est présent en France dans l'édition musicale (Virgin France) depuis 1981. Virgin est le n°3 de l'édition de disques en France (9% du marché en 1991).

[30] Le slogan de Virgin à l'ouverture du Megastore est "On n'aura jamais fait autant de place à la musique".

[31] Pour une analyse détaillée de l'identité du groupe Virgin et de son fondateur, voir par exemple : R.D. Dick, M.F.R. Kets de Vries, "Richard Branson et Virgin. L'âge de raison d'une entreprise contre-culturelle", *Gestion*, Vol 20, n°4, décembre 1995

[32] Le plan stratégique de l'entreprise ne prévoyait que 250 MF de CA.

[33] Données en valeur. La Fnac réalisait à la même époque 23% des ventes et la grande distribution 50% (source : Challenge, novembre 1991).

[34] Comme tous les autres distributeurs, Virgin a souffert de la "crise du golfe" et du tassement du marché du disque (disparition de l'effet CD). Par ailleurs, les magasins de Bordeaux et Marseille ne connaissent qu'un succès

recapitalisation de 80 millions de francs est nécessaire à la fin de 1991. Un plan de restructuration des trois magasins de l'entreprise se traduit par le licenciement de 300 salariés, et par le départ de plusieurs membres de l'équipe dirigeante. C'est dans ce contexte que l'entreprise doit faire face à une interdiction préfectorale d'ouverture dominicale. L'entreprise, qui a fait de l'ouverture le dimanche un atout face à la concurrence de la Fnac, voit son chiffre d'affaire régresser de 12%.

222• L'Association "Le dimanche"

L'association "Le dimanche" a été créée en janvier 1991 à l'initiative de Jean-Louis Descours, PDG du groupe André (numéro un en France dans la distribution de chaussures). Elle a comme objectif de militer en faveur de l'ouverture dominicale des commerces. L'association "Le dimanche" rassemble une vingtaine d'enseignes nationales dans la grande distribution favorables à l'ouverture dominicale : chaussures (André, La Halle aux chaussures), ameublement (Ikéa, Conforma, Art de Vivre), bricolage (Leroy Merlin), habillement (Usine Center, La Halle aux Vêtements), jouets (Toy'R'Us), etc. Près de 500 petits commerçants de centre ville seraient également adhérents de l'association[35]. Selon ses responsables, l'association représente, en 1995, 50 milliards de chiffre d'affaires dans le secteur de la distribution.

223• Les organisations professionnelles et patronales

Les principales organisations professionnelles représentant les entreprises de la distribution ont pris position sur la question de l'ouverture dominicale des commerces. Ces organisations ont été consultées dans le cadre des auditions organisées par le Conseil Economique et Social, ou plus directement par le ministère du Commerce et le ministère du Travail. Le Conseil National du Commerce (CNC, organisation représentative de l'ensemble des entreprises du commerce) a adopté une position très nuancée sur la question du travail dominical, fondée sur trois principes : liberté du commerce, égalité de la concurrence et droit au repos des salariés. Le CNC se déclare favorable à une évolution par petits pas de la réglementation pour s'adapter aux habitudes de consommation, plutôt qu'à une déréglementation radicale. Les organisations professionnelles membres du CNC ont des positions conformes aux intérêts qu'elles représentent. Ainsi, la FNECEM (Grands Magasins de centre ville) se déclare opposée à une libéralisation mais reste favorable à une extension des dérogations (élargissement à six dimanches par an des dérogations municipales). Les

---

mitigé : les magasins ont été surdimensionnés et le principe de l'ouverture maximale ne semble pas être adapté à ces villes. Enfin, Virgin a subi une "guerre des prix" déclenchée par la Fnac et qui s'est traduite par une diminution des ventes et des marges commerciales de l'entreprise.

[35] Données de 1995, fournies par l'association. L'association regroupe également le Comité des Francs-Bourgeois constitué de 25 commerçants de la rue des Francs-Bourgeois de Paris 4ème.

positions du SYNCOMEM (magasins de meubles) et du GNH (hypermarchés) sont plus tranchées. Pour le SYNCOMEM, la réglementation doit faire l'objet d'une révision totale, prévoyant des dérogations pour l'achat de produits "onéreux et lourds" (les meubles). Pour le GNH, la règle de base devrait être la satisfaction du consommateur, sans discrimination entre les commerces (selon la taille, l'activité ou la localisation).

224• Les syndicats de salariés

Les syndicats de salariés sont tous opposés à une remise en cause du principe du repos dominical. Il s'agit d'abord, pour les syndicats, de lutter contre une banalisation du travail le dimanche qui se ferait au détriment des intérêts des salariés (temps de repos, salaires, emplois). Certaines nuances existent cependant dans les positions respectives des différentes centrales. La CGT, FO et la CFTC s'opposent à toute libéralisation de la réglementation du travail dominical, et souhaitent une clarification des règles d'attribution des dérogations, ainsi qu'une réduction des possibilités de dérogation. Pour ces syndicats, le travail dominical, tout en remettant en cause les intérêts des salariés, n'aurait aucune justification économique ou sociale : il ne favorise pas la création d'emplois et ne permet pas une augmentation du chiffre d'affaires des entreprises[36]. La position de la CFDT est plus nuancée et pragmatique. Sans remettre en cause le principe du repos dominical, la centrale syndicale est favorable à des négociations au niveau des branches -ou des entreprises- afin de tenir compte de l'évolution des moeurs et de la réalité quotidienne. Ces négociations devraient garantir les intérêts des salariés[37] : compensations financières pour le travail dominical, garantie du volontariat, diminution des statuts précaires, développement de véritables politiques sociales au sein des entreprises, etc. .

225• Les organisations familiales et religieuses

Les associations familiales (Fédérations des Familles de France, Union des Associations Familiales, Union Féminine Civique et Sociale...) sont opposées au principe de l'ouverture dominicale des commerces, au nom de la protection de la qualité de vie familiale mais aussi au nom de la protection des petits commerces face à la concurrence de la grande distribution. Cependant, ces organisations restent favorables à des dérogations ponctuelles et contrôlées. Ainsi, la Fédération des Familles de France s'est déclarée favorable aux dérogations pour les commerces spécialisés dans les biens durables : meubles, hi-fi, jardinage, loisirs, électroménagers, etc. Notons également que certaines personnalités ecclésiastiques se sont prononcées

---

[36] Simple étalement des achats sur 7 jours de la semaine plutôt que sur 6.

[37] Pour Nicole Notat, "*le commerce ne mérite pas un chèque en blanc*" (Le Figaro, 23 janvier 1992). Pour la CFDT, le travail dominical ne doit pas constituer une autre source de flexibilité ou de précarité.

contre une généralisation du travail dominical qui remettrait en cause la liberté du culte chrétien[38].

226• L'opinion publique française

Plusieurs sondages ont été réalisés pour mesurer le degré d'adhésion des français à l'idée du travail dominical. Ces sondages ont été réalisés à la demande des pouvoirs publics ou de certaines parties prenantes au débat (association "Le dimanche" en particulier). Il ressort globalement le résultat paradoxal suivant (figure 8.1) : une majorité croissante des français est favorable à l'ouverture dominicale des commerces, tout en étant hostile à travailler le dimanche. Ce point de vue des citoyens-consommateurs a été relayé par certaines associations comme l'Union Fédérale des Consommateurs (UFC) qui se sont prononcées favorablement à l'ouverture dominicale des commerces.

Figure 8.1 : L'opinion des français sur la question de l'ouverture dominicale des commerces

	Oui	Non	NSP
Seriez-vous personnellement d'accord pour travailler le dimanche	43%	54%	3%
Souhaitez-vous que les magasins soient ouverts le dimanche matin	62%	35%	3%
Souhaitez-vous que les magasins soient ouverts le dimanche toute la journée	33%	64%	3%
Si les magasins étaient ouverts le dimanche, pensez-vous que vous consacreriez plus d'argent qu'aujourd'hui à vos achats	16%	81%	3%
Souhaitez-vous que les magasins vendant des biens culturels soient ouverts le dimanche	55%	41%	4%

Sondage CSA pour les ministères du Travail et du Commerce, publié dans Libération du 18 mai 1992

3• La tactique politique de Virgin

Pour le PDG de Virgin Store, Patrick Zelnik, l'emplacement du Megastore sur les Champs-Elysées rendait légale l'ouverture dominicale du magasin[39]. Après le succès commercial de la formule parisienne, les nouveaux magasins de Bordeaux et de

---

[38] Par exemple, Mg Eyt, archevêque de Bordeaux a déclaré dans le "Nouvel Observateur" du 27 avril 1992 : "*le débat sur le travail le dimanche est un signe parmi d'autres de la dérive de notre société vers une liberté mal comprise. Celle-ci entraîne désormais plus d'effets pervers que de bénéfices éducatifs, culturels ou spirituels (...) les changements légaux qui pourraient intervenir en ce domaine appellent la vigilance des évêques, comme ils appellent sur un autre plan l'action des organisations syndicales* ".

[39] Plusieurs magasins, ainsi que le Drugstore Publicis, sur les Champs-Elysées bénéficient dérogations préfectorales et sont ouverts le dimanche.

Marseille adoptent le principe d'une ouverture dominicale. L'action politique de Virgin fait suite aux saisines du Tribunal de Grande Instance, par la CGT et la CFDT, pour obtenir la fermeture des trois magasins. Plusieurs étapes peuvent être distingués dans l'action politique de l'entreprise, qui aura duré près de 4 années. Nous les reprenons ici de manière chronologique.

31• La médiatisation du problème

La direction du Virgin Megastore sollicite une dérogation pour l'ouverture dominicale auprès du préfet d'Ile-de-France Cette demande est refusée. Virgin Megastore maintien cependant illégalement ses ouvertures dominicales. Saisi par la CFDT et la CGT, la Cour d'Appel de Paris ordonne la fermeture dominicale du Megastore, et condamne l'entreprise à une astreinte de 20 KF par infraction constatée[40]. Ayant décidé de maintenir ses ouvertures dominicales, Virgin Store est de nouveau condamnée le 18 décembre 1990 et l'astreinte est portée à 300 KF[41]. Cette situation conflictuelle est largement médiatisée. L'emplacement du magasin (les Champs-Elysées où de nombreux magasins disposent de dérogations), la nature des produits distribués (disques et livres) et de la clientèle (essentiellement des jeunes) confèrent à la confrontation entre Virgin et les syndicats une forte dimension symbolique. La direction de l'entreprise est soutenue dans son action contre les syndicats, par les salariés de l'entreprise et les sections syndicales internes (CFDT et CGT). Virgin profite de l'intérêt médiatique que sa situation suscite, pour lancer une pétition auprès de ses clients. Ceux-ci manifestent leur soutien à l'entreprise en affluant massivement au magasin les dimanches. Plusieurs personnalités artistiques soutiennent l'initiative de Virgin, par ailleurs éditeur musical[42]. Virgin obtient également le soutien de plusieurs personnalités politiques : le ministre de la Culture, Jack Lang, ou les anciens ministres, Alain Madelin et Jacques Toubon[43]. Le 13 janvier 1991, Virgin prend la décision de ne plus ouvrir son magasin des Champs-Elysées le dimanche. Cette décision a été vraisemblablement motivée par l'importance des astreintes à payer par l'entreprise, mais aussi par la fin des périodes des fêtes favorables à la consommation. Le PDG de Virgin France, qui a été reçu par le ministre du Commerce, explique que cette décision a été prise "*par souci de conciliation avec un gouvernement qui* (a) *donné l'assurance d'étudier dans l'année le dossier de l'ouverture dominicale pour tous les diffuseurs de biens culturels*".

---

[40] L'astreinte devait être versée au profit des parties plaignantes, ici la CGT et la CFDT.

[41] Ainsi qu'une amende de 200 000 francs pour avoir ouvert illégalement pendant dix dimanches.

[42] Virgin Musique a été vendu par Richard Branson à Thorn-Emi en juillet 1991. Le label produit en France plusieurs artistes célèbres : Julien Clerc, Renaud, Rita Mitsouko, etc. Virgin a été soutenu, à ce titre, par le syndicat de l'édition phonographique (SNEP).

[43] Des responsables comme Jacques Chaban-Delmas (pour Bordeaux) ou Julien Dray ont également soutenu l'action de Virgin.

Durant le premier semestre 1991, la direction de Virgin affine ses arguments en faveur de l'ouverture dominicale de ses magasins[44] et publie un "manifeste" d'une quarantaine de pages intitulé : *"Virgin, pour l'accès aux biens culturels le dimanche ou 'par ailleurs, la culture est une industrie"*[45]. Ce document est largement diffusé aux responsables politiques et aux médias. Dans ce "manifeste", les responsables de Virgin affirment leur spécificité de distributeurs de biens culturels et revendiquent l'ouverture de tous les lieux culturels le dimanche. Pour Virgin, le changement de la réglementation permettrait de *"faciliter l'égalité des chances d'accès aux biens culturels, préserver et encourager la création littéraire, musicale et cinématographique, et, élargir et diversifier l'offre de biens culturels"*. Le "manifeste" est conclu en ces termes : *"Virgin n'a aucune légitimité à trancher le débat sur le travail dominical. Virgin observe la multiplicité des dérogations qui sont autant de situations de facto où ce débat est tranché. Virgin souhaite que l'offre culturelle du dimanche, aujourd'hui médiocre, mais massive, puisse être ouverte à la qualité du choix et du service"*.

32• La relance du problème pour faciliter la négociation politique

La direction de Virgin Store relance le débat en décembre 1991. Après une annonce préalable, Patrick Zelnik décide de réouvrir illégalement le dimanche 29 décembre[46]. Pendant une dizaine de jours, on assiste au même scénario qu'en 1990 : saisine du Tribunal de Grande Instance en référé par la CFDT[47], condamnation de Virgin à fermer le dimanche avec une astreinte de 50 KF par heure d'ouverture constatée le dimanche. Ouvert illégalement, le magasin, enregistre une affluence record[48]. La direction de Virgin organise une vaste pétition auprès de ses clients et des artistes qui la soutiennent, sous forme d'une lettre ouverte au Premier ministre. L'entreprise obtient par ailleurs l'appui du comité d'entreprise et de la section syndicale CFDT locale[49]. Devant le succès médiatique de l'opération, la direction de Virgin annonce son intention d'ouvrir également le dimanche 5 janvier 1992[50]. Cette menace n'est pas mise en exécution et le PDG de Virgin Store est reçu respectivement par le ministre du Travail[51], le ministre du

---

[44] Des Champs-Elysées à Paris et de Bordeaux, le magasin Virgin de Marseille ayant obtenu une dérogation préfectorale.

[45] Selon un responsable de l'entreprise, ce document a été rédigé par Patrick Zelnik, son collaborateur chargé des questions juridiques et l'avocat de Virgin.

[46] En fait Virgin après avoir ouvert légalement pendant les trois dimanches prévus par la loi, annonce la poursuite de son ouverture dominicale.

[47] La CFDT a saisi le tribunal par anticipation le 27 décembre 1991.

[48] Plus de 30 000 "visiteurs".

[49] Dans un article du Figaro du 3 janvier 1992, les membres du comité d'entreprise de Virgin sont présentés comme des élus CFDT. Cette information est démentie par la fédération (bulletin Inform'Action CFDT de janvier 1992).

[50] Saisi par la CFDT, le Tribunal de Grande Instance de Paris condamne Virgin à un amende de 500 000 francs pour son ouverture illégale constatée le 29 décembre 1991 et interdit à nouveau à l'entreprise d'ouvrir son magasin le dimanche 5 janvier sous peine d'une astreinte de 50 KF par heure constatée.

[51] Le 31 décembre 1991, le ministère du Travail publie le communiqué de presse suivant : *"Au moment où le travail du dimanche fait l'objet d'un large débat et où le Gouvernement prépare une mise à jour de la législation,*

Commerce, et le ministre de la Culture. La décision de suspendre les ouvertures dominicales sauvages est prise après la promesse faite par le ministre du Travail, de fixer un "*calendrier précis d'examen (...) de l'accès aux biens culturels le dimanche*[52]".

A partir de janvier 1992, plusieurs parties prenantes sont invitées, successivement, à rencontrer le ministre du Travail et le ministre du Commerce : le PDG de Virgin[53], un administrateur de la Fnac, la CGT, la CFDT, la CFTC, les syndicats de libraires, le Groupement National des Hypermarchés et la Fédimas (représentant les grandes surfaces). Durant cette phase de concertation, le PDG de Virgin Store est reçu plusieurs fois par le ministre du Travail. Peu avant la fin des négociations, la direction de Virgin lance une campagne d'affichage dans les rues de Paris pour rappeler ses arguments en faveur de l'ouverture dominicale des "lieux culturels", mais aussi pour dénoncer le manque d'initiative du ministre du Commerce[54]. En juillet 1992, faisant suite aux dispositions du nouveau décret "Aubry", le préfet d'Ile de France accorde une autorisation temporaire d'ouverture dominicale en faveur du Virgin Megastore des Champs-Elysées. Cette autorisation est accordée à l'essai et pour une durée d'un an, malgré les avis négatifs de l'ensemble des parties concernées (organisations professionnelles, syndicats, Chambre de Commerce de Paris).

33• L'exercice d'une pression avant la prise de décision publique

En juin 1993, le Tribunal Administratif de Paris, saisi par la CGT, annule l'arrêté préfectoral autorisant l'ouverture dominicale de Virgin[55]. La réaction de la direction de Virgin se situe sur deux terrains : la médiatisation du problème et l'engagement de négociation avec le gouvernement. Sur le plan de la médiatisation, on assiste à un scénario désormais classique. Le direction de Virgin innove en décidant de lancer une opération d'ouverture non-stop samedi et dimanche sur le thème : "*Puisqu'on veut nous interdire d'ouvrir le dimanche, nous n'allons pas fermer*". Une "nuit blanche" est organisée

---

il est tout à fait normal que les entreprises expriment leur point de vue (...) en revanche, aucune violation de la réglementation applicable n'est acceptable. La société Virgin Megastore, comme toutes les autres entreprises, se doit, quelle que soit l'opinion qu'elle porte sur cette législation, de respecter les obligations légales. Cette attitude ne peut être admise. Il n'appartient pas aux entreprises d'édicter leurs propres lois dans l'attente d'évolutions législatives dont le principe n'est pas arrêté et que le Parlement n'a pas adoptées".

[52] "Le Figaro", 6 janvier 1992.

[53] Selon "Les Echos" du 7 janvier 1992, le PDG de la Fnac est reçu séparément par le ministre du Commerce le 6 janvier 1992.

[54] La campagne d'affichage préparée par l'agence BDDP se présentait sous forme d'une centaine de panneaux doubles : quatre affiches rappelaient les arguments de Virgin et une cinquième critiquait le ministre du Commerce. Cette dernière affiche avait été spécialement placée en face du ministère du Commerce et de l'Artisanat.

[55] Le Tribunal a censuré la décision du préfet parce que celle-ci s'appuyait sur l'article L.221-6 du Code du Travail qui prévoit des dérogations au repos dominical des salariés lorsqu'il y a "préjudice au public". Le Tribunal administratif a estimé que le repos dominical de tous les salariés du Virgin Megastore des Champs-Elysées n'entraînait pas de préjudice au public au sens de l'article L.221-6. En retirant l'autorisation d'ouverture

dans le magasin parisien[56] et une campagne de communication[57] est lancée pour prendre à témoin l'opinion publique et dénoncer l'attitude du préfet[58]. Les responsables de Virgin sont reçus par le nouveau ministre du Travail, Michel Giraud, auquel ils présentent un "projet d'entreprise" mettant l'accent sur la création d'emplois d'insertion des jeunes. La direction de Virgin Store menace par ailleurs de geler tous ses investissements en France en cas d'interdiction d'ouverture dominicale[59]. Le ministre du Travail se déclare favorable à une éventuelle ouverture dominicale des magasins Virgin *"à condition que ce soit pour créer des emplois[60]"*. Pour Alain Madelin également, nouveau ministre des Entreprises[61], *"il s'agit de regarder quelles sont les souplesses nécessaires pour éviter une application un peu sclérosée de la loi de 1906[62]"*. La direction de Virgin décide finalement de suspendre ses ouvertures dominicales sauvages après l'annonce faite par le ministre du travail, de la préparation d'un nouveau projet de loi pour la session parlementaire suivante.

En Septembre 1993, Patrick Zelnik présente au ministre du Travail un "plan quinquennal de l'emploi". Ce plan prévoit la création de 1 000 emplois nouveaux au sein des quatre magasins de l'entreprise (Paris-Champs-Elysées, Paris-Louvre, Bordeaux et Marseille) et le renforcement d'une action de formation et de qualification professionnelle déjà engagée. Ce plan correspond au volet "ressources humaines" du plan de développement stratégique de Virgin Store en France qui prévoit la création de 25 nouveaux magasins. Les nouvelles dispositions législatives proposées par le ministre du Travail -finalement adoptées par le Parlement en décembre 1993- prévoient des dérogations temporaires pour les commerces *"situés dans des zones touristiques ou d'affluence exceptionnelle"* et *"ayant pour activité principale la vente au détail de biens ou de services destinés à faciliter l'accueil du public ou ses activités de détentes ou de loisirs d'ordre sportif, récréatif, ou culturel"*. Durant cette phase de négociation avec les

---

dominicale à Virgin, le nouveau préfet de région estime par ailleurs que l'emploi n'avait pas connu une croissance significative chez Virgin Megastore.

[56] Les clients ont droit à un petit déjeuner le dimanche matin. Bien entendu, la couverture médiatique est à son comble et une pétition est organisée comme à l'accoutumée. Le Tribunal de Grande Instance condamne une fois encore Virgin à verser 500 000 francs à la CGT et à la CFDT, qui se sont portées parties civiles. L'astreinte est ensuite portée à 4 millions de francs par dimanche ouvert.

[57] Cette publicité pleine page se présentait en ces termes : *"Au non du dimanche on ira jusqu'au bout. 4 millions d'astreinte. Est-ce le moyen de régler une question publique, un grand débat de société qui touche à l'emploi, à la culture et aux jeunes? les gouvernements successifs, la mairie de Paris, les groupes de pression se moquent de nos arguments et campent sur des positions archaïques, des lois d'un autre temps, alors que le disque et la vidéo n'existaient pas. Nous avons démontré que nous créons des emplois, que nous développons la diffusion de disques et de livres et que nous répondons aux aspirations des consommateurs. Nous n'acceptons pas que le dossier soit enterré une nouvelle fois. Avec le soutien des salariés et des consommateurs, nous irons jusqu'au bout"*.

[58] Le PDG de Virgin a par exemple déclaré : *"on est un cas spécifique. Jacques Toubon, ministre de la Culture, l'a même confirmé. Alors qu'on arrête de s'acharner sur nous. Notre agence de pub actuellement, c'est le préfet. Qu'il parte en vacances !"*.

[59] Il s'agit en particulier du projet du Virgin Megastore dans l'enceinte du musée du Louvre.

[60] "La Tribune Desfossés", 12 juillet 1993.

[61] Alain Madelin avait signé une pétition en faveur de Virgin en décembre 1991.

[62] "Le Figaro", 12 juillet 1993.

pouvoirs publics, Virgin Store s'est adjoint les services d'un cabinet de lobbying afin de préparer d'éventuels amendements parlementaires. Après l'adoption de la loi, le magasin Virgin Megastore des Champs-Elysées a obtenu en janvier 1994, au titre de sa position géographique[63] et de ses activités une autorisation d'ouverture dominicale dérogatoire pour une période de trois années[64].

4• L'action politique des autres lobbies

Comme nous l'avons montré plus haut, la question du travail dominical et de l'ouverture dominicale des commerces a impliqué, directement ou indirectement, de nombreuses parties prenantes. Outre les actions juridiques et politiques des syndicats de salariés, deux lobbies ont joué un rôle important dans l'évolution des débats et ont influé sur le comportement politique de Virgin Store : l'association "Le dimanche" et la Fnac.

41• L'action politique de l'association "Le dimanche"

Cette association a été créée dans le but explicite de militer en faveur de l'ouverture dominicale des commerces. L'association a confié la mise en oeuvre de son action de lobbying à l'agence de communication RSCG. Cette action a été articulée autour de trois volets :

- *Un volet politique ;* l'association a établit[65] une "charte du dimanche" précisant les conditions pour une ouverture dominicale des commerces[66]. Sur ces bases, l'association a engagé plusieurs contacts[67] avec les ministres en charge du dossier,

---

[63] L'avenue des Champs-Elysées a été déclarée "zone touristique ou d'affluence exceptionnelle" par le Préfet de Paris en novembre 1994.

[64] Les magasins de Marseille et Bordeaux ne disposent pas de ces dérogations qui n'ont pas été sollicitées par Virgin Store, l'ouverture dominicale n'étant pas rentable économiquement. Par ailleurs, le magasin du Louvre bénéficie d'une dérogation de plein droit car il est situé dans l'enceinte d'un musée.

[65] L'association a organisé plusieurs groupes de réflexion auxquels ont participé les entreprises adhérentes et certaines personnalités extérieures (comme le sociologue Micher Crozier). Plusieurs enquêtes d'opinions ont été réalisées pour valider les positions de l'association en faveur de l'ouverture dominicale des commerces.

[66] Cette charte prévoit, d'une part, l'obligation pour les commerces de fermer un jour par semaine et, d'autre part, plusieurs contreparties sociales aux salariés travaillant le dimanche : respect du volontariat, négociation collective de la rémunération pour le travail dominical, libre choix d'un jour de repos compensateur, augmentation de la masse salariale consacrée à la formation, insertion prioritaire des jeunes, des chômeurs de longue durée et des femmes, etc.

[67] Les contacts politiques engagés ont été facilités par les responsables de l'agence RSCG qui disposent de leurs propres réseaux relationnels, mais aussi par l'avocat de l'association, ancien ministre dans le Gouvernement de Raymond Barre.

ainsi qu'avec des parlementaires[68] et des élus locaux. L'association a également tenté de porter le débat au niveau communautaire en créant un groupement, à l'échelle européenne, de plusieurs distributeurs et associations de consommateurs favorables à l'ouverture des commerces le dimanche[69].

- *Un volet médiatique* ; elle a été prise en prise en charge par Jacques Séguéla, vice-président de l'agence RSCG. Le publicitaire a été désigné président de l'association "Le dimanche" et a incarné auprès des médias le credo de la liberté d'ouverture dominicale des commerces. Deux vastes campagnes de communication[70] ont été orchestrées par RSCG en janvier, puis en mai 1992. Les retombées médiatiques de ces deux campagnes sont très importantes[71] et permettent à Jacques Séguéla d'exposer pleinement les positions de l'association en faveur d'une libéralisation de la réglementation[72]. Jacques Séguéla annonce par ailleurs le lancement d'une vaste pétition qui, à notre connaissance, ne sera pas finalement organisée.

- *Un volet juridique* ; par l'intermédiaire d'un cabinet d'avocats, l'association offre à ses entreprises adhérentes une assistance juridique spécialisée dans la question de l'ouverture dominicale des commerces. L'association encourage également ses adhérents à formuler des demandes de dérogations auprès des préfets, et à déposer des recours contentieux devant les tribunaux administratifs (en cas de refus d'ouverture dominicale par les préfets) ou devant les tribunaux de Commerce (pour

---

[68] L'association a également profité de plusieurs échéances électorales pour interpeller les candidats politiques au sujet de la question de l'ouverture dominicale des commerces. En mars 1993, à la veille des élections législatives, l'association a envoyé un questionnaire à tous les candidats à la députation. L'association a également sollicité la position des candidats à l'élection présidentielle de mai 1995.

[69] *Euroshop (European Movement for the Reform of Shopping Hours)*, qui réunit des partenaires de 8 pays de la communauté européenne, se fixe comme objectif de faire du lobbying à Bruxelles afin de faire adopter une directive sur l'ouverture des magasins le dimanche.

[70] La première campagne a consisté à publier dans la presse un encart publicitaire pleine page interpellant le ministre François Doubin en ces termes : "*Monsieur le Ministre du Commerce, sur les 3 millions de chômeurs, il y en a sûrement beaucoup qui aimeraient travailler le dimanche*". Suit alors la présentation du *credo* de l'association : "*L'association pour l'ouverture des magasins le dimanche fait de la protection des salariés une priorité et propose la Charte du dimanche*". La charte est alors présentée *in extenso*. Elle se conclut sur le slogan "*L'ouverture le dimanche, une véritable ouverture sociale*". La seconde campagne médiatique, lancée en avril 1992, a consité à publier les résultats de l'enquête menée Openers-Secodip pour le compte de l'association.

[71] Les revues de presse effectuées par l'agence RSCG ont recensé une quarantaine d'articles ayant repris les propos de Jacques Séguéla et/ou les termes de la première campagne publicitaire, et une trentaine d'articles consacrés à la "bataille des chiffres" entre l'étude Odepers-Secodip et l'étude du ministère du Travail.

[72] Dans un entretien accordé au "Journal du Dimanche" le 19 janvier 1992, Jacques Séguéla justifie son action par "*le rideau de fer*" auquel il se serait heurté en la personne de François Doubin. Pour le président de l'association "Le dimanche", "*la loi est crétine, voire monstrueuse*". Jacques Séguéla estime que 50 000 emplois pourraient être créés en cas de libéralisation de loi. Après avoir rassuré les salariés en rappelant les principes de la "charte du dimanche", le publicitaire insiste sur la dimension sociologique du problème : "*le dimanche ne doit plus être un jour-prison devant la télévision (...) la crise n'est pas économique, elle est sociologique. Fabricants, distributeurs ou publicitaires, nous avons tué le désir, et donc l'économie. La seule façon de relancer le désir et le festif, c'est le dimanche!*". Dans le Nouvel Observateur du 16 au 22 janvier 1992, Jacques Séguéla a également déclaré : "*la fête de la consommation va succéder à la fête de la famille*".

concurrence déloyale[73]). L'association a également saisi le Conseil d'Etat au sujet des dispositions prévues par le décret "Aubry".

42• L'action politique de la Fnac

Le principal concurrent de Virgin Store s'est engagé contre la déréglementation du travail dominical. En 1991, la Fnac publie son propre "manifeste" intitulé : "*Libre culture, libres dimanches*". Pour Jean-Louis Pétriat, PDG de la Fnac, "*les produits culturels ne sont que de simples moyens d'accès différé à la Culture qu'ils servent. Il ne faut pas instaurer une totale confusion entre la consommation de biens culturels et la Culture*". En avril 1991, une polémique éclate entre les directions respectives de Virgin et de la Fnac. Virgin accuse la direction de la Fnac de financer certains élus afin de s'opposer à toute libéralisation du travail dominical[74]. La Fnac est par ailleurs partie prenante des négociations organisées, à partir de janvier 1992, par le ministère du Travail.

5• L'interprétation du cas

L'action politique engagée par Virgin Store pour obtenir l'autorisation d'ouverture dominicale peut être considérée comme un succès relatif. Au bout de quatre années, l'entreprise a réussi à obtenir une modification de la loi de 1906 tenant compte de sa situation particulière. Nous interprétons dans ce qui suit l'action de lobbying engagée par Virgin en utilisant le modèle théorique présentée dans le chapitre 5 (figure 8.2).

51• Des ressources politiques quasiment réduites à la réputation de l'entreprise

En 1989-90, Virgin Store est une PME[75] réalisant 400 MF de chiffre d'affaires et 25 MF de résultat net. Il apparaît que l'image véhiculée par Virgin, et ses relations dans le milieu artistique, ont constitué les principales ressources politiques de l'entreprise, pour la conduite de son action de lobbying. Comparativement à d'autres parties prenantes

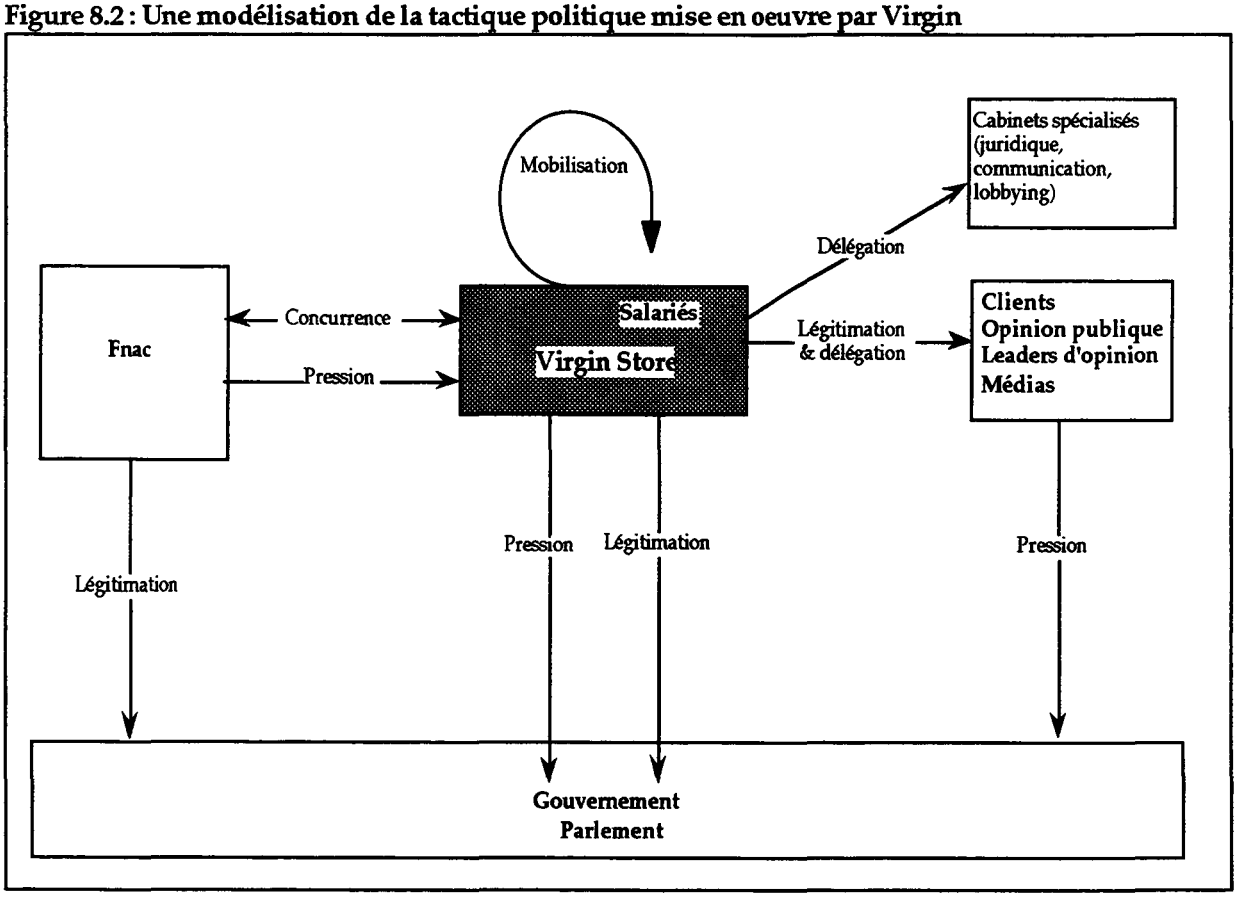
---

[73] Par exemple, l'association a favorisé une action en justice pour concurrence déloyale contre les magasins situés dans l'enceinte du musée du Louvre et autorisés, à ce titre, à ouvrir le dimanche.

[74] Patrick Zelnik déclare alors : "*la GMF est plus proche de la nomenklatura financière au pouvoir qu'une grosse PME venue d'outre-Manche* (...) *la fermeture de nos magasins le dimanche, c'est une victoire de la Fnac*". Il faut souligner que la GMF était alors le principal actionnaire de la Fnac.

(en particulier, les syndicats de salariés), Virgin Store ne dispose d'aucune expertise technico-économique pouvant être exploitée dans une relation d'influence avec les responsables publics. Par ailleurs, évoluant dans un secteur peu réglementé, l'entreprise, récemment créée, ne dispose d'aucune expérience ou connaissance particulière des procédures administratives et du fonctionnement des institutions publiques. Enfin, Virgin Store ne dispose que d'une structure fonctionnelle légère[76] : les ressources organisationnelles pouvant être dédiées à l'action politique sont donc très réduites ; malgré l'engagement personnel du PDG de l'entreprise et du responsable du développement, dans le processus de lobbying. Toutefois, le recours à des cabinets spécialisés (cabinet d'avocat, agence de communication et cabinet de lobbying) a permis de pallier l'absence de ressources organisationnelles internes, ainsi que l'inexpérience et le manque de compétences de la direction de Virgin, dans la conduite d'actions politiques (maîtrise des circuits de décision, définition des argumentaires, accès aux décideurs-clés).

Figure 8.2 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Virgin



[75] Au 31 décembre 1992, les effectifs de Virgin Store sont de 679 personnes : 349 employés bénéficient d'un CDI à temps complet.

[76] Richard Branson, le fondateur du groupe Virgin est un adepte des structures légères, en réseau. Le groupe Virgin est un assemblage de près de 200 entreprises de faible taille.

Virgin bénéficie cependant d'une forte image auprès du public francilien, essentiellement des jeunes qui forment le coeur de sa clientèle, et auprès des médias. L'image jeune et dynamique dont jouit Virgin s'explique par plusieurs facteurs : le charisme de son fondateur Richard Branson, la nature de ses activités (édition et distribution de disques), sa politique de communication (anticonformiste), le profil de ses salariés (jeunes, passionnés de musique), la localisation de son magasin sur les Champs-Elysées, son succès commercial fulgurant. Par ailleurs, en tant qu'éditeur musical, Virgin a bénéficié d'un réseau relationnel dans les mieux artistiques (chanteurs, producteurs). Ce réseau lui a progressivement permis d'atteindre des personnalités politiques liées aux secteurs culturels, en particulier Jack Lang et Jacques Toubon. Il faut enfin souligner que la direction de Virgin Store a pu bénéficier de ressources financières suffisantes pour engager des actions politiques coûteuses : campagnes d'affichage, paiement des astreintes pour les ouvertures illégales[77], recours à des conseillers spécialisés. Comme nous le verrons plus loin, ces engagements financiers ont été considérées par la direction de l'entreprise comme des investissements à caractère commercial.

Figure 8.3 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de Virgin

Ressources politiques	Niveau	Commentaires
Expertise technico-économique	Nulle	Pas de connaissances spécifiques des enjeux économiques et sociaux du travail dominical.
Ressource organisationnelle	Limitée	Engagement personnel du PDG, assisté du responsable du développement et de conseillers extérieurs (avocat, communication et lobbying).
Expertise politico-juridique	Nulle	Aucune connaissance, ni expérience, des circuits de décision publique.
Ressource relationnelle	Limitée puis suffisante	Réseau relationnel initial dans les milieux artistiques et culturels, progressivement élargie à des personnalités politiques.
Réputation	Importante	Forte image de l'entreprise et grande visibilité de son activité.
Ressource financière	Suffisante	Evaluation a posteriori, compte tenu des dépenses engagées (cabinets de lobbying, campagnes de communication, astreintes).

[77] Sur le plan financier, chaque ouverture dominicale semblait être profitable pour Virgin, malgré les astreintes à payer : sachant que le chiffre d'affaires moyen le dimanche est de 4,5 millions de francs, que la marge nette est de l'ordre de 15%, et que l'astreinte moyenne était de l'ordre de 200 000 francs, chaque ouverture sauvage rapportait à Virgin 475 000 francs. Virgin pouvait ainsi financer ses actions de lobbying.

52• L'action de lobbyinget la relation de concurrence avec la Fnac

Le lobbying exercé par Virgin peut être interprété à travers la concurrence entre le distributeur britannique et la Fnac. Pour Virgin, comme pour la Fnac, le lobbying n'a constitué qu'un prolongement de la lutte concurrentielle, par des moyens politiques. Nouvel entrant dans la distribution de disques, Virgin a fait de l'ouverture dominicale un des piliers de sa stratégie de différenciation face à la Fnac, leader du marché[78]. Pour la Fnac, l'opposition à l'ouverture dominicale du Megastore est un moyen[79] de limiter le développement d'un nouveau concurrent, voire de l'éliminer[80]. En ce sens, le lobbying de la Fnac constitue une pression exercée sur Virgin. Selon un responsable de Virgin Store[81], les plaintes déposées par la CGT et la CFDT, et qui sont à l'origine de la première fermeture du Megastore en 1990, auraient été suggérées par la direction de la Fnac. La Fnac et les différents syndicats (CGT, FO, CFTC et CFDT) apparaissent effectivement comme des alliés objectifs. L'engagement de la Fnac contre une libéralisation de la loi de 1906 ne se justifie que par les contraintes que cela générait à Virgin[82]. Pour les syndicats, le Virgin Megastore ne devait pas constituer un précédent qui aurait encouragé d'autres distributeurs à réclamer l'ouverture dominicale[83].

Pour la direction de Virgin Store, à partir de 1991, le lobbying pour l'ouverture dominicale apparaît comme indispensable pour assurer la pérennité de l'entreprise. Le caractère réellement stratégique de l'action de lobbying apparaît clairement au vu de la situation financière de l'entreprise (figure 8.4). En 1990-91, la fermeture dominicale du Megastore des Champs-Elysées se traduit par une baisse de 12% des ventes. Cette baisse vient s'ajouter à une chute de la fréquentation du magasin à cause du climat général consécutif à la guerre du Golfe (- 30%), et à un ralentissement des ventes dû à

---

[78] En 1987-88, la Fnac réalise un chiffre d'affaires hors taxes de 4, 8 milliards de francs.

[79] Parallèlement, la Fnac a adapté sa politique d'offre (baisse des prix, nouvelles implantations commerciales, modernisation des magasins existants) pour mieux résister à la nouvelle concurrence (en particulier à Bordeaux où Virgin a ouvert un magasin sur 3000 m2 en face du magasin de la Fnac).

[80] Dans une interview publiée dans "Futuribles", avril 1992, Jean-Louis Pétriat déclarait : " *Un concurrent étranger est venu s'installer en France. Sans vergogne, il a ouvert, en dépit de la loi, ses magasins le dimanche, ce qui s'est traduit pour la Fnac par un détournement de clientèle de 20%. Le dimanche, il réalisait des bénéfices parce qu'il était le seul ouvert, alors qu'en semaine son chiffre d'affaires restait inférieur au nôtre, ses prix étant plus élevés. Cette situation n'était pas admissible. Dans une démocratie, chacun doit pouvoir vivre son espace de liberté sans être en infraction avec les règles et sans empiéter sur l'espace de liberté de l'autre*".

[81] Entretien personnel avec le responsable du développement de Virgin Store.

[82] La Fnac n'a jamais souhaité ouvrir ses magasins le dimanche. Dans un entretien publié dans la revue Futuribles (avril 1992), Jean-Louis Pétriat déclare : "*La Fnac a procédé à une étude interne, pour évaluer les conséquences économiques de l'ouverture dominicale d'un magasin faisant 850 millions de francs de chiffre d'affaires annuel et employant 500 salariés, étant entendu que ces salariés ne sont ni des "extras", ni des étudiants, ni des stagiaires mais, au contraire, des personnes ayant un haut niveau de qualification et de formation. L'étude conclut que l'ouverture le dimanche n'est pas rentable pour l'entreprise. Elle est coûteuse et risquée*".

[83] La CFDT a cherché par là même à faire pression sur Virgin, pour amener le distributeur britannique à proposer des garanties suffisantes pour le travail dominical (rémunération, volontariat, formation, emploi à durée indéterminée...).

la guerre des prix avec la Fnac. La persistance d'une situation financière déficitaire[84] explique l'action politique virulente conduite par la direction de Virgin Store, et la polémique avec la direction de la Fnac.

Figure 8.4 : Les résultats financiers de Virgin Store

Exercice	Chiffre d'affaires	Résultat net	Nouveaux magasins	Ouverture dominicale	Décisions stratégiques
1988-89	360 MF	20 MF	Paris	oui	
1989-90	400 MF	25 MF		oui	
1990-91	840 MF	- 112 MF	Bordeaux Marseille	non	• Réduction des effectifs de 30% • Augmentation de capital de 100 MF • Changement de Directeur Général
1991-92		- 81 MF		non	
1992-93		- 55 MF		oui	
1993-94		- 41 MF	Toulon Paris-Louvre	oui	• Changement d'actionnaires • Augmentation de capital de 100 MF • Changement de DG

Sources : Challenges, novembre 1991 ; LSA, n° 1431, 9 février 1995 ; Le Nouvel Economiste, n°997, 19 septembre 1995

La stratégie duale, concurrentielle et politique, de Virgin Store s'explique ainsi en grande partie par la double interaction avec la stratégie de la Fnac. Au succès commercial du Virgin Megastore, la Fnac a répondu sur le plan concurrentiel et politique, suscitant ainsi la contre-réaction politique (lobbying) de la direction de Virgin Store (figure 8.5). La réaction des syndicats (CGT, CFDT) au fait accompli de Virgin ne semble pas être directement liée à la concurrence entre le distributeur britannique et la Fnac. La mobilisation des syndicats en faveur d'un strict respect de la loi de 1906 est en effet antérieure à l'ouverture du Virgin Megastore[85]. Toutefois, il n'est pas exclu que l'activisme de la Fnac pour s'opposer au développement du Virgin Megastore ait pu alerter les syndicats sur cette nouvelle situation d'irrégularité[86].

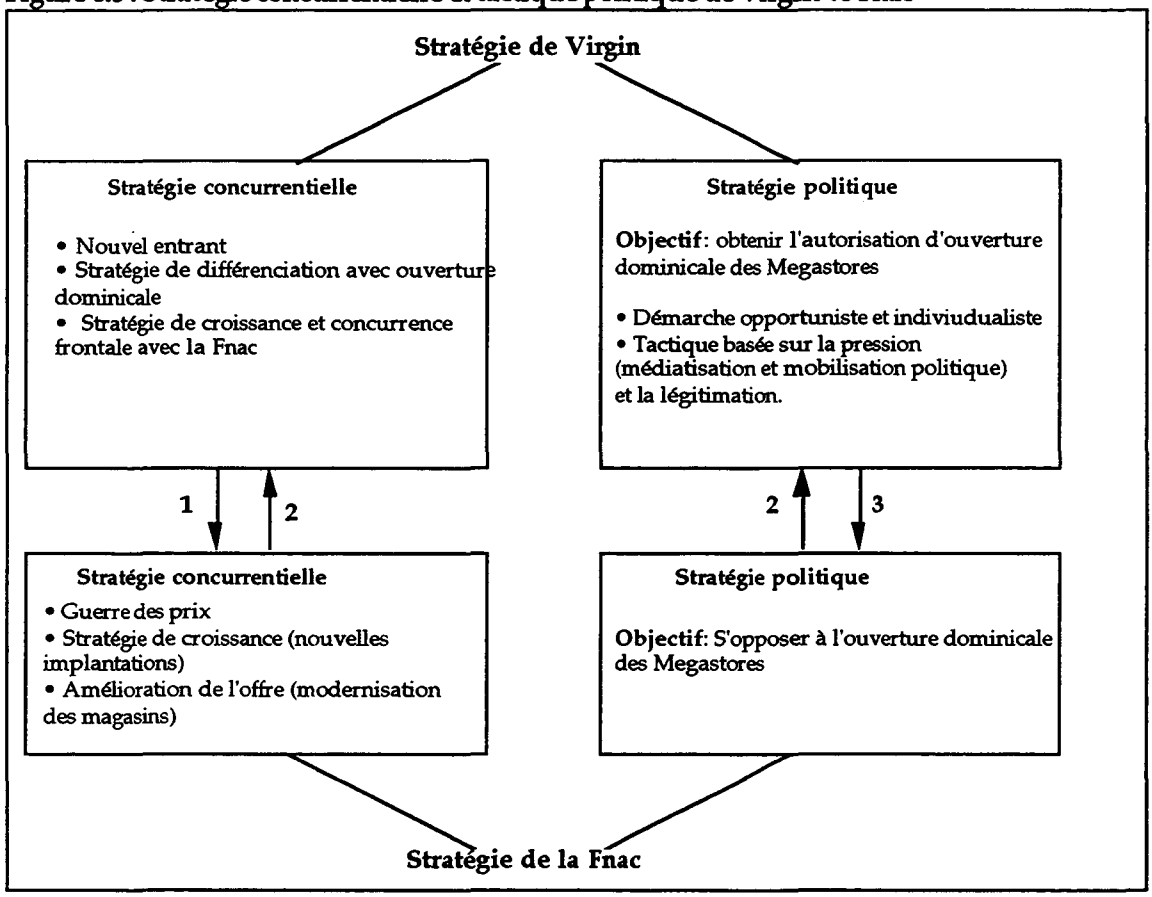
---

[84] Le problème de la fermeture dominicale du Megastore et la concurrence de la Fnac n'expliquent pas à eux seuls les mauvais résultats de Virgin Store. Des erreurs stratégiques dans les investissements auraient été commises : en particulier, le surdimensionnement des magasins de Bordeaux et Marseille (respectivement 1 000 m2 et 3 000 m2, contre 3 500 m2 à Paris). Pour une analyse stratégique de l'échec de Virgin Store, on peut se référer à l'article de Pauline Damour, "Comment Virgin Megastore a perdu 300 millions", *Le Nouvel Observateur*, 18 mai 1995.

[85] Comme nous l'avons précisé, le problème de l'ouverture dominicale des grandes surfaces a émergé en 1975 avec l'"affaire Conforama". Entre 1984 et 1988, le distributeur de meubles Ikéa s'était également engagé dans un processus de confrontation avec la CGT afin d'obtenir l'autorisation d'ouverture dominicale.

[86] On peut par exemple se demander pourquoi la CGT et la CFDT n'ont pas porté plainte contre Virgin Store dès l'ouverture du magasin sur les Champs-Elysées en novembre 1988, la première plainte contre le Megastore n'ayant été déposée qu'au cours du deuxième trimestre 1990.

Figure 8.5 : Stratégie concurrentielle et tactique politique de Virgin vs Fnac



53• La mobilisation de l'opinion publique

L'action de lobbying engagée par Virgin Store a été largement fondée sur la médiatisation du problème et la mobilisation de l'opinion publique. Les responsables de Virgin ont effectivement su exploiter l'image positive de l'entreprise auprès du public et des médias, ainsi que leur réseau relationnel dans les milieux artistiques. Les pétitions organisées par Virgin ont eu un succès important. De nombreux artistes, ainsi que de plusieurs responsables politiques ont apporté publiquement leur soutien à l'entreprise. Les dirigeants ont également mobilisé les salariés de l'entreprise, ainsi que les représentants de la section syndicale interne CFDT. Les différentes ouvertures dominicales illégales sont devenues progressivement de véritables événements médiatiques, faisant l'objet de reportages à la radio et à la télévision, et suscitant de nombreux articles dans la presse.

Cette médiatisation a permis aux dirigeants de Virgin de prendre à témoin l'opinion publique, et certains leaders d'opinions, pour dénoncer l'absurdité apparente d'une situation, devenue symbolique des archaïsmes supposés de loi de 1906. L'entreprise est en effet condamnée à fermer le dimanche, contre la volonté de ses dirigeants et de

ses clients, et contre la volonté apparente d'une majorité de ses salariés[87]. L'entreprise est par ailleurs assignée en justice par des syndicats, en contradiction avec leurs propres sections syndicales internes. Des syndicats qui, en percevant les astreintes payées par Virgin[88], sont apparus peu soucieux des intérêts des salariés de cette entreprise, comme de ses salariés potentiels. Virgin a donc habilement exploité toute la symbolique de sa situation pour obtenir le soutien de l'opinion publique et des médias.

La médiatisation et la mobilisation peut être interprétée comme une forme de délégation de la part de Virgin, aux médias, à l'opinion publique et à certains leaders d'opinions (artistes), de l'action d'influence des pouvoirs publics. Cette délégation n'a pas été sans risque pour l'entreprise. Selon un responsable de Virgin, la situation n'a pas toujours été contrôlée, ce qui pouvait remettre en cause l'efficacité des actions d'influence engagées vis-à-vis des pouvoirs publics[89]. La médiatisation et la mobilisation a toutefois permis à Virgin de faire pression sur les responsables politiques et d'obtenir une modification favorable de la réglementation.

54• Une tactique de lobbying alternant la pression et la légitimation

Les actions d'influence engagées par Virgin pour obtenir l'ouverture dominicale de ses magasins sont de deux types : d'une part, des actions de pression pour obtenir une décision que les pouvoirs publics n'ont eu cesse de différer ; d'autre part, des actions visant à légitimer une décision publique spécifique à la situation des Megastores ;

541• La pression médiatique

L'exercice de la pression sur les responsables publics nous semble constituer la principale caractéristique du lobbying mené par Virgin Store. L'exercice de la pression s'est manifesté de plusieurs manières : d'une part, en mettant les responsables publics devant le fait accompli d'une ouverture dominicale[90] ; d'autre part, en orchestrant la médiatisation du problème (ouvertures dominicales sauvages, effets d'annonce, campagne de communication) ; enfin, en mobilisant de nombreux acteurs tiers (clients,

---

[87] En 1992, la moyenne d'âge du personnel de Virgin est de 27 ans (70% des 769 salariés ont moins de 30 ans).

[88] Le Code du Travail prévoit effectivement que les astreintes payées par les contrevenants soient reversées aux plaignants.

[89] Le responsable du développement de Virgin Store nous a ainsi déclaré : "*par moment, nous nous engagions à ne pas communiquer -par exemple lors des négociations avec Martine Aubry- mais les médias pouvaient relancer le débat à tout moment car le public se passionnait pour cette question. C'était des aspects que nous ne maîtrisions pas complètement*".

[90] Selon un responsable de Virgin, cette décision a été prise par ignorance du Code du travail, en étant convaincu que, sur les Champs-Elysées, l'ouverture dominicale est légale.

salariés, artistes, personnalités politiques[91]). L'exercice de cette pression a permis à Virgin de légitimer sa participation au processus de décision publique concernant le travail dominical., que ni sa taille, ni sa nature d'entreprise ne justifiait a priori. La participation du PDG de Virgin -comme celle d'un administrateur de la Fnac- aux négociations organisées par le ministre du Travail en janvier 1992 , ne se justifie en effet que par la pression médiatique exercée, et nullement par le souci de l'intérêt général[92]. Les responsables de Virgin ont su utiliser la pression pour orienter la dynamique du processus de décision publique : relancer les débats (par exemple, lorsque la discussion au Parlement du projet de loi Doubin est finalement abandonnée[93]), préparer la négociation (par exemple, les ouvertures dominicales sauvages ont toujours été interrompues après une promesse de négociation ou de règlement du conflit, par les ministres en charge du dossier), ou pour réagir à la pression de la Fnac. Les responsables de Virgin ont également utilisé la pression pour obtenir la prise en charge de la décision publique par le ministre du Travail, plutôt que par le ministre du Commerce, jugé trop favorable aux intérêts de la Fnac.

542• La légitimation de la spécificité de la situation du Virgin Megastore

Au cours du processus de lobbying, les dirigeants de Virgin Store ont cherché à convaincre les responsables publics que la situation particulière des Megastore mérite une décision spécifique. L'argumentation de l'entreprise repose sur l'idée que Virgin peut légitimement revendiquer l'ouverture dominicale de ses magasins en tant que distributeur de "biens culturels"[94]. Dans son "manifeste", les responsables de Virgin n'ont aucun mal à démontrer la spécificité[95] du marché des "biens culturels" et à relever les incohérences de l'application de la loi de 1906 sur ce marché[96]. Ceci permet aux responsables de Virgin de revendiquer le droit à une dérogation à la loi de 1906 tout en

---

[91] Les responsables de Virgin ont également su exploiter la période des élections législatives de mai 1993, pour obtenir une promesse de réglement du problème de la part de la future majorité gouvernementale (RPR-UDF), par ailleurs majorité municipale à la Mairie de Paris.

[92] Un responsable de Virgin reconnaît cette situation en précisant : "*si on a eu accès aux décideurs politiques du plus haut niveau, c'est parce que nous nous appelions Virgin, que nous étions sur les Champs-Elysées et que nous faisions du tapage. Au début, nous n'avions pas accès aux décideurs, mais progressivement les choses gonflaient. Des gens intervenaient auprès de F. Doubin pour "faire quelque chose" ou pour recevoir Patrick Zelnik. Ensuite, lorsqu'un ministre vous a reçu une fois, cela devient plus facile. Nous avons ensuite été reçu par des conseillers de M. Aubry, des conseillers de Bérégovoy, des conseillers techniques à l'Elysée*".

[93] En novembre 1991, le Premier ministre, Edith Cresson, déclare que les choix du gouvernement n'étaient pas tout à fait arrêtés tout en prônant des différenciations pour certains produits culturels ("Le Quotidien", 31 décembre 1991).

[94] Un responsable de Virgin nous a affirmé : "*La notion de biens culturels est notre création. Au début nous parlions de produits culturels et puis un jour nous nous sommes rendu compte que cela faisait trop commercial*".

[95] Après avoir montré que les produits de type disques ou livres relèvent d'une dynamique de consommation particulière (marché élastique, l'offre crée la demande...), les auteurs du manifeste concluent de manière implacable en ces termes : "*la spécificité des biens culturels est également reconnue par l'Etat, qui intervient de diverses façon dans leur processus de production et de diffusion : aide au développement (...) blocage du prix du livre (...) protection des oeuvres cinématographiques, dépôt légal.*"

[96] Par exemple, les magasins de location de cassettes vidéo peuvent ouvrir le dimanche mais pas les magasins de vente de cassettes vidéos.

reconnaissant n'avoir "*aucune légitimité à trancher le débat sur le travail dominical*"[97]. Cette tactique de légitimation s'explique par deux facteurs :

- Il s'agit d'une part, pour Virgin, d'éviter un amalgame entre sa situation et celles des autres distributeurs (Ikéa, Leroy Merlin, André, voire Carrefour ou Auchan) qui revendiquent également des ouvertures dominicales. Comme nous l'avons montré, le problème du travail dominical renvoie à de multiples enjeux économiques et sociaux, et à des choix de société. En essayant de circonscrire le problème à l'ouverture dominicale des Megastores, Virgin tente ainsi d'éviter l'enlisement dans des débats complexes et à l'issue incertaine[98].

- Il s'agit d'autre part, d'exploiter la principale ressource politique de l'entreprise : son image auprès du public, des artistes et des médias. En évitant de s'engager dans une démarche collective -comme ce fut le cas des adhérents de l'association "Le dimanche"[99]- Virgin pouvait directement exploiter sa réputation au profit d'une action politique individualiste et opportuniste[100].

Il faut cependant souligner que l'argumentation développée par les dirigeants de Virgin a été ajustée, au fur et à mesure de l'évolution des débats et, compte tenu des changements des gouvernements, en fonction des interlocuteurs politiques. Dans un premier temps, l'entreprise justifiait sa demande d'ouverture dominicale par sa localisation sur les Champs-Elysées et par le volontariat de ses salariés travaillant le dimanche (essentiellement de jeunes étudiants, embauchés à temps partiel). Lors des négociations avec le ministre du Travail, Martine Aubry, les responsables de Virgin ont mis en avant les créations d'emplois en faveur des jeunes. Dans un contexte social marqué par un fort taux de chômage des moins de 25 ans, cet argument a été vraisemblablement déterminant[101]. Il apparaît également que la tactique de lobbying adoptée par Virigin, alternant la pression et la légitimation (figure 8.6), relève d'un

---

[97] Extrait du "manifeste" : "*Virgin, pour l'accès aux biens culturels le dimanche*".

[98] Il faut souligner que les enjeux économiques et sociaux liés à l'ouverture dominicale des Megastores ne sont pas identiques à ceux des autres distributeurs. En particulier, les magasins Virgin sont situés dans les centre-villes et contribuent à leur animation le dimanche. Par ailleurs, les choix de la direction de Virgin étaient soutenus par une majorité des salariés, ainsi que les représentants du personnel.

[99] Selon un responsable de Virgin que nous avons rencontré, la direction de l'entreprise a refusé de s'associer à la démarche de l'association de J. Séguéla car elle considérait que la situation du Megastore était spécifique.

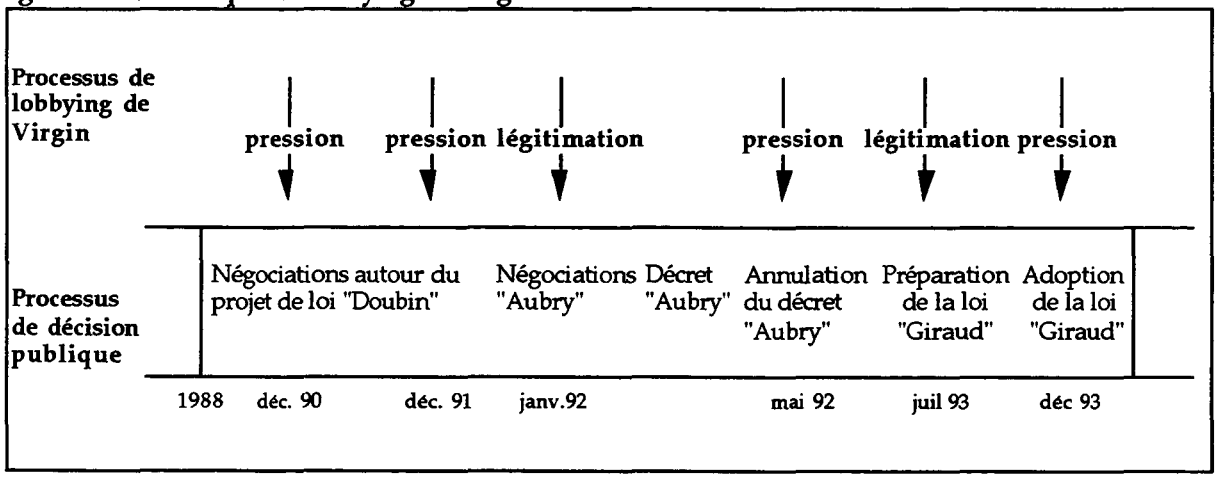
[100] Il faut aussi souligner que l'individualisme et l'opportunisme sont des valeurs cohérentes avec l'identité du groupe fondé par Richard Branson ; une identité basée sur l'anti-conformisme et l'autonomie (Voir par exemple : R.D. Dick, M.F.R. Kets de Vries, "Richard Branson et Virgin. L'âge de raison d'une entreprise contre-culturelle", *Gestion*, Vol 20, n°4, décembre 1995).

[101] Notons que dans sa circulaire du 6 décembre 1993, le ministre du Travail, Michel Giraud, demande aux préfets de tenir compte du facteur emploi dans leur prise de décision pour l'octroi de dérogation.

processus d'apprentissage et d'ajustement par rapport à l'action des autres lobbies (Fnac et syndicats de salariés en particuliers) et aux réactions des pouvoirs publics[102].

Comparativement à l'action politique collective de l'association "Le dimanche", la tactique de lobbying mise en oeuvre par Virgin a été un succès[103]. Si les pouvoirs publics n'ont pas opter finalement pour une libéralisation de la réglementation du travail dominical -vraisemblablement trop risquée politiquement et socialement-, les dérogations prévues par la loi "Giraud" s'appliquent opportunément à la situation des magasins Virgin[104]. En effet, l'article 44 de la loi quinquennale, relatif au travail dominical, a été qualifié "d'article Virgin" et plusieurs députés ont dénoncé la pression exercée par les lobbyists de Virgin lors des débats parlementaires[105]. L'adoption de l'article 44 a finalement permis aux responsables publics d'éviter un difficile débat de société sur le problème du travail dominical, tout en limitant les risques des situations conflictuelles médiatisées.

Figure 8.6 : La tactique de lobbying de Virgin



[102] Un responsable de Virgin nous a ainsi déclaré : "*Faire du* lobbying *n'était pas notre métier. Au début, il s'agissait surtout de faire face aux assignations en justice (...) Nous avons débuté notre école de* lobbying *au fur et à mesure que nous faisions le tour des responsables publics*".

[103] L'association "Le dimanche" a réussi tout de même à obtenir l'annulation des dispositions contraignantes introduites par le décret "Aubry". Saisi par l'association, le Conseil d'Etat a jugé illégal l'article du Code du travail introduit par le décret qui permettait à l'Inspection du Travail de saisir, en référé, le Tribunal de Grande Instance en vue d'ordonner la fermeture des établissements contrevenant à la réglementation sur le travail dominical.

[104] Lors des débats parlementaires, certains députés ont relevé la différenciation introduite par la loi entre les commerces de "biens culturels" et les autres commerces. Robert Pandraud, député RPR, s'est par exemple interrogé "*en quoi est-il plus gratifiant d'aller voir un magasin de disques qu'un magasin de meubles ?*".

[105] Par exemple Georges Sarre, député non inscrit, a fait la déclaration suivante : "*... nous sommes régulièrement soumis à l'offensive d'une entreprise qui s'appelle Virgin et qui utilise ce terrain pour faire des coups publicitaires. Cette fois, elle a même fait mieux. Depuis que je suis parlementaire, c'est bien la première fois que je reçois, comme sans doute l'ensemble de mes collègues, des propositions d'amendement rédigées et que l'on m'explique ce que je dois faire, ce que je dois dire, ce que je dois déposer. Il ne nous reste plus qu'à prendre notre stylo et signer si nous sommes d'accord. Singulière conception de la démocratie et de la République. Qu'un groupe de pression aille jusque-là, non! Je ne souhaite pas, monsieur le président que les marchands du Temple viennent investir l'hémicycle*". Plus ironique, Louis Souvet, rapporteur de la loi au Sénat, a tenu à préciser : "*si un livre des records était tenu au Sénat, l'article 29 serait digne d'y figurer puisqu'il nous a valu quelques mètres cubes de pétitions en faveur du travail dominical : nous en avons reçu 48 000 !*".

Conclusion du chapitre 8

L'étude de cas que nous avons présentée dans ce chapitre illustre une tactique de lobbying fondée sur la médiatisation et la mobilisation de l'opinion publique. En alternant la pression et la légitimation, Virgin Store a réussi à obtenir une modification du Code du Travail préservant ses intérêts économiques et sa stratégie de différenciation. Parallèlement à la pression médiatique exercée, les dirigeants de Virgin ont su développer une argumentation habile et, surtout, négocier des compromis avec les responsables publics et les syndicats. Le cas illustre également le succès d'une action de lobbying engagée à titre individuel par l'entreprise Virgin, qui a mis en avant la spécificité de ses intérêts. Cette démarche apparaît *a posteriori* comme étant plus efficace que celle adoptée par l'association "Le dimanche". Ce groupement d'entreprises hétérogènes, mais aux intérêts politiques convergents, n'est pas parvenu à influencer suffisamment la décision publique, malgré son pouvoir économique. La tentative de son président, et publicitaire, de lancer un débat de société autour du problème du travail dominical a eu comme conséquence de cristalliser les oppositions des autres parties prenantes, en particulier les syndicats de salariés et les organisations représentant les petits commerces de ville. Enfin, ce cas montre l'interaction entre l'action politique et l'action stratégique. Pour Virgin, le lobbying mené en faveur de l'ouverture dominicale de ses magasins apparaît comme le prolongement, par des moyens politiques, de sa concurrence frontale avec la Fnac. L'obligation d'une fermeture dominicale se serait traduite non seulement par une perte de l'ordre de 12% du chiffre d'affaires de Virgin, mais surtout par la perte d'un facteur de différenciation stratégique. Le constat vaut également pour la Fnac dont l'action de lobbying apparaît comme une réponse politique à un problème de concurrence.

Chapitre 9 •

Cas "Hachette-Aéroboutique" : le lobbying de la réglementation du commerce hors-taxes

1• Le processus de décision publique

11• Les objectifs et les motivations de la décision publique

12• Les étapes de la prise de décision publique

2• Présentation générale de la situation de lobbying

21• Les enjeux de la suppression des ventes hors-taxes intra-communautaires

22• Les parties prenantes du processus de lobbying

3• La tactique politique de Hachette-Aéroboutique

31• La mise en place de l'Afcoht

32• Les actions politiques engagées par l'intermédiaire de l'Afcoht

33• Hachette-Aéroboutique et l'action politique des autres lobbies

4• L'interprétation du cas

41• Le processus de lobbying, du point de vue de Hachette-Aéroboutique

42• Le processus de lobbying, du point de vue de l'Afcoht

43• La situation après 1993

Introduction

Ce cas porte sur le lobbying engagé par l'entreprise Hachette-Aéroboutique pour s'opposer à la suppression du commerce hors-taxes ("*duty free*") intra-communautaires. Le commerce hors-taxes consiste à vendre des produits exempts des taxes fiscales traditionnellement exigibles : TVA, droits d'accises[1], taxes d'importation. Les dispositions fiscales et douanières contenues dans l'Acte Unique devaient se traduire par une suppression, à partir de 1993, du commerce hors-taxes pour les personnes voyageant à l'intérieur de la communauté européenne. Dès 1988, les différentes entreprises concernées par le commerce hors-taxes (concessionnaires, aéroports, compagnies aériennes, compagnies maritimes, industries du luxe, du tabac et de l'alcool...) se sont mobilisées pour protéger leurs intérêts. Une coalition, initiée par Hachette-Aéroboutique et son principal concurrent national, Saresco, a rassemblé progressivement la majorité des acteurs de la filière. Cette coalition (Association Française du Commerce hors-taxes) est devenue le levier du lobbying engagé sur le plan national et communautaire, par les entreprises françaises du commerce hors-taxes. Les actions des lobbies français, et de leurs homologues dans les autres pays de la Communauté, ont abouti à une décision favorable, préservant les intérêts des professionnels de la vente hors-taxes : en décembre 1991, le Conseil des communautés européennes leur accorde une période dérogatoire allant jusqu'au 30 juin 1999.

1 • Le processus de décision publique

11 • Les objectifs et les motivations de la décision publique

La question du commerce hors-taxes intra-communautaire a été prise en charge, au sein de la Commission européenne, par la DGXXI et le commissaire européen pour la fiscalité, Christiane Scrivener. Pour le commissaire européen, le commerce hors-taxes intra-communautaire est incompatible avec le principe du marché unique et doit donc être supprimé à partir du 1er janvier 1993. Christiane Scrivener justifie ainsi la position de la Commission européenne sur cette question[2] : d'une part, le maintien du commerce

[1] Droits et taxes divers perçus sur des produits comme les alcools, les tabacs ou les dérivés du pétrole (essence, fuel ...).

[2] Réponse de la Commission, le 4 décembre 1990, aux questions écrites n° 603/90 et 780/90 respectivement de MM. Yves Verwaerde et Jean-Pierre Rafarin (LDR), et M. Reimer Böge (PPE). Journal Officiel des Communautés européennes, n° C 144/1, 3 juin 1991.

hors-taxes intra-communautaire, au delà de 1993, correspondrait au maintien d'un deuxième régime fiscal au sein de la communauté alors que les Etats membres cherchent à adopter un régime fiscal unique (harmonisation de la TVA) ; d'autre part, le maintien du commerce hors-taxes intra-communautaire obligerait à maintenir des contrôles en douane (contrôle des franchises-voyageurs), ce qui est contraire au principe de suppression des frontières fiscales à l'intérieur de la Communauté; enfin, le commerce hors-taxes n'a aucune existence légale et relève d'une simple tolérance douanière[3] (il n'existe pas un droit aux achats hors-taxes pour les voyageurs). Pour le commissaire européen, l'abolition des frontières au 1er janvier 1993 apparaît comme une priorité politique et économique absolue. L'adoption de l'Acte unique datant de 1986, les industriels auront eu, selon Christiane Scrivener, sept années pour s'adapter aux nouvelle règles du Marché unique.

12• Les étapes de la prise de décision publique

121• La préparation de la décision

La Commission européenne a initié, à partir de 1987, des discussions sur l'harmonisation des fiscalités indirectes (TVA et droits d'accises), l'objectif étant la suppression des frontières fiscales à partir de 1993. En marge des propositions sur l'harmonisation de la fiscalité indirecte, la Commission propose, en 1989, de relever les franchises-voyageurs[4] intra-communautaires de 50% chaque année, pour préparer leur suppression, pour les voyageurs intra-communautaires, au 1er janvier 1993. Moyennant des dispositions particulières pour l'Irlande et le Danemark, le Conseil des ministres des Finances décide, en mars 1991, un relèvement unique de 50% de la franchise-voyageurs et sa suppression totale pour le 1er janvier 1993.

122• Les débats autour de la décision

La décision de relever la franchise-voyageurs, ajoutée à un projet de directive sur un régime transitoire de la fiscalité indirecte, signifiait l'interdiction de fait du commerce hors-taxes intra-communautaire à partir de 1993. Sollicités pour avis, plusieurs élus au Parlement européen manifestent leur désaccord et réclament à la Commission une

---

[3] La vente hors-taxes est apparue au siècle précédent, dans les paquebots intercontinentaux. L'essor de ce type de distribution a été enregistré dans les années cinquante avec le développement du transport aérien. Les ventes hors taxes devaient alors stimuler le tourisme mondial. En 1950, l'aéroport de Shannon (Dublin) propose la première boutique de ventes hors-taxes. En 1954, la Convention de New York, ratifiée par quatre-vingt-quatre Etats, établit des tolérances à l'exemption des taxes pour le tabac, l'alcool et le parfum, légitimant par là même ce nouveau mode de distribution. En France, les premières boutiques hors-taxes ouvrent dans les années soixante, au sein des aéroports d'Orly et du Bourget. Seule la vente de tabac étranger y est alors autorisée.

[4] Les franchises-voyageurs représentent la quantité de marchandises, exprimée en valeur, qu'un individu peut passer aux frontières intérieures de la Communauté sans les déclarer à la douane.

étude sur l'impact pour les industries communautaires de la filière hors-taxes du projet de directive. Plusieurs Etats membres proposent ainsi l'adoption d'une période de transition permettant aux industriels et, surtout, aux gestionnaires d'aéroports de disposer des recettes nécessaires à leur adaptation au marché unique. Trois Etats se distinguent dans la défense du commerce hors-taxes : la Grande-Bretagne, la France et la Grèce. La Grande-Bretagne propose l'adoption d'une période de transition de dix années. Certains Etats, comme l'Allemagne, le Danemark ou la Belgique, sont réticents à cette faveur fiscale.

123• La prise de décision

Pour tenir compte des divergences d'intérêts entre les différents Etat-membres, la Commission propose l'adoption d'une période de transition pour le commerce hors-taxes intra-communautaire, se terminant au plus tard en 1997. Le 12 novembre 1991, le Conseil des ministres des Finances adopte une décision de compromis[5] : le commerce hors-taxes intra-communautaire est autorisé jusqu'au 1er juillet 1999, date à laquelle il sera interdit. Ces dispositions dérogatoires sont complétées par deux autres décisions. Le Conseil des ministres des Finances adopte, en décembre 1992, un texte d' "Orientations pour le contrôle des ventes hors taxes dans la Communauté" ; ce texte prévoit en particulier la mise en place d'un système de contrôle par les vendeurs[6]. Par ailleurs, sur proposition de la Grande-Bretagne, le Conseil adopte[7], en mars 1994, une directive autorisant l'augmentation de la franchise voyageurs, passant de 45 à 90 écus pour les voyageurs intra-communautaires, et de 45 à 125 écus pour les voyageurs en provenance des pays tiers.

---

[5] Article 28 duodecies de la Directive du Conseil complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388/CEE. Soulignons que, s'agissant d'un problème fiscal, l'unanimité est requise pour l'adoption de la directive.

[6] Chaque vendeur (boutiques, avions, ferries) est tenu de respecter les franchises-voyageurs intra-communautaires : les ventes effectuées au-delà doivent intégrer la TVA et les droits d'accises.

[7] La Commission et certains Etats membres (comme l'Allemagne) étaient opposés au principe de relèvement des franchises intra-communautaires.

2• Présentation générale de la situation de lobbying

21• Les enjeux de la suppression des ventes hors-taxes intra-communautaires

Les enjeux de la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire sont essentiellement économiques. La remise en cause de l'exonération des taxes risque en effet d'annuler l'avantage de prix pour les consommateurs, diminuant ainsi vraisemblablement les ventes. L'ensemble des acteurs de la filière sont concernés, à des degrés différents, par la baisse éventuelle des achats hors-taxes.

211• La situation économique du commerce hors-taxes

La filière de vente hors-taxe représente un circuit de distribution important. En 1993, le montant des ventes hors-taxes atteint sur le plan mondial, un montant de dix-sept milliards de dollars dont 40% sont réalisés dans les boutiques d'aéroports. Les alcools, parfums et tabacs[8] , représentent la majorité de ces ventes hors-taxes. A partir de 1985, le circuit de ventre hors-taxes enregistre par ailleurs une très forte expansion, lié à la croissance des flux touristiques mondiaux. Cette expansion devrait se maintenir dans les prochaines années (500 millions de touristes dans le monde en 1993, 660 millions prévus en l'an 2000).

L'Europe communautaire représente, en 1993, plus de la moitié du marché mondial du commerce hors taxes, en valeur. La part de marché mondiale des aéroports européens a cependant enregistré, entre 1984 et 1989, une baisse de 5,5 points. Au sein de l'Union européenne, les boutiques d'aéroports réalisent, en 1993, 45,5% des ventes hors-taxes ; les compagnies aériennes et les compagnies maritimes réalisant respectivement 13% et 17,7% des ventes. Près de la moitié des ventes hors-taxes sont réalisées avec des voyageurs intra-communautaires[9]. Les marchés le plus développés sont les pays ayant les flux de touristes les plus importants. La Grande-Bretagne est ainsi le premier marché communautaire pour la vente hors-taxes[10].

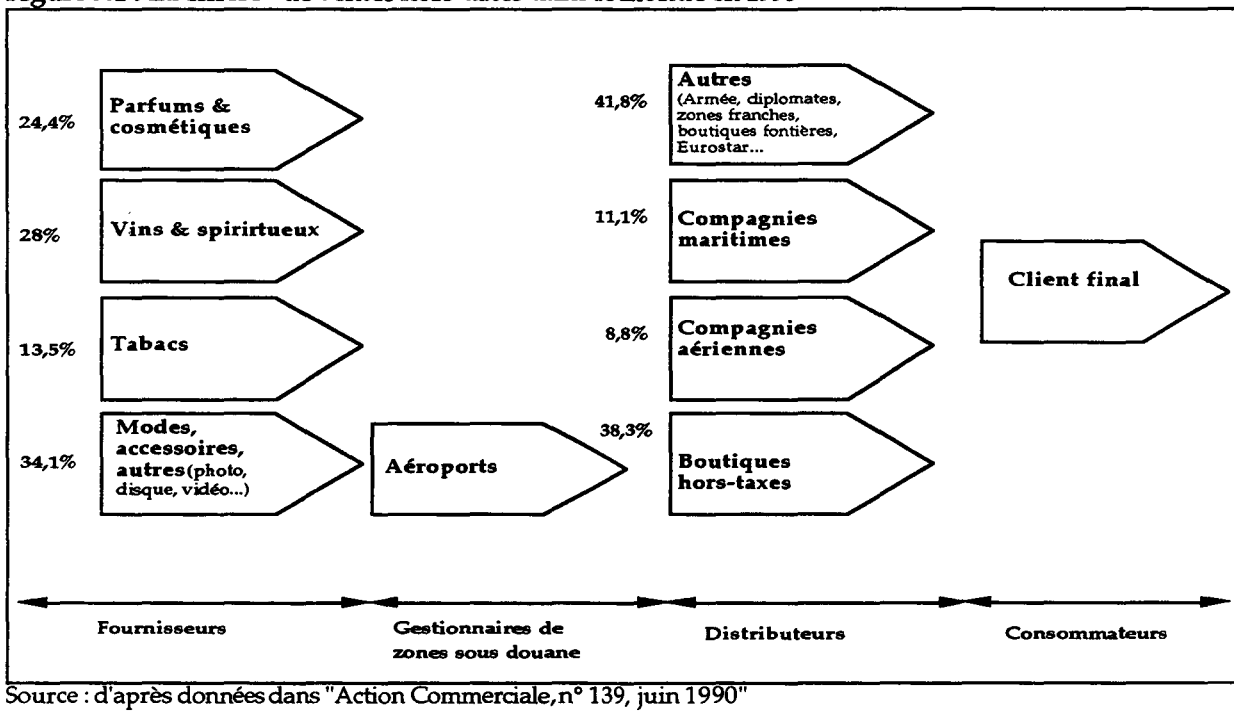
---

[8] Par exemple, 30% des ventes de parfums en Europe et 2% des ventes de cigarettes se font par le canal du commerce hors-taxes.

[9] 51% en 1989.

[10] En 1995, l'aéroport d'Heathrow est le premier aéroport dans le monde dans les ventes hors-taxes (524 millions de dollars), devant l'aéroport de Hawaï Honolulu (419 millions de dollars).

Figure 9.1 : La filière[11] de ventes hors-taxes dans le monde en 1993



Source : d'après données dans "Action Commerciale, n° 139, juin 1990"

Figure 9.2 : Le commerce hors-taxes en Europe en 1990

Communauté européenne	Chiffre d'affaires (en millions de $)
Grande Bretagne	914,6
Allemagne	437,2
Danemark[12]	427,4
France	373,2
Pays-Bas	247,3
Espagne	184,6
Italie	131,3
Belgique	104
Grèce	74,5
Irlande	69,4
Portugal	36,6
Luxembourg	3,7

Autres pays européens	Chiffre d'affaires (en millions de $)
Finlande	423,1
Suède	410,5
Suisse	126,9
Norvège	106,8
Turquie	51,3
Autriche	42,6
Islande	26,3

Source : Best'n'Most in DFS 1990-91

Sur le plan national, les ventes hors-taxes représentent un chiffre d'affaires de 2,7 milliards de francs en 1989, et de 3,3 milliards de francs en 1994 (figure 9.3). Les

[11] Les pourcentages correspondent à la contribution, en valeur, de chaque famille de produits et de chaque circuit de distribution dans les ventes mondiales hors-taxes.

[12] Les pays d'Europe du Nord réalisent d'importants chiffres d'affaires en ventes hors-taxes (ferries) à cause de leur taxation très élevée des alcools et tabacs.

boutiques de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle réalisent à elles seules, en 1989, près 45% de ces ventes .

Figure 9.3 : Evolution des ventes hors-taxes en France (en millions de francs)

	1989 Ventes	dont ventes intra-CEE	1994 Ventes	dont ventes intra-UE
Boutiques d'aéroports	1760	700	2195	830
Compagnies aériennes	240	100	210	75
Ferries	420	420	765	600
Autres	350	-	200	-
Total	2770	-	3280	-

Source : "Livre Blanc" Afcoht, 1995

212• Les enjeux économiques pour les industriels français

Les produits français tiennent une place privilégiée dans le circuit de distribution hors-taxes, avec près de 50% des ventes : alcools (vins, champagne, cognac, liqueurs), parfums et cosmétiques, accessoires (maroquinerie, bijouterie), cadeaux (porcelaine, cristallerie, orfèvrerie). Le taux de pénétration des produits de luxe français est de l'ordre de 82%, certaines marques comme Chanel ou Dior ayant des taux de pénétration de plus de 99%. Les industriels français sont, avec les industriels britanniques, les plus concernés par une éventuelle suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire.

Figure 9.4 : Importance des ventes hors-taxes pour certains produits français en 1989

	Exemple de marques	% des ventes hors-taxes dans le chiffre d'affaires
Spiritueux	Hennessy	11%
	Camus	70%
Parfums-Cosmétiques	Guerlain	12-13%
	Chanel	20%
	Hermès	35-40%
	Yves Saint Laurent	25%
	Nina Ricci	33%
Industrie de luxe	-	10 à 15%

Source : Dossiers internes Afcoht

En 1992, le commerce hors-taxes permet aux industriels français de réaliser un chiffre d'affaires de 20 milliards de francs[13], dont 8 milliards sur des marchés communautaires[14] (40% des ventes sont réalisées avec des voyageurs intra-communautaires). Par ailleurs, pour l'industrie du luxe française, le commerce hors-taxes constitue un circuit de distribution privilégié dans la promotion internationale des produits. Le commerce hors-taxes est souvent présenté comme une "vitrine" pour les produits français à l'étranger[15].

213• Les conséquences pour les aéroports et les concessionnaires

Les aéroports tirent un revenu non négligeable des redevances perçues sur les ventes des boutiques hors-taxes. En 1989, Aéroports de Paris (ADP) estime que la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire entraînerait un manque à gagner annuel de 160 millions de francs[16]. Cette baisse de revenus interviendrait dans un contexte de concurrence exacerbée entre les grands aéroports[17] européens (Londres, Francfort, Düsseldorf, Amsterdam, Genève). Avec la perspective du marché unique, les principaux aéroports européens se sont engagés dans des investissements d'infrastructures : pôles de correspondance, zones d'activités, centres de loisirs, etc. ADP, comme d'autres organismes aéroportuaires européens, estime ainsi inévitable l'augmentation des redevances payées par les compagnies aériennes en cas de suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire. Cette augmentation serait de l'ordre de 14%[18].

Dans les aéroports, la distribution hors-taxes relève d'entreprises indépendantes qui exploitent des concessions cédées par les organismes aéroportuaires[19]. Les concessionnaires-distributeurs devraient subir directement les conséquences de la suppression du hors-taxes intra-communautaire. Ce mode de distribution est en effet relativement concentré : en 1993, deux entreprises, Saresco et Hachette-Aéroboutique, détiennent à elles seules plus de 70% du marché. Les ventes réalisées par les concessionnaires-distributeurs s'élèvent, en 1989, à 1,76 milliards de francs[20]. Pour les

---

[13] En prix départ usine, ce qui correspond à un chiffre d'affaires de 46 milliards de francs (prix de vente public).
[14] Communauté européenne + Autriche, Finlande et Suède.
[15] Certaines firmes utilisent le commerce hors-taxes comme vecteur de leur stratégie mondiale, par exemple, en organisant le lancement de nouveaux produits simultanément dans les circuits de distribution sélective et dans les boutiques hors-taxes des aéroports (cas de Pernod Ricard pour le lancement d'un whiskie irlandais).
[16] Ce qui représente 46% de son profit total.
[17] L'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle est le quatrième aéroport mondial en terme de chiffre d'affaires des ventes hors-taxes.
[18] Il s'agit d'une augmentation moyenne calculée dans une étude effectuée en 1990 par l'International Civil Airport Association. Cette étude porte sur 200 autorités aéroportuaires européennes.
[19] Aéroports de Paris pour les aéroports parisiens, et les Chambres de Commerce et d'Industrie pour les aéroports français.
[20] Ces ventes sont cependant en très forte croissance. Par exemple, le chiffre d'affaires des boutiques des aéroports de Paris a doublé entre 1988 et 1993 pour atteindre 2,2 milliards de francs. Ce taux de croissance est

boutiques des aéroports de Paris, qui réalisent 45% des ventes aéroportuaires en France, la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire entraînerait, selon un responsable des ADP, une réduction de 33% de leur chiffre d'affaires.

214• Les conséquences pour les compagnies de transport

Les compagnies de transport tirent des revenus non négligeables des ventes hors-taxes à bord. Pour les compagnies aériennes, et en particulier les compagnies charters, les ventes hors-taxes permettent de compenser la faiblesse des marges commerciales du transport aérien.[21]. Par ailleurs, les compagnies aériennes pourraient répercuter sur le consommateur final une éventuelle augmentation des redevances aéroportuaires. La hausse des prix publics des billets a été estimée, par les compagnies, entre 2,3% (vols réguliers) et 6,6% (charters). Les compagnies de ferries entre la France et la Grande-Bretagne sont également directement concernées par la suppression des ventes hors-taxes intra-communautaires. La compagnie française Britanny Ferries estime ainsi à 200 millions de francs ses pertes de revenus dans cette éventualité.

22• Les parties prenantes du processus de lobbying

L'ensemble des entreprises de la filière hors-taxes ont été, directement ou indirectement, parties prenantes dans le processus de lobbying. Nous présentons ici, ceux dont l'engagement a été déterminant dans l'évolution du processus de décision publique.

- ***Aéroports de Paris*** ; ADP est un établissement public, placé sous la tutelle du ministère des Transports et de l'Equipement, ayant en charge la gestion et l'exploitation des aéroports de la région parisienne, dont Roissy-Charles de Gaulle, Orly et Le Bourget. En 1993, ADP a réalisé un chiffre d'affaires de 6,23 milliards de francs. Les redevances commerciales[22] (dont celles perçues auprès des boutiques hors-taxes) représentent entre 12 et 14% du chiffre d'affaires total. Cette activité est la plus rentable de l'établissement public[23]. Les boutiques hors-taxes des ADP génèrent environ 58% de toutes les ventes hors-taxes comptabilisées en France

---

cependant inférieur à celui réalisé par les boutiques de la British Airport Authority (jusqu'à + 30% par an pour certaines boutiques).

[21] Les marges commerciales pour les ventes hors-taxes sont de l'ordre de 50%. Les compagnies aériennes spécialisées dans le moyen courrier et dans les voyages d'affaires (Air Inter, TAT, Air Liberté) sont les plus tributaires des ventes hors taxes.

[22] En 1994, ADP réalise un chiffre d'affaires de 6 597 millions de francs dont 524 millions de redevances sur les boutiques hors-taxes. Un tiers de ces redevances provient de ventes pour les voyageurs intra-communautaires.

[23] Selon Hervé de Place, directeur de l'aéroport de Nice, le commerce hors taxes représente 105 millions de chiffre d'affaires, soit 10% du chiffre d'affaires global.

(aéroports en région, compagnies aériennes, compagnies maritimes). ADP ne gère pas directement les boutiques hors-taxes mais cède des concessions à des entreprises spécialisées en contrepartie d'une redevance sur le chiffre d'affaires[24] ;

- *Saresco* ; Saresco est un concessionnaire généraliste de boutiques hors-taxes[25] (alcools, tabacs, parfumerie, habillement, produits de musée, gastronomie, etc.) dont le capital est détenu à 60% par Servair (groupe Air France) et à 40% par ADP[26]. L'entreprise gère en particulier les concessions de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle (45% des ventes hors-taxes en France). En 1992, Saresco détiendrait environ 60% du marché français du commerce hors taxes et réalise un chiffre d'affaires de 900 millions de francs (50 millions de francs de résultat) ;

- ***Hachette-Aéroboutique*** ; Hachette-Aéroboutique est une filiale de Hachette-Distribution-Services[27] (groupe Lagardère) spécialisée dans la distribution d'alcools et de tabacs, dans le circuit hors-taxes. Elle est le second distributeur français dans ce circuit avec 20% du marché français aéroportuaire[28]. Elle gère une vingtaine de concessions aéroportuaires, ainsi que des boutiques sur les ferries de la SNCM. En 1992, Hachette-Aéroboutique réalise un chiffre d'affaires d'environ 300 millions de francs.

- *Afcoht* ; l'Association Française du Commerce Hors-Taxes a été créée en 1988 pour défendre les intérêts du commerce hors-taxes. En 1993, l'Afcoht regroupe une majorité des acteurs de la filière hors-taxes[29]. La quasi totalité des entreprises en amont de la filière sont des adhérentes de l'Afcoht : parfumerie et cosmétique (Sanofi-beauté, L'Oréal, Clarins, Dior...), accessoires de mode et maroquinerie (Cartier, Hermès...), vins et spiritueux (Camus, Hennessy, Interbrew, Guiness, Seagram, Rémy Martin...), tabacs (Seita, Philip Morris...), etc. Trois fédérations professionnelles sont également adhérentes à l'Afcoht : le Comité Colbert, la Fédération de la couture et la fédération de la Parfumerie. L'Afcoht représente également les distributeurs hors-taxes dans les aéroports, et en particulier Saresco et Hachette-Aéroboutique.

---

[24] Les bénéficiaires des concessions doivent répondre à un cahier des charge précis : type de boutique, type de produits... ADP perçoit alors une redevance, variable selon les produits. Celle-ci serait comprise entre 35% et 60% du prix de vente public du produit (50% en moyenne). Dans la pratique, ADP intervient dans la fixation des prix pratiqué par les concessionnaires, voire dans leur politique d'achats.

[25] Saresco a également des activités dans la restauration et la distribution classique (prêt-à-porter, parfums).

[26] Saresco a été revendue, en 1995, au groupe italien Vaturi.

[27] Plus précisémment, Aéroboutique est une division de COFEC, elle-même filiale de Hachette-Distribution-Services (20% du chiffre d'affaires du groupe Lagardère). Cette division a été filialisée en 1992. COFEC a trois activités : la ventes hors-taxes (Aéroboutique) et la vente dans les gares SNCF (Relais H), l'édition de magazines en Belgique et aux Etats-Unis.

[28] Historiquement, Aéroboutique a été le premier opérateur français dans le commerce hors-taxes aéroportuaire à l'aéroport d'Orly.

[29] En 1995, d'autres acteurs-clés de la filière ont rejoint l'Afcoht : en particulier, ADP et Air France.

3• La tactique politique de Hachette-Aéroboutique

31• La mise en place de l'Afcoht

Selon son responsable d'exploitation, Hachette-Aéroboutique a pris conscience du problème posé par l'homogénéisation fiscale au sein de l'Union européenne, dès 1988. Des contacts sont pris avec l'Administration des Douanes, interlocuteur privilégié des distributeurs hors-taxes, pour s'informer des évolutions possibles de la réglementation de ce mode distribution. L'incertitude sur l'évolution réglementaire, la complexité des procédures de décision communautaire, ainsi que l'ampleur des enjeux économiques, ont convaincu les responsables de l'entreprise à se rapprocher de leur concurrent Saresco, pour initier une action commune. L'Association Française du Commerce Hors-Taxes (Afcoht) a ainsi été créée, à l'initiative des dirigeants respectifs de Hachette-Aéroboutique et de Saresco, qui co-président son conseil d'administration. Dès lors, les actions de lobbying de Hachette-Aéroboutique sont engagées à travers l'Afcoht, dont l'objectif est la défense des intérêts de la distribution hors-taxes en France.

L'association enregistre rapidement l'adhésion de l'ensemble des concessionnaires aéroportuaires de commerces hors-taxes[30] (essentiellement, des commerçants indépendants). En 1989, à la suite d'une scission au sein de l'Association Française des Fournisseurs des Aéroports et des Compagnies, l'Afcoht enregistre l'adhésion de plusieurs entreprises, fournisseurs du hors-taxes[31]. En 1990, la majorité des fournisseurs -une centaine- sont adhérents à l'Afcoht. Cette évolution de profil de l'association se traduit, en 1990, par une modification du son conseil d'administration, dont la présidence est confiée à un professionnel du secteur de la parfumerie[32].

32• Les actions politiques engagées par l'intermédiaire de l'Afcoht

Compte tenu de ses ressources limitées (financières, humaines, relationnelles), Hachette-Aéroboutique délègue la responsabilité du lobbying à l'Afcoht. Les responsables opérationnels de l'entreprise participent néanmoins aux différents groupes de travail mis en place au sein de l'association, et le PDG de l'entreprise

---

[30] Selon un responsable de l'Afcoht, ADP a contribué activement à mobiliser l'ensemble des distributeurs, sans toutefois adhérer à l'association.

[31] Selon A. Fougères, délégué général de l'Afcoht, l'AFACAM a été créée en 1986 à l'initiative des producteurs de cognac. Cette association avait mis en place un "comité hors taxes" qui se présentait également comme un lobby contre la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire.

[32] En 1990, la présidence de l'Afcoht est confiée à Bernard Willette, directeur export des Parfums Rochas. En 1995, la présidence revient à Jean Lévy, ancien vice-président de L'Oréal et ancien PDG de Sanofi-Beauté.

prend part aux décisions du conseil d'administration de l'association. Les actions mises en oeuvre par l'Afcoht ont débuté à partir de 1989, et se sont poursuivis au delà de la prise décision du Conseil des ministres.

321• La préparation des actions de lobbying

L'Afcoht a mis en place une structure permanente (constituée d'un délégué général et d'une secrétaire), ainsi qu'un comité directeur regroupant les principaux dirigeants des entreprises adhérentes à l'association[33]. Plusieurs groupes de travail thématiques ont été organisés : conséquences économiques des futures dispositions communautaires, suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire, bases juridiques du commerce hors-taxes, propositions alternatives dans le cadre du Marché unique, etc. Ces groupes de travail ont permis le recueil de nombreuses informations statistiques (ventes, parts de marché...) et la rédaction de plusieurs notes techniques. Le comité de l'Afcoht a ainsi réalisé, grâce aux différentes informations recueillies, et sur la base des débats internes à l'association, un "Livre blanc"[34] : ce document présente le commerce hors-taxes, dresse les conséquences prévisibles de sa suppression pour les voyageurs intra-communautaires, et justifie, sur le plan juridique et économique, la nécessité de préserver ce type de commerce au delà du 1er janvier 1993.

322• Les actions politiques sur le plan national

Sur le plan national, l'action politique de l'Afcoht vise d'une part, à sensibiliser les médias sur le problème du commerce hors-taxes en janvier 1993 et, d'autre part, à inciter les pouvoirs publics français à s'opposer au projet de la Commission européenne. L'information des journalistes (presse généraliste et économique) est assurée à travers le "Livre blanc" et les différentes notes techniques produites par l'association[35]. Dès 1989, plusieurs articles dans la presse informe le public de l'éventualité de la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire. Les actions dirigées vers les pouvoirs publics sont mises en oeuvre en deux temps :

- Dans un premier temps, l'Afcoht s'engage dans une opération d'information et de sensibilisation de tous les décideurs publics concernés par la question du commerce hors-taxes. Cette opération est réalisée avec l'appui d'un cabinet spécialisé en

---

[33]D'autres parties prenantes, non adhérentes, ont également participé à ce comité : Aéroports de Paris, Air France, Britanny Ferries, Association Française des Usagers du Transport Aérien, Union des Chambres de Commerce et Etablissements Gestionnaires d'Aéroports, International Civils Airports.

[34] L'Afcoht a édité deux versions de son "Livre blanc" : "Europe 93, le devenir du commerce hors-taxes" (septembre 1989, 33 pages) et "La France, le commerce hors-taxes, le marché unique" (en collaboration avec Maître Marissens, octobre 1990, 40 pages).

[35] Selon un responsable de l'Afcoht, les dossiers réalisés par l'association étaient systématiquement repris par les journalistes (données quantitatives, arguments...) même s'ils étaient par la suite nuancés.

lobbying, qui permet de structurer le message politique de l'association[36] et de faciliter l'accès à certains décideurs publics. Une quinzaine de responsables sont ainsi rencontrés dans différentes Administrations : Tourisme, Culture, Affaires européennes, Economie et Finances, Transport, Budget, Commerce extérieur, Affaires Etrangères. Ces contacts se sont prolongés pendant une année environ. Parallèlement, l'association, directement ou à travers ses adhérents[37], a suscité des interventions au Parlement. En particulier, une intervention d'un député[38] lors du débat parlementaire sur la loi de Finances 1990 a permis d'alerter les élus sur le problème de la filière hors-taxes, et d'interpeller le ministre de l'Economie et des Finances.

- Dans un second temps, l'Afcoht a engagé des contacts plus approfondis avec les décideurs-clés identifiés : ministère du Budget (Service de Législation Fiscale -SLF- et Direction Générale des Impôts -DGI-), Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) et du conseiller aux Affaires Européennes à Matignon. Les contacts avec les responsables politiques ont été engagés par l'intermédiaire du président d'une fédération professionnelle adhérente à l'Afcoht, lui-même ancien responsable politique[39]. Plusieurs rencontres avec des responsables politiques ont été organisées, dont une entrevue avec le ministre de l'Economie et des Finances[40].

Selon un responsable de l'Afcoht, les informations transmises aux décideurs politiques, ainsi que les différentes entrevues qui ont été organisées, ont permis une prise de conscience progressive des pouvoirs publics français. Le lobbying de l'Afcoht aurait ainsi contribué à un changement radical de la position du ministère de l'Economie et des Finances vis-à-vis de la question du commerce hors-taxes : alors qu'en 1990, le ministère de l'Economie privilégiait l'harmonisation de la fiscalité indirecte (TVA, droits d'accises) et la suppression des frontières fiscales à l'intérieur du Marché unique[41], en septembre 1991, les responsables politiques français sont favorables à une

---

[36] Le cabinet de lobbying a rédigé avec l'Afcoht deux brochures de huit pages sur la base du "Livre blanc" de l'association, en soulignant les enjeux économiques et politiques du problème.

[37] A travers le Bureau Interprofessionnel du Cognac ou la Fédération de la parfumerie : mobilisation des élus des régions concernées par le commerce hors-taxes (Champagne, Cognac...).

[38] Intervention de Ladislas Poniatowski à l'Assemblée Nationale, lors de la séance du 6 novembre 1989 (Journal Officiel, du 7 novembre 1989).

[39] Selon un responsable de l'Afcoht, les contacts politiques ont été facilités par cet ancien préfet et ancien directeur de plusieurs cabinets ministériels, et qui entretiennent des relations amicales avec le ministre du Budget de l'époque.

[40] Selon un responsable de l'Afcoht, ont participé à cette entrevue : le président de l'Afcoht, le président de la fédération de la Couture, le président de la fédération de la Parfumerie et le président du Comité Colbert.

[41] En 1990, en réponse à un courrier de l'Afcoht, le ministre de l'Economie et des Finances reprend les mêmes arguments que ceux de la Commission européenne pour justifier la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire en janvier 1993. Dans le même esprit, un responsable du ministère des Affaires étrangères a déclaré en 1990 : "*Les frontières disparaîtront le 1er janvier 1993. La décision est prise. Les exigences des défenseurs du hors-taxes sont implaidables et aucun Etat-membre n'est prêt à se lever pour les défendre*".

période de transition en faveur du commerce hors-taxes intra-communautaire[42]. Finalement, le ministre de l'Economie et des Finances ne s'est pas opposé à une période dérogatoire de trois années, pour permettre aux professionnels du commerce hors-taxes de s'adapter aux nouvelles dispositions du Marché unique[43].

323• Les actions politiques sur le plan communautaire

Sur le plan communautaire, l'Afcoht a engagé deux types d'actions :

- D'une part, l'Afcoht a adhéré à l'*International Duty Free Confederation*[44] (IDFC) qui regroupe les principales associations nationales de défense du commerce hors-taxes[45], soit cinq cents entreprises communautaires environ. Créé à l'initiative des parties prenantes britanniques[46], IDFC a engagé, à partir 1988, des actions de lobbying auprès de le Commission européenne[47]. Cette confédération se présente par ailleurs comme le principal représentant des professionnels du hors-taxes sur le plan communautaire.

- D'autre part, l'Afcoht a engagé des contacts directs avec les fonctionnaires de la Commission européenne. Plusieurs entrevues ont été organisées avec les directions générales chargées, de la fiscalité (DG XXI), de l'industrie (DG III), des transports (DG VII), du tourisme (DG XXIII) et des consommateurs (DGXXIV). Des contacts ont également été engagés avec des élus au Parlement européen[48]. L'Afcoht a mis en avant sa légitimité de représentant quasi exclusif[49] des intérêts français de la filière du commerce hors-taxes. L'argumentation développée repose sur les enjeux pour l'industrie française (parfumerie, luxe) d'une éventuelle suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire. L'Afcoht a par ailleurs cherché à convaincre les fonctionnaires de la Commission de la compatibilité -juridique et pratique[50]- du

---

[42] Selon un responsable de l'Afcoht, ce changement dans la position du ministre de l'Economie et des Finances leur a été annoncé en septembre 1991.

[43] La période transitoire sera finalement de six années et demi, sous la pression de la Grande-Bretagne.

[44] IDFC est un lobby supranational, dont le siège est à Bruxelles.

[45] Par exemple : Asociación Española libre de Impuestos Tabacalera en Espagne.

[46] United Kingdom Duty-Free Confederation (Grande-Bretagne).

[47] IDFC a fait réaliser plusieurs études d'impact pour attirer l'attention de la Commission sur les conséquences économiques (baisse de chiffre d'affaires, pertes d'emplois) de l'interdiction du commerce hors-taxes intra-communautaire. Toutefois, il semblerait que les différents adhérents de IDFC n'aient pas eu une convergence de vues sur les propositions alternatives à faire à la Commission : maintien du statu quo, statut d'extraterritorialité, délai dérogatoire de 5 ans, de 12 ans, etc. Selon un responsable de l'Afcoht, IDFC ne serait qu'un assemblage hétérogène d'associations nationales. Soulignons que l'Afcoht s'est retirée de IDFC en 1994 pour des divergences sur la stratégie politique à adopter.

[48] Selon un responsable de l'association, le "Livre blanc" a été distribué aux élus français du Parlement européen. Soulignons que la situation du commerce hors-taxes a fait l'objet d'une question parlementaire posée à la Commission par Jean-Pierre Rafarin (LDR).

[49] Avant 1995, Aéroports de Paris n'était pas adhérent de l'Afcoht.

[50] Principe du contrôle par le vendeur : les boutiques hors-taxes contrôlent elles-mêmes le non dépassement des franchises-voyageurs ; en cas de dépassement, les ventes sont effectuées en TTC.

commerce hors-taxes avec la suppression des frontières fiscales et des contrôles douaniers, à l'intérieur du Marché unique.

Selon un responsable de l'association, le lobbying constructif mené par l'association (mise en évidence des enjeux pour l'industrie française, études d'impact, analyse juridique...) ont rendu possible l'assouplissement de la position de la Commission européenne. En effet, en Septembre 1991, le commissaire chargé de la fiscalité ne s'oppose plus à l'octroi d'une période de transition en faveur des professionnels du commerce hors-taxes.

324• Les actions politiques postérieures à la prise de décision publique

L'Afcoht a poursuivi ses activités de lobbying après la décision du Conseil des ministres en 1991. Les objectifs politiques de l'association sont doubles[51] : maintenir le commerce hors-taxes intra-communautaires au-delà de 1999 et assurer l'avenir de cette filière en France. Les principales initiatives sont :

- La rédaction d'un nouveau "Livre blanc" ; l'Afcoht a maintenu son système de groupe de travail, en particulier pour affiner son argumentation. Le dernier document reprécise l'argumentaire de la profession et propose plusieurs alternatives pour le commerce hors-taxes au-delà de 1999. L'Afcoht y soulève également certaines limites propres aux objectifs politiques de la Commission européenne[52].

- La réalisation de plusieurs études d'impact ; l'Afcoht a adhéré à European Travel Research Fondation (ETRF), un organisme créé spécifiquement pour mener des études en rapport avec le commerce hors-taxes[53].

- La médiatisation du problème ; l'Afcoht organise régulièrement des conférences de presse et tente de sensibiliser les associations de consommateurs.

- La mobilisation des adhérents et des professionnels à l'échelle communautaire[54] : l'Afcoht a ainsi initié plusieurs colloques[55] sur l'échéance de 1999 et a diffusé son "Livre blanc" à tous les professionnels sur le plan communautaire.

---

[51] Extrait de la lettre d'information de l'Afcoht (janvier 1996).

[52] Délai nécessaire pour l'harmonisation de la TVA et des droits d'accisses au sein de l'Union européenne.

[53] ETRF a été créée à l'initiative de British Airports Authority (BAA), gestionnaire des sept plus grands aéroports en Grande-Bretagne (70% du trafic). En 1997, BAA a racheté le numéro deux mondial de la distribution en hors-taxes, DFI (Duty Free International).

[54] Afcoht cherche vraisemblablement à concurrencer IDFC au niveau communautaire.

[55] L'Afcoht a organisé un colloque en 1994 : "L'évolution en Europe du commerce pour les voyageurs à l'horizon du 21ème siècle". L'Afcoht est également présente au salon du commerce hors-taxes qui a lieu chaque année à Cannes.

- L'information des responsables publics ; l'Afcoht a maintenu des contacts fréquents avec les décideurs, sur le plan communautaire et national : 85 interlocuteurs-clés ont été identifiés et sont régulièrement informés par l'association.

Par ailleurs, avec l'élargissement de sa représentativité[56], l'Afcoht tente également de définir des règles du jeu sur le plan professionnel : relations fournisseurs-distributeurs-aéroports, concurrence entre distributeurs, concurrence entre ferries et Eurotunnel. Selon un responsable de l'association, cette coordination professionnelle apparaît de plus en plus indispensable pour le succès des actions de lobbying.

33• Hachette-Aéroboutique et l'action politique des autres lobbies

Hachette-Aéroboutique et l'Afcoht n'ont pas été confrontés à l'action de lobbies opposés aux intérêts qu'ils défendaient. Aucun lobby favorable à la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire n'a été constitué, en France ou dans un autre pays communautaire. L'action de l'Afcoht a, au contraire, été renforcée par celles de plusieurs autres lobbies, aux intérêts convergents. En France, le Comité Colbert[57] (industrie du luxe) ou le Comité Central des Armateurs (compagnies maritimes) sont intervenus auprès des pouvoirs publics en faveur du maintien du commerce hors-taxes intra-communautaire. ADP a également été très actif sur le plan politique, par l'intermédiaire de son ministère de tutelle (ministère des Transports, Direction Générale de l'Aviation Civile). Sur le plan communautaire, une association représentant les intérêts de 200 aéroports européens (*Airports Association Concil International* ou AACI) a influé sur le processus de décision communautaire[58]. Cette association a alerté la Commission sur les conséquences financières pour les gestionnaires d'aéroports, de la mise en place du Marché unique : d'une part, baisse des revenus due à la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire, et, d'autre part, investissements pour adapter les infrastructures aux nouvelles règles douanières.

---

[56] En particulier, après l'adhésion de ADP en 1995.

[57] Le Comité Colbert a cependant appuyé l'action de l'Afcoht, dont il est devenu membre plus tard. En septembre 1990, le Comité Colbert a également publié un "Livre blanc" intitulé : "Les ventes hors taxes à l'horizon 1993".

[58] Cette association a par exemple fait réaliser une étude sur les conséquences de la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire. Cette étude avait conclu à une perte de 2,5 milliards de francs de chiffre d'affaires pour les aéroports communautaires et à une augmentation du prix des billets d'avion comprise entre 2,2 et 6,6%.

4• L'interprétation du cas

Nous interpréterons ce cas de deux points de vue complémentaires, celui de Hachette-Aéroboutique et celui de l'Afcoht, en utilisant pour cela le modèle théorique présenté dans le chapitre 5. Nous terminerons par une présentation de la situation, concurrentielle et politique, actuelle, et en soulignant les principales conséquences du processus de lobbying engagé.

41• Le processus de lobbying, du point de vue de Hachette-Aéroboutique

Dans cette situation de lobbying, Hachette-Aéroboutique a été confrontée à une contrainte : d'une part, des ressources limitées qui limitaient les possibilités d'actions politiques individuelles ; d'autre part, des relations de concurrence difficiles, voire conflictuelles, qui rendaient incertaine la conduite d'une action politique collective. L'entreprise est tout de même parvenue a initié une action collective, mais dont elle a perdu par la suite la maîtrise.

411• Des ressources insuffisantes pour une action politique individuelle

Avant 1992, Hachette-Aéroboutique est une division de COFEC, elle-même filiale de Hachette-Distribution-Service. Cette division ne disposait pas, en propre, des ressources nécessaires à la conduite d'une véritable opération de lobbying. Avec 300 millions de francs chiffre d'affaires[59] et 200 salariés[60], Hachette-Aéroboutique ne semble bénéficier, ni des ressources financières et organisationnelles, ni de l'expertise politico-juridique, nécessaires au lobbying. Les responsables de Hachette-Aéroboutique auraient pu, vraisemblablement, pallier ce déficit de ressources en ayant recours aux compétences et aux ressources du groupe Hachette. Cette initiative n'a pas été prise car, selon le responsable d'exploitation de Hachette-Aéroboutique, l'activité de distribution hors-taxes ne représentait pas une activité prioritaire pour Hachette-Distribution-Services[61] (dont les Relais H est l'activité phare). La faiblesse des ressources politiques, mais aussi l'importance des enjeux économiques qui dépassent les intérêts propres de l'entreprise, ont vraisemblablement convaincu les dirigeants de

[59] Les comptes de Hachette-Aéroboutique ne sont pas disponibles (consolidés au niveau de Hachette-Distribution-Services). Il s'agit d'une estimation, sur la base des entretiens effectués et des données sectorielles.
[60] Hors personnel de vente dans les boutiques ; ce personnel bénéficie d'un statut particulier car il est liée à la concession.
[61] Les origines de ce métier pour Hachette-Distribution-Service explique vraisemblablement cela. L'activité hors-taxes a été développée à partir des années 60 sur demande de ADP. ADP aurait effectivement sollicité

Hachette-Aéroboutique d'opter pour une démarche collective, malgré des relations concurrentielles difficiles.

Figure 9.5 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de Hachette-Aéroboutique

Ressources politiques	Niveau	Commentaires
Expertise technico-économique	Limitée	Maîtrise technique du métier de la vente hors-taxes. Pas de connaissances spécifiques des enjeux économiques à l'échelle communautaire.
Ressource organisationnelle	Nulle	Aucune structure spécifique pour la conduite d'une action politique.
Expertise politico-juridique	Nulle	Aucune connaissance, ni expérience, des circuits de décision communautaires.
Ressource relationnelle	Limitée	Pas d'accès aux ressources relationnelles probables du groupe Hachette (Lagardère). Relations professionnelles avec l'Administration des Douanes.
Réputation	Limitée	Indirectement, l'entreprise bénéficie de la réputation du groupe Hachette.
Ressource financière	Limitée	Au regard du coût d'une action de lobbying à l'échelle communautaire.

412• Des relations de concurrence difficiles

Les entreprises de la filière hors-taxes exploitent, par définition même de ce mode de distribution, une rente de situation. Cette rente ne semble pas être partagée équitablement entre les différents acteurs de la filière.

Dans le cas de la vente dans les aéroports, les distributeurs hors-taxes, qui exploitent des concessions, sont soumis à une forte pression de la part des gestionnaires des sites (Aéroports de Paris ou les chambres de commerce). Selon un responsable de Hachette-Aéroboutique, grâce au système des appels d'offre[62], les gestionnaires d'aéroports peuvent organiser la concurrence entre les différents distributeurs hors-taxes. Cette concurrence est organisée de manière à maximiser les redevances perçues par les aéroports[63]. En contribuant à créer l'entreprise Saresco -actuellement leader du secteur- et en lui octroyant l'exploitation des boutiques de la plate-forme de Roissy 2, ADP a mis fin à la position dominante occupée par Hachette-Aéroboutique. Les distributeurs

---

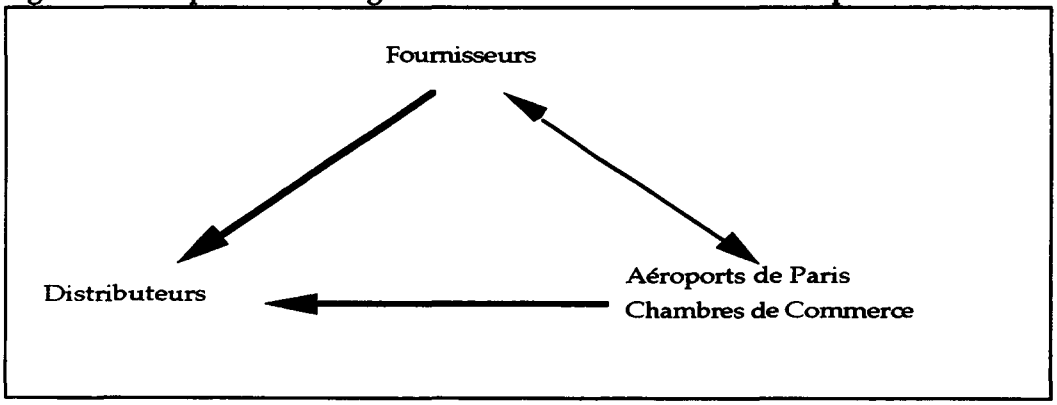
Hachette pour exploiter ses premières boutiques sous douanes, car cette entreprise exploitait déjà des bureaux de tabacs et de presse dans les aéroports.

[62] La durée des concessions est de 5 années en règle générale.

[63] Les redevances constituent une source importante de profit pour les aéroports. En 1994, par exemple, ADP réalise 524 millions de redevances avec les boutiques hors-taxes.

hors-taxes sont par ailleurs soumis, par les concédants, à un ensemble de règles qui limitent leurs marges de manoeuvre stratégiques. Par exemple, dans le cas des concessions de Roissy et Orly, ADP fixe au concessionnaire : un niveau de redevance à verser (en % du prix des produits), les produits et les marques à distribuer, les niveaux de prix[64], les services au client. Les distributeurs sont par ailleurs soumis à la pression des fournisseurs qui sont, le plus souvent, des entreprises de taille mondiale[65] (L'Oréal, Bacardi, Seagram...) et/ou gèrent des marques prestigieuses (Hermès, Yves-Saint-Laurent, Chivas, Marlboro...)., indispensables à la vente hors-taxes. Par ailleurs, les fournisseurs et les gestionnaires d'aéroports peuvent avoir des intérêts convergents. Par exemple, ADP n'hésite pas à échanger directement des informations avec les fournisseurs de ses propres concessionnaires : pour ADP, les informations sur les prix d'achat des concessionnaires permettent de mieux déterminer le niveau optimal des redevances exigibles[66] ; pour les fournisseurs, une bonne connaissance des flux de passagers dans les aéroports permet une meilleure segmentation de l'offre et une meilleure adaptation du mix.

Figure 9.6 : Les pouvoirs de négociation dans la vente hors-taxes aéroportuaire en France



Les relations entre les concurrents de la distribution hors-taxes sont donc nécessairement exacerbées par les rapports difficiles entretenus avec les gestionnaires d'aéroports d'une part, et les fournisseurs d'autre part. Par ailleurs, la position dominante détenue par Saresco (60% du marché) et sa filiation à ADP, ne facilitent pas les relations concurrentielles entre distributeurs. C'est pourtant dans ce contexte, que Hachette-Aéroboutique décide d'engager, avec Saresco, une action collective de lobbying.

---

[64] Selon un responsable de Hachette-Aéroboutique, ADP détermine avec le concessionnaire le niveau prix, deux fois par an.

[65] Les distributeurs français (Saresco et Aéroboutique) ont une taille relativement modeste comparativement à leurs concurrents européens ou américains. En 1995, le chiffre d'affaires du leader européen du commerce hors-taxes, Allders, est de 496 millions de dollars et celui du leader mondial, DFS, de 3 milliards de dollars, le chiffre d'affaires du leader français, Saresco, étant de 200 millions de dollars environ. Dans ces conditions, l'industrie française (L'Oréal, LVMH, Sanofi...),qui représente 50% des achats hors-taxes au niveau mondial, est en position de force par rapport aux distributeurs français.

413• La mise en oeuvre de relations d'agence avec les concurrents

L'Afcoht représente une coalition politique ad hoc, au sens où nous l'avons défini dans le chapitre 2. Cette association a été mise en place dans le but exclusif de s'opposer à une éventuelle suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire. A travers l'Afcoht, Hachette-Aéroboutique a développé deux types de relations d'agence : des relations de coordination avec ses concurrents, puis avec l'ensemble des acteurs de sa filière ; des relations de délégation au conseil d'administration de l'association.

En contribuant à la mise en place de l'Afcoht, Hachette-Aéroboutique a souhaité coordonner ses actions politiques avec ceux de son concurrents directe, Saresco. Cette association présentait deux avantages. D'une part, la coordination permet de partager les coûts et les ressources nécessaires à l'action politique. D'autre part, elle donne une plus grande légitimité et une plus grande ampleur à l'action politique : il s'agit non plus de défendre les intérêts particuliers d'une entreprise, mais ceux d'une profession. La représentativité de l'Afcoht a été ensuite progressivement étendue à l'ensemble de la filière hors-taxes : fournisseurs, compagnies aériennes et maritimes, gestionnaires d'aéroports.

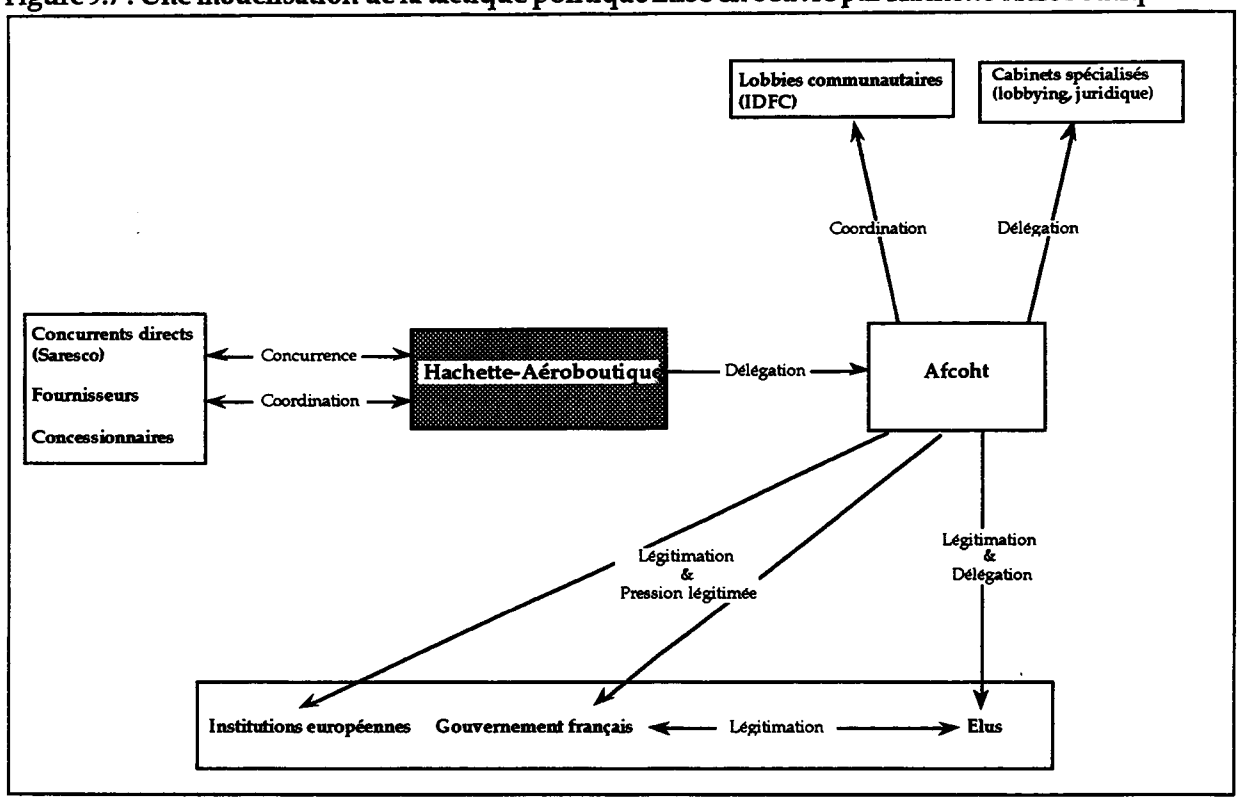
Hachette-Aéroboutique a délégué au conseil d'administration de l'Afcoht, l'ensemble des tâches de préparation et de mise en oeuvre des actions de lobbying. Dans un premier temps, grâce à la co-présidence de l'association, l'Afcoht apparaît comme un instrument de lobbying pour Hachette-Aéroboutique. Cependant, à partir de 1990, l'association représente majoritairement les industriels-fournisseurs. Hachette-Aéroboutique cède alors la présidence de l'association et devient simple adhérent. L'entreprise participe certes aux décisions et aux travaux de l'association, sans pour autant imposer ses propres points de vue. Selon un responsable de l'entreprise, la délégation à l'Afcoht se justifie par l'absence de divergences notables avec les intérêts politiques des fournisseurs, malgré des relations commerciales difficiles[67] : pour l'ensemble des entreprises de la filière, l'objectif est de s'opposer à la suppression des ventes hors-taxes intra-communautaires. La délégation permet également à Hachette-Aéroboutique de bénéficier des ressources (essentiellement en terme d'image) et du poids des industriels-fournisseurs (L'Oréal, LVMH, Sanofi...). La figure 9.7 modélise l'action de lobbying menée par Hachette-Aéroboutique, directement, mais surtout à travers l'Afcoht.

---

[66] En clair, les gestionnaires d'aéroports déterminent -ou peuvent déterminer- le taux de rentabilité des distributeurs.

[67] Un responsable de Hachette-Aéroboutique nous a ainsi déclaré : "*cela a été très difficile de faire cohabiter dans une même association fournisseurs et distributeurs. Comment peut-on se mettre autour de la même table pour défendre le duty free et se retrouver ensuite dans des négociations commerciales très dures : c'est contre nature*".

Figure 9.7 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Hachette-Aéroboutique



42• Le processus de lobbying, du point de vue de l'Afcoht

421• Des ressources politiques importantes

Comparativement à Hachette-Aéroboutique, les ressources politiques de l'Afcoht sont autrement plus importantes. L'association dispose d'un budget[68] constitué des cotisations des entreprises ou des organisations professionnelles adhérentes. Ce budget est entièrement dédié à l'action politique. L'association dispose par ailleurs de ressources organisationnelles non négligeables : outre les groupes de travail auxquels participent les différents responsables des institutions adhérentes, l'association bénéficie d'une structure permanente constituée d'un président, d'un délégué général et d'une secrétaire. Cette structure permanente permet une continuité dans l'action politique engagée. L'association dispose par ailleurs d'une forte expertise technico-économique dans le domaine du commerce hors-taxes : d'une part, elle s'appuie sur ses adhérents pour accumuler toutes les données pertinentes concernant cette filière de vente (volumes et prix de vente, produits vendus, profils des clients...) ; d'autre part, elle a initié, ou commandé, plusieurs études originales sur l'impact économique et

[68] En 1995, l'association compte 80 adhèrents environ. Sur la base d'une cotisation annuelle estimée à 50 KF, le budget annuel de l'association s'élèverait à 4 MF.

sociale de la réglementation communautaire, ainsi que sur les cadres juridiques de la vente hors-taxes. L'accumulation de ces informations ont progressivement conférer à l'Afcoht un pouvoir réel vis-à-vis des responsables publics et des autres parties prenantes, sur le plan communautaire. Selon un responsable de l'association, l'Afcoht a accumulé progressivement une expérience dans les circuits de décision publique, national et communautaire, concernant la vente hors-taxes : Service de Législation Fiscale, Direction Générale des Impôts, SGCI, Direction Générale chargé de la fiscalité à la Commission européenne.Le recours aux réseaux relationnels politiques de certains adhérents de l'association a par ailleurs facilité l'accès à certains décideurs publics (par exemple, le Ministre de l'Economie et des Finances) ainsi que la mobilisation de plusieurs élus. Enfin, il est clair qu'en confiant la présidence de l'association à un professionnel issu de l'industrie du parfum, les adhérents ont cherché à bénéficier de l'image prestigieuse de cette industrie[69], et plus généralement de l'image de l'industrie du luxe.

Figure 9.8 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de l'Afcoht

Ressources politiques	Niveau	Commentaires
Expertise technico-économique	Croissante	Accumulation d'informations (économiques et juridiques) sur le commerce hors-taxes. Constitution d'une base de données statistiques originale.
Ressources organisationnelles	Importantes	Structure permanente de l'association : Président, Secrétaire générale, groupes de travail thématique
Expertise politico-juridique	Croissante	Accumulation d'une expérience spécifique dans la décision publique sur le commerce hors-taxes (depuis 1988).
Ressources relationnelles	Importantes	Relations politiques des dirigeants des entreprises adhérentes. Relations développées progressivement avec les pouvoirs publics français et les institutions communautaires.
Réputation	Importante	Bénéficie de l'image de l'industrie du luxe.
Ressources financières	Importantes	Cotisations annuelles des adhérents

422• Des relations d'agence pour renforcer l'efficacité du lobbying

Dans sa tactique politique, l'Afcoht a mis en oeuvre quatre types de relations d'agence :

[69] Un responsable de l'Afcoht nous a ainsi déclaré : "*quand on représente des entreprises comme Guerlain ou Yves Saint Laurent, on est reçu par presque tous les responsables politiques*".

1• *Des relations de coordination avec ses adhérents ;* l'Afcoht a réussi à coordonner les différentes expertises (économiques, marketing, juridiques, politiques) de ses adhérents Ceci a facilité l'accumulation progressive d'une expertise globale sur le problème du commerce hors-taxes. Par ailleurs, grâce à un quasi monopole, sur le plan français, dans la représentation des intérêts de la filière hors-taxes, l'Afcoht est devenue un interlocuteur reconnu et crédible pour les pouvoirs publics.

2• *Des relations de coordination avec les autres lobbies ;* l'Afcoht a cherché, dès sa création, à coordonner son action politique avec celle des autres parties prenantes, nationales (ADP, Air France, Chambres de Commerce, Comité Colbert[70], associations de consommateurs...) ou communautaires (IDFC, BAA, ICAA...). Il est clair que la décision publique obtenue est la conséquence de l'action politique conjuguée de plusieurs lobbies, malgré certaines divergences dans leurs revendications[71].

3• *Des relations de délégation avec des cabinets spécialisés ;* l'Afcoht s'est appuyé sur un cabinet de lobbying et un cabinet juridique pour la réalisation de certaines tâches : définition d'une tactique d'influence, rédaction d'un "livre blanc", analyse du contexte juridique de la décision publique. La délégation de ces tâches s'explique par l'absence des compétences nécessaires de la part de l'Afcoht, essentiellement dans les premières phases du processus de lobbying. Le recours à un cabinet juridique permet également confère une certaine crédibilité et une objectivité au discours de l'Afcoht.

4• *Des relations de délégation avec des responsables politiques :* l'Afcoht a réussi, directement ou à travers ses adhérents à mobiliser certaines personnalités politiques françaises, en faveur des intérêts qu'elle défend. Les élus des régions ou communes particulièrement concernés par une éventuelle interdiction du hors-taxes (Cognac ou Pas-de-Calais[72] par exemple) ont vraisemblablement relayé les arguments des professionnels auprès du gouvernement. Nous interprétons par exemple l'intervention de M. Poniatonwski à l'Assemblée Nationale[73], comme la manifestation d'une relation de délégation avec les professionnels du hors-taxes. La mobilisation des personnalités politiques résulte d'un processus de persuasion (conséquences économiques et sociales de la décision publique) et/ou des relations personnelles entretenues ces personnalités.

---

[70] Le Comité Colbert et ADP ont adhérés à l'Afcoht par la suite.

[71] Certaines entreprises étaient favorables à un délai de 5 ou 12 ans (gestionnaires d'aéroports), d'autres militaient en faveur du *statu quo* pour le commerce hors-taxes (positon de l'Afcoht).

[72] Compte tenu des conséquences pour les ferries trans-Manche.

[73] Séance du 6 novembre 1989 (Journal Officiel, du 7 novembre 1989).

Les différentes relations d'agence mises en oeuvre ont permis à l'Afcoht de renforcer sa capacité d'influence directe des pouvoirs publics, nationaux et communautaires.

423• Des relations d'influence fondées sur la légitimation

Le lobbying de l'Afcoht était dirigé aussi bien vers le gouvernement français, en tant qu'Etat-membres de la CEE, que vers la Commission européenne qui a l'initiative des projets de directive. Les relations d'influence mises en oeuvre par l'Afcoht sont essentiellement des relations de légitimation. Toutefois, l'association des professionnels hors-taxes a également exercé une certaine pression sur les pouvoirs publics, afin d'obtenir une décision favorable.

La légitimation auprès des pouvoirs publics

L'Afcoht a essentiellement basé sa tactique de lobbying sur des mécanismes de légitimation : d'une part, pour inscrire le problème du commerce hors-taxes dans l'agenda politique; d'autre part, pour influer sur le contenu de la décision du Conseil des ministres de l'Economie et des Finances.

Dans un premier temps donc, l'Afcoht a cherché à sensibiliser les pouvoirs publics sur le problème spécifique du commerce hors-taxes. En effet, ce commerce relevant d'une simple tolérance douanière[74], l'avènement du Marché unique devait se traduire de facto par l'interdiction des ventes hors-taxes aux voyageurs intra-communautaires. Les actions de lobbying engagées par l'Afcoht ont effectivement contribué à mettre ce problème sur l'agenda politique, le commerce hors-taxes ayant fait l'objet d'une décision spécifique du Conseil des ministres. Pour légitimer la mise sur agenda politique du problème, l'Afcoht a développé un discours basé sur trois arguments : la compatibilité (ou la non incompatibilité) du commerce hors-taxes avec le Marché unique ; l'intérêt pour les voyageurs communautaires de ce mode de distribution ; les conséquences économiques et sociales d'une éventuelle interdiction du hors-taxes intra-communautaire (baisse des redevances versées aux aéroports[75], hausse des tarifs du transport aérien, pertes d'emplois chez les distributeurs hors-taxes, baisse de la fréquentation touristique, augmentation des subventions publiques aux aéroports...). L'Afcoht a tenté d'étayer son discours par des études prospectives économiques ou juridiques. Par ailleurs, face aux responsables publics français, l'association a également développé un discours soulignant les risques de perte de compétitivité pour

---

[74] Le "Livre blanc" de l'Afcoht souligne par exemple que le commerce hors-taxes peut être considéré comme relevant d'un droit coutumier.

[75] La rente fiscale de la vente hors-taxes apparaît en effet comme une subvention publique indirecte versée aux aéroports. Au début des années 90, le commerce hors-taxe est d'autant plus vital aux aéroports que ceux-ci doivent engager des investissements spécifiques pour préparer l'échéance du Marché unique (aménagement des zones douanières "Schenguen").

l'industrie française du luxe (qui réalisent près de 50% des ventes hors-taxes mondiales).

L'Afcoht a développé les mêmes arguments pour influer sur le contenu de la décision publique. La décision du Conseil des ministres de n'accorder aux professionnels que le bénéfice d'une période transitoire apparaît ainsi comme un échec relatif pour les lobbies (Afcoht, IDFC, AACI...). Cette décision peut cependant être interprétée comme un succès intermédiaire pour les lobbies. En effet, la décision du Conseil ministre apparaît comme un compromis[76] entre les positions des Etats-membres favorables à une période dérogatoire (Grande-Bretagne[77], France, Grèce ou Espagne) et celles des Etats favorables à l'application des dispositions du Marché unique (Allemagne et Danemark[78]). Le rôle des lobbies apparaît ainsi déterminant dans la prise de décision, le délai accordé aux professionnels ne reposant sur aucune évaluation économique précise[79], mais uniquement sur des négociations politiques entre des Etats soumis aux pressions de leurs lobbies respectifs (Afcoht, Aéroports de Paris, International Duty Free Confederation, British Airport Association...).

La pression légitimée des pouvoirs publics

L'Afcoht n'a pas exercé une forte pression sur les pouvoirs publics pour obtenir la continuation du commerce hors-taxes intra-communautaire. Les professionnels du hors-taxes n'ont pas cherché, par exemple, à mobiliser l'opinion publique, préférant la négociation et la persuasion. Certains responsables au sein de l'Afcoht ont par ailleurs considéré que leurs intérêts ne pouvaient pas obtenir une adhésion populaire, les ventes hors-taxes apparaissant comme un privilège[80] accordé à ceux qui voyagent hors du territoire nationale. Nous pensons néanmoins que le discours de légitimation développé par l'Afcoht exprime certaines menaces voilées adressées aux pouvoirs publics, en particulier concernant les pertes d'emplois dans la distribution hors-taxes. La dramatisation des conséquences économiques et sociales de la décision publique (par exemple, sur la perte de compétitivité mondiale de l'industrie du luxe française)

---

[76] Concernant une question à caractère fiscal, la décision du Conseil des ministres de l'Economie et des Finances doit être prise à l'unanimité.

[77] La Grande-Bretagne a exigé une période de transition la plus longue possible en faveur du commerce hors-taxes. Le délai finalement obtenu -six années et demi- est supérieur aux promesses faites à l'Afcoht par le ministre de l'Economie et des Finances (obtenir un délai de trois années).

[78] Les ventes "hors-taxes" en Allemagne intègrent en fait la TVA. Pour les allemands, le maintien des ventes hors-taxes intra-communautaires crée de fait une distorsion entre les aéroports allemands et les autres aéroports de l'Union européenne. Le Danemark a, pour sa part, une politique de forte taxation des alcools et tabacs (TVA et accises). Le Danemark souhaitait limiter la "niche fiscale" que représente le commerce hors-taxes.

[79] En 1991, le Parlement européen avait requis de la Commission une étude sur les conséquences économiques de la suppression du commerce hors-taxes. Cette étude, à notre connaissance, n'a pas été réalisée.

[80] Un responsable de l'Afcoht nous a ainsi déclaré : "*On est conscients que le duty free* (commerce hors-taxes) *gêne d'un point de vue idéologique. Jamais on ne fera pleurer les gens sur notre sort*".

peut également être interprétée comme une volonté de manipuler les pouvoirs publics[81]. La médiatisation du problème par l'Afcoht (dossiers transmis à la presse, interviews, conférence de presse...) apparaît par ailleurs comme une autre pression exercée sur les pouvoirs publics, les articles suscités dans la presse relayant le plus souvent le discours de légitimation développé par l'association. L'exercice de cette pression légitimée (au sens où nous l'avons développé dans le chapitre 5), a permis à l'Afcoht d'obtenir la mise sur agenda du problème du commerce hors-taxes. Lors de la phase de préparation de la décision publique, l'Afcoht a progressivement affiné son argumentation, pour renforcer la crédibilité de son discours et sa capacité de persuasion.

43• La situation après 1993

431• Les conséquences sur le plan concurrentiel

La perspective de l'interdiction du commerce hors-taxes intra-communautaire a engendré plusieurs changements dans les stratégies concurrentielles des entreprises de la filière. Cependant, deux autres facteurs, indépendants de la menace réglementaire, ont également contribué à ces changements : d'une part, la croissance du trafic aérien, d'autre part, la concurrence entre Eurotunnel et les compagnies maritimes trans-Manche.

- ***Les changements dans la stratégie de ADP*** ; pour faire face aux investissements nécessaires à l'agrandissement de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, le gestionnaire des aéroports parisiens a renforcé sa politique commerciale. ADP a ainsi réaménagé toutes ses surfaces de ventes hors-taxes (+ 45% de surfaces) et a augmenté les niveaux des redevances exigées des distributeurs (+ 40% entre 1993 et 1996). Aéroports de Paris a également augmenté la sélectivité des concessionnaires (cahiers des charges plus exigeants). ADP souhaite ainsi développer une plus grande variété de commerces (produits souvenirs, gastronomie, hi-fi, bijouterie, jouets...) et repositionner l'offre produits (recherche d'un effet de volume[82]).

---

[81] Par exemple, aucune étude sur les pertes réelles de chiffre d'affaires, tenant compte des report d'achat en TTC, n'a, à notre connaissance, été menée. Un professionnel a souligné que le facteur prix (hors-taxes) était déterminant pour les ventes de tabacs ou d'alcools mais pas nécessairement pour les autres produits (luxe, parfums) qui concernent les industriels français. Par ailleurs, les industriels ont occulté les avantages générés par la suppression en 1993 du taux supérieur de la TVA (qui passe de 33% à 18,6%).

[82] Selon un responsable marketing des ADP, il s'agit de donner une image plus jeune, plus dynamique et moins classique du commerce hors-taxes. Cela passe par exemple par "*moins de Hermès et plus de Kenzo*". Pour autant, ADP souhaite préserver l'image d'une distribution sélective et ne pas développer des "supermarchés" comme c'est, semble-t-il, le cas à l'aéroport de Heathrow.

- ***Les changements dans la stratégie des distributeurs*** ; les changements constatés dans les stratégies des distributeurs aéroportuaires découlent simultanément du changement de stratégie de ADP et de l'échéance de 1993. D'une part, face à l'augmentation des redevances, les distributeurs privilégient une stratégie de volume (centralisation des achats, spécialisation sur quelques produits à fortes marges, segmentation des clients[83]) et accentuent leurs efforts dans le merchandising. D'autre part, les distributeurs ont dû élargir leurs activités de concessionnaires. Hachette-Aéroboutique, auparavant spécialisé dans les concessions d'alcools et de tabacs, s'est développé, à partir de 1993, dans des concessions moins sensibles au facteur prix[84] : parfums et photo-son-vidéo[85].

- ***Les changements dans la stratégie des industriels*** ; A partir de 1993, les industriels, en particulier dans le luxe et la parfumerie, ont développé des offres spécifiques au circuit de distribution hors-taxes. Des entreprises comme L'Oréal, Guerlain, Dior ou Clarins, ont développé un " marketing-voyageur" permettant de mieux cibler les besoins de la clientèle spécifique des boutiques hors-taxes, afin d'adapter l'offre à cette clientèle particulière : produits spécifiques à la vente hors-taxes, communication, conseil sur le lieu de vente, etc.

- ***Les changements pour les compagnies maritimes*** ; Face à la nouvelle concurrence de Eurotunnel (Shuttle), les compagnies maritimes ont fait du commerce hors-taxes l'instrument de politique commerciale. Les ventes hors-taxes génèrent une part importante du chiffre d'affaires des ferries[86], permettant de pallier une baisse des prix des traversées[87]. En réaction, Eurotunnel a engagé une action en justice[88] contre le régime dérogatoire accordée au commerce hors-taxes intra-communautaires. Parallèlement, Eurotunnel a développé son offre de commerces hors-taxes dans les terminaux, déclenchant une guerre des prix sur ces produits[89].

---

[83] En analysant les achats des voyageurs selon les destinations : Paris-Tokyo, Paris-New York, etc.

[84] Selon un responsable de Hachette-Aéroboutique, il s'agit de proposer progressivement au voyageur intra-communautaire un "prix raisonnable, plutôt qu'un prix hors-taxes".

[85] Compte tenu des spécificités de ces métiers, la filiale du groupe Lagardère s'est alliée d'une part avec un distributeur allemand pour la parfumerie (Heineman, n°3 européen du commerce hors-taxes) et, d'autre part avec Virgin pour la photo-son-vidéo.

[86] Les recettes des ventes hors taxes représentent, en 1995, 30% du chiffre d'affaires de P&O et 38% de celui de Sea-France. Comme les gestionnaires d'aéroports, les compagnies maritimes ont fortement augmenté les surfaces réservées à la ventes hors-taxes dans leurs ferries.

[87] Le prix est de 10 francs pour certaines traversées Calais-Douvres.

[88] Eurotunnel a engagé une action auprès de la Cour de Justice européenne contre la période dérogatoire accordée au commerce hors-taxes intra-communautaire. Cette action a deux objectifs : faire pression sur les compagnies maritimes et faire pression sur la Commission européenne (Eurotunnel n'ayant pas été autorisé à vendre des produits hors-taxes sur le Shuttle et sur l'Eurostar.

[89] En septembre 1996, Eurotunnel a augmenté les surfaces de ventes hors-taxes de ses terminaux de Folkestone (Grande-Bretagne) et Coquelles (France) et a baissé les prix des produits hors-taxes de 33%.

432• La poursuite des actions politiques

Les différentes parties prenantes ont poursuivi, au delà de 1993, leurs actions de lobbying, cherchant à éviter définitivement la suppression des ventes hors-taxes intra-communautaire. La tactique de lobbying de l'Afcoht n'a pas changé : il s'agit toujours de légitimer[90] auprès des pouvoirs publics l'existence des ventes hors-taxes pour les voyageurs à l'intérieur de l'Union européenne. La période de transition devait officiellement permettre aux professionnels du commerce hors-taxes de se préparer - sur le plan économique et pratique- aux règles du Marché unique. Par ailleurs, cette décision fut conditionnée par la mise en place, par les professionnels, d'un système de contrôle aux points de ventes[91]. Une évaluation conduite par la Commission européenne[92] a conclu à un mauvais fonctionnement général des systèmes d'auto-contrôle mis en place par les professionnels (distributeurs en aéroports, compagnies aériennes, compagnies maritimes[93]). Il apparaît que la période transitoire ait permis aux lobbies d'affiner leurs arguments. Compte tenu de l'évolution du marché du commerce hors-taxes[94], les conséquences économiques et sociales de sa suppression pour les voyageurs intra-communautaire semblent être plus importantes en 1997 qu'elles ne l'étaient en 1992. Cette situation renforce la crédibilité et le pouvoir des lobbies. Toutefois, la confrontation entre Eurotunnel et les compagnies maritimes trans-Manche a introduit une dimension nouvelle dans le problème du commerce hors taxes intra-communautaire. L'action politique du consortium franco-britannique s'oppose en effet au lobbying mené par l'Afcoht. Paradoxalement, cette nouvelle situation pourrait limiter l'efficacité politique des différents lobbies.

Conclusion du chapitre 9

Ce cas illustre le lobbying engagé par une entreprise, Hachette-Aéroboutique, disposant de ressources limitées. La création d'une coalition ad hoc avec ses principaux concurrents, puis la délégation à cette coalition de la responsabilité de l'action de lobbying, apparaissent comme les réponses politiques apportées par Hachette-

---

[90] En 1996, l'Afcoht estimait que l'interdiction du commerce hors-taxes intra-communautaire devrait se traduire par une suppression 14 000 emplois au sein de l'industrie française.

[91] Contrôle par les vendeurs du non dépassement des franchises accordées aux voyageurs. Au delà de cette franchise, la vente doit être effectuée en TTC. Ce système faisait partie des propositions faites par les lobbies pour pallier l'absence de contrôles douaniers.

[92] Rapport sur les systèmes de contrôle au point de vente adopté par la Commission européenne en juillet 1996.

[93] Dans le contexte de concurrence qui oppose les compagnies maritimes trans-Manche à Eurotunnel, il apparaît que les ferries ne respectent pas les franchises imposées par la directive communautaire.

[94] Les ventes hors-taxes ont enregistré une forte croissance entre 1992 et 1997 : par exemple, + 6% dans les aéroports entre 1992 et 2003. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné, les ventes hors-taxes font l'objet d'une concurrence exacerbée entre les compagnies de ferries trans-Manche et Eurotunnel.

Aéroboutique à un problème réglementaire. Malgré les enjeux politiques et économiques du Marché unique, et la charge symbolique de la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire, cette coalition -l'Afcoht- est parvenue à sensibiliser les pouvoirs publics français, au problème posé aux entreprises de la filière. Le travail de légitimation, et l'exercice d'une certaine pression, ont par ailleurs permis d'obtenir une décision relativement favorable.

Ce cas illustre également l'interaction entre le lobbying des entreprises et leurs décisions sur le plan stratégique. Après 1993, Hachette-Aéroboutique, comme les autres firmes de la filière, a développé une tactique à deux facettes : d'un côté se préparer sur le plan commercial à l'échéance de 1999, de l'autre côté, maintenir -via l'Afcoht- le lobbying en faveur du maintien du commerce hors-taxes intra-communautaire. Les relations concurrentielles au sein de la filière semblent par ailleurs constituer une menace pour la réussite de l'action politique des professionnels du hors-taxes. Si dans un premier temps, les entreprises du secteur sont parvenus à maintenir des positions convergentes, l'arrivée d'une nouvelle partie prenante -Eurotunnel- modifie la physionomie du problème : l'affrontement concurrentiel entre les compagnies de ferries trans-Manche et Eurotunnel devient ainsi un enjeu majeur du lobbying exercé auprès de la Commission européenne. L'issue de cette concurrence sera vraisemblablement déterminante pour l'efficacité de l'action politique des différents lobbies.

Chapitre 10 •

Cas "Bull" : le lobbying de la directive sur la protection juridique des logiciels

1• Le processus de décision publique
11• La situation juridique en France
12• Les étapes de l'adoption de la directive

2• Présentation générale de la situation de lobbying
21• Mise en évidence des enjeux
22• Les parties prenantes du processus de lobbying

3• La tactique politique de Bull
31• Les actions politiques engagées sur le plan national
32• Les actions politiques engagées sur le plan communautaire

4• L'action politique des autres lobbies
41• L'action politique d'IBM et SAGE
42• L'action politique de Cap Sogeti Gemini
43• L'action politique du Cigref

5• L'interprétation du cas
51• Des ressources politiques importantes
52• Les relations de concurrence avec IBM
53• La coordination à travers une coalition politique
54• La délégation partielle à des cabinets spécialisés
55• La légitimation du droit à la décompilation
56• L'exercice d'une pression tactique
57• La situation concurrentielle après 1991

Introduction

Ce cas porte sur une action de lobbying engagée par l'entreprise Bull pour influencer une directive communautaire sur la protection juridique des programmes informatiques[1]. Dans son projet de directive, la Commission européenne, en cherchant à protéger les logiciels informatiques de la copie et du piratage, interdisait de fait leur décompilation. Cette opération technique[2] permet aux entreprises, réalisant des programmes informatiques, d'analyser le contenu des logiciels réalisés par d'autres concepteurs, et éventuellement les logiciels des entreprises concurrentes. En particulier, cette opération est indispensable pour réaliser des programmes informatiques compatibles avec les logiciels du marché[3]. Pour Bull, la décompilation est d'autant plus vitale, que le constructeur français a adopté une stratégie d'offre basée sur les "systèmes ouverts", c'est-à-dire des systèmes -ordinateurs et logiciels- compatibles avec ceux des concurrents. Entre 1989 et 1991, le projet de directive communautaire donne ainsi lieu à une opposition entre : d'une part les entreprises favorables à une stricte protection des programmes informatiques et, d'autre part, les entreprises militant pour un droit à la décompilation et à l'interopérabilité[4] des logiciels. Deux coalitions d'entreprises incarnent ces deux positions : d'un côté, *Software Action Group for Europe* (SAGE), dont le leader est IBM, et, de l'autre côté, *European Committee for Interoperable Systems* (ECIS) emmené par Bull. La directive adoptée par le Conseil des ministres en 1991 a finalement introduit des dérogations à la protection des programmes informatiques autorisant ainsi, sous certaines conditions, la décompilation. Cette décision est favorable aux intérêts de Bull et aux membres de ECIS. Elle traduit également le succès de l'action de lobbying engagée par la coalition conduite par le constructeur français.

1• Le processus de décision publique

La directive sur la protection des logiciels découle de la volonté de la Commission d'harmoniser les différentes législations nationales sur ce sujet. Le développement de la micro-informatique au cours des années 80, et la multiplication des problèmes de

---

[1] Directive du Conseil "concernant la protection juridique des programmes d'ordinateurs" adoptée le 14 mai 1991 (publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes le 17 mai 1991).

[2] Un programme informatique est un ensemble d'instructions (codes) écrites dans des langages connus des spécialistes (Pascal, Fortran...). Une fois le programme mis au point (code source), celui-ci est traduit dans un langage dit "langage-machine". Cette opération est appelée "compilation" ; elle rend le programme informatique lisible uniquement par l'ordinateur (machine). Pour accéder de nouveau au "code-source" il faut effectuer l'opération inverse dite de "décompilation" ou de "reverse ingeneering".

[3] Par exemple, pour réaliser un logiciel de traitement de texte compatible avec le logiciel "Word" de Microsoft, les concepteurs doivent décompiler ce logiciel. La décompilation n'est toutefois pas indispensable si Microsoft met à la disposition du public les informations nécessaires.

piratage à l'échelle communautaire, ont contribué à rendre urgente une telle harmonisation.

11• La situation juridique en France

La protection des logiciels est régie en France par le droit d'auteur. Les programmes informatiques sont considérés comme des oeuvres de l'esprit -littéraires ou artistiques- dont la protection relève de la loi du 11 mars 1957[5]. Pour tenir compte de certaines caractéristiques propres à la réalisation des programmes informatiques, une loi adoptée le 3 juillet 1985[6] a introduit un régime spécifique pour les logiciels[7]. Pour certains experts[8], la législation française ne permet pas de réaliser l'équilibre entre les intérêts des concepteurs de logiciels et ceux des utilisateurs. Deux problèmes sont soulevés. D'une part, la loi française donne des droits étendus aux auteurs et éditeurs de logiciels, au détriment des utilisateurs. La décompilation est interdite[9] en France alors que cette opération est tolérée aux Etats-Unis pour autant qu'elle ne porte pas atteinte aux intérêts de l'éditeur du logiciel[10]. D'autre part, les commanditaires d'un logiciel (entreprises, administrations...) ne possèdent pas les droits d'auteur, qui appartiennent à la société réalisatrice[11] (constructeurs informatiques et société de services informatiques -SSII-). Ces problèmes renvoient à la pertinence même de la législation nationale : pour certains juristes, les principes des droits d'auteurs ne sont pas -ou plus- adaptés aux oeuvres informatiques, dans un contexte économique caractérisé par une très forte croissance de la demande, la globalisation des acteurs et l'avènement de la micro-informatique.

---

[4] C'est-à-dire des logiciels pouvant fonctionner ensemble : échanger des données et des instructions.
[5] Loi n° 57-298 du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique.
[6] Loi n° 85-660 du 3 juillet 1985 (Titre V : Des Logiciels).
[7] Parmi les dispositions de cette loi, nous pouvons citer : la copie et l'utilisation non autorisée par l'auteur du logiciel sont prohibées et passibles de sanctions pénales ; la durée de protection est de 25 années comptées de la date de la création du logiciel.
[8] Nous faisons ici référence aux débats du colloque de l'IRPI organisé les 21 et 22 novembre 1985. "Droit d'auteurs et droits voisins : la loi du 3 juillet 1985", Librairies Techniques, 1986. Les commentaires sont de Jérôme Huet, professeur à la Faculté de droit de Paris V et conseiller juridique de l'Agence de l'informatique (ADI), et André Lucas, professeur à la Faculté de droit de Nantes.
[9] Par exemple, une entreprise qui achète un logiciel ne peut donc pas réaliser elle-même (ou faire réaliser par une société de service) des modifications de mise à jour de ce logiciel.
[10] La jurisprudence autorise la décompilation aux Etats-Unis tant qu'elle n'est pas effectuée pour réaliser un logiciel directement concurrent (notion de *fair use* ou utilisation honnête).
[11] Selon J. Huet, la préparation de la loi du 3 juillet 1985 a révélé des "dissensions à l'intérieur de l'Administration entre les projets de type industriel et les projets de type culturel". Il semblerait par ailleurs que le législateur a été influencé par les sociétés de service (SSII) et les constructeurs informatiques qui ne souhaitaient pas voir accordés aux commanditaires les droits d'auteur des logiciels réalisés.

12• Les étapes de l'adoption de la directive[12]

La directive communautaire sur la protection de logiciels a été adoptée le 14 mai 1991. Le processus de décision avait été initié en juin 1988 par une première proposition de directive de la Commission européenne. Nous reprenons dans ce qui suit la chronologie des principales étapes du processus de décision communautaire.

121• La proposition d'une directive et son rejet

Dans son Livre Blanc sur la construction du Marché unique, publié en 1985, la Commission européenne évoque la nécessité d'harmoniser les législations nationales en matière de droit d'auteur et de droits voisins. Dans les annexes de ce document, une proposition de directive est annoncée pour la période 1987-1992. En juin 1988, la DG III (Direction Générale de l'Industrie) publie un Livre Vert sur "le droit d'auteur et le défi technologique"[13]. Dans ce document, la Commission pose les principes d'une harmonisation des droits d'auteur pour les logiciels informatiques[14] et sollicite l'avis des parties intéressées avant le 1er septembre 1988. Sur la base des avis recueillis, la DG III établi un projet de directive, adopté par la Commission en décembre 1988. Ce projet prévoit en particulier l'interdiction de la décompilation des programmes informatiques. La proposition de directive est publiée dans le Journal Officiel des Communautés Européennes en avril 1989.

La proposition de directive de la Commission européenne suscite des réactions négatives de la part de certaines parties prenantes. Les entreprises favorables à l'interopérabilité estiment que leur point de vue n'a pas été suffisamment pris en compte par la Commission. Sur le plan des procédures, la Commission soumet le projet de directive pour consultation au Conseil Economique et Social (CES) et au Parlement européen[15]. Parallèlement, un groupe de travail, composé d'experts représentant les douze Etats membres, est mis en place. Il est chargé de l'expertise

---

[12] Dans cette partie, nous complétons les informations recuillies auprès de nos interlocuteurs par deux récits particulièrement détaillés : d'une part, celui de J. Nonon et M. Clamen (*L'Europe et ses couloirs- Lobbying et lobbyistes*, chapitre 10 : "La machine entre en jeu", Dunod, 1991) ; d'autre part, celui de P. Wacker, "ECIS and the competitive softwar(e)", in Pedler R.H., Van Schendelen, M.P.C.M., *Lobbying the European Union*, Dartmouth, 1994. Nous renvoyons également le lecteur à un article portant sur ce même thème : Bert Pijnenburg, "Euro-lobbying par les coalitions ad hoc : une analyse exploratrice", *Revue Politiques et Management public*, vol 15, n°2, juin 1997.

[13] "Livre vert sur le droit d'auteur et le défi technologique - Problèmes de droit d'auteur appelant une action immédiate". Com (88)-172 final, Bruxelles, Juin 1988.

[14] Les auteurs du Livre Vert souhaitaient recueillir des avis sur, par exemple, les deux projets suivants: "*les protocoles d'accès, les interfaces et les méthodes indispensables à la réalisation (des logiciels) devraient être expressément exclus de la protection*" ; "*les drois d'autoriser des actes soumis à restrictions devraient comprendre un droit de large utilisation, soit formulé explicitement comme tel, soit dérivé des droits d'autoriser la reproduction, la location, l'adaptation et la traduction ; pour ces derniers une disposition particulière devrait en tout cas être prévue*". Ces deux points sont relativement favorables aux entreprises souhaitant développer des systèmes interopérables.

juridique des décisions soumises au Conseil des représentants permanents (Coreper[16]) et au Conseil des ministres[17]. Les débats au niveau du groupe d'experts et du Coreper ne permettent pas de dégager une position commune des Etats-membres. La question de la décompilation et du droit à l'interopérabilité constitue le point de blocage essentiel. En décembre 1989, le Conseil "marché intérieur" souhaite un réexamen de la proposition par la Commission.

122• La recherche d'une solution de compromis

Les travaux du groupe d'experts conduisent la Commission à proposer trois alternatives au Conseil des ministres :

- Ne pas faire mention dans la directive au droit à la décompilation : le principe est donc l'interdiction de la décompilation sauf si le détenteur des droits autorise contractuellement cette pratique. La directive communautaire s'inspirerait ainsi de la législation française en vigueur (loi du 4 juillet 1985).

- Faire mention dans la directive d'un droit d'utilisation honnête des logiciels ("*fair use*") : les tribunaux auraient ainsi la responsabilité d'apprécier la portée de l'utilisation faite du logiciel (adaptation, décompilation, traduction...). Cette solution rejoindrait les dispositions sur le copyright des logiciels informatiques en vigueur aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne ou au Japon.

- Définir des exceptions au droit d'auteur sur les logiciels informatiques et autoriser la décompilation dans certaines conditions précises (lorsque cette technique est indispensable à la mise en oeuvre de l'interopérabilité d'un système).

Le Conseil "marché intérieur" ne parvient pas à adopter une position commune. La France et l'Italie sont favorables à la décompilation sous conditions tandis que l'Allemagne et les Pays-Bas y sont opposés. La Grande-Bretagne a une position médiane, en faveur d'un droit d'utilisation "honnête" des logiciels. Les autres pays ont une position relativement neutre par rapport à la question de la décompilation. Parallèlement, la proposition initiale de la Commission est discutée en première lecture au Parlement européen. Le Comité des Affaires juridiques adopte en juin 1990 plusieurs amendements favorables au droit à la décompilation. Le 11 juillet 1990, lors

---

[15] La procédure suivie est la procédure de coopération (harmonisation du marché intérieur) : double consultation du Parlement européen et prise de décision du Conseil des ministres à la majorité qualifiée.

[16] Le Coreper examine les projets de directive avant de les soumettre au Conseil des ministres pour la prise de décision.

[17] En l'occurence, il s'agit du Conseil "marché intérieur" ; selon les Etats membres, les décisions concernant le droit d'auteur relèvent du ministre de l'Industrie ou du ministre de la Culture. Dans le cas de la France, c'est le ministère de l'Industrie qui avait, à travers l'Institut National de la Propriété Industrielle -INPI, la maîtrise d'oeuvre de la décision.

des débats en séance plénière, trente-quatre amendements, portant sur de la question de la décompilation[18], sont soumis au vote. L'avis rendu par le Parlement européen autorise finalement la décompilation sous certaines conditions précises[19].

123• La proposition d'une nouvelle directive et son adoption

La Commission prépare une nouvelle proposition de directive tenant compte de l'avis du Parlement. Les travaux du groupe d'experts se poursuivent car des divergences subsistent autour des conditions dans lesquelles la décompilation serait autorisée[20] ; la Commission souhaitant restreindre au maximum le champ des dérogations au droit d'auteur[21]. Un compromis est finalement trouvé sur la question de la décompilation. Par ailleurs, des dispositions sur la propriété des logiciels commandés à une SSII sont finalement écartées[22]. Le Conseil "marché intérieur" parvient à une position commune et adopte la proposition de directive à la majorité qualifiée le 13 décembre 1990.

Le texte adopté par le Conseil est soumis en deuxième lecture à l'avis du Parlement européen. Plusieurs amendements sont proposés. Certains amendements vont dans un sens plus libéral pour le droit à la décompilation ou sont favorables au droit des utilisateurs (par exemple, accordent la propriété des logiciels aux commanditaires et non aux sociétés de services). Aucun amendement n'est retenu en séance plénière et la proposition de directive est adoptée en l'état par le Parlement[23]. Le Conseil "marché intérieur" adopte définitivement la directive le 14 mai 1991

---

[18] Selon P. Wacker (op. cité), un des amendements proposait d'interdire la décompilation lorsqu'elle permet de réaliser un logiciel remplissant les mêmes fonctions que celui décompilé. Cette disposition, finalement rejetée, aurait eu comme conséquence la disparition des systèmes compatibles PC en Europe.

[19] La décompilation n'est autorisée que si les informations nécessaires à la décompilation ne sont pas disponibles. Par ailleurs, la décompilation ne doit pas permettre de créer un logiciel directement concurrent.

[20] Par exemple, un débat a eu lieu autour de la portée de la protection : en particulier, pour savoir si les programmes intégrés dans les processeurs (hardware) étaient concernés par la directive.

[21] En particulier pour empêcher que la décompilation ne permette la réalisation d'un logiciel concurrent.

[22] Dans le projet initial, une disposition prévoyait qu'un logiciel réalisé en exécution d'une commande appartient à celui qui l'a commandé et non pas à l'auteur du logiciel.

[23] En seconde lecture, les amendements doivent recueillir la majorité absolue des votants (260 votes favorables sur 518 votants).

2• Présentation générale de la situation de lobbying

21• Mise en évidence des enjeux

Les enjeux de la directive communautaire sur la protection des logiciels sont essentiellement économiques et concurrentiels.

211• Les enjeux économiques

Le premier enjeu est celui de la protection juridique des logiciels contre les pratiques de piratage -copies illicites- et de clonage. En 1988, le marché mondial des logiciels et des services informatiques est un marché en forte croissance (de l'ordre de 10%). C'est aussi un marché très concentré. L'Europe est le deuxième marché mondial -après les Etats-Unis- et représente près de 30% de ce marché (dont 8% pour la France). En 1988, le marché européen des logiciels s'élève à près de 21 milliards de dollars et il atteint 59,4 milliards de dollars en 1992. Sur ce marché, les entreprises européennes sont très compétitives (figure 10.1). En 1992, la part de marché des sociétés de services européennes (SSII) est de 68%. Les SSII françaises occupent une place privilégiée dans ce marché : Cap Sogeti est la deuxième SSII sur le plan européen et la cinquième sur le plan mondial. L'enjeu économique de la protection juridique des logiciels est donc très important. Il a été évalué par la Commission européenne à plus de cinq milliards de dollars[24] (valeur des copies effectuées à l'insu des éditeurs de logiciels).

Figure 10.1 : Les principaux acteurs dans les services et les logiciels en Europe, en 1992

Entreprises	Origine	CA (en milliards de $)	Part de marché (en %)
IBM	USA	6,9	8,0
Cap Gemini Sogeti	France	2,6	3,0
DEC	USA	1,7	2,0
Siemens Nixdorf	Allemagne	1,7	1,9
Reuters	Grande-Bretagne	1,6	1,9
Microsoft	USA	1,3	1,5
Andersen	USA	1,0	1,2
Finsiel	Italie	1,0	1,2
Bull	France	1,0	1,2
ICL	GB/Japon	0,9	1,1

Source : Eurostaf, "Matériels et Services Informatiques", 1993

[24] Selon : Nonon, J., Clamen, M., *L'Europe et ses couloirs- Lobbying et lobbyistes*, Dunod, 1991

212• Les enjeux concurrentiels

Le second enjeu de la directive communautaire est lié à la décompilation. L'enjeu est ici de nature concurrentiel, bien que les conséquences soient également économiques. Pour comprendre l'enjeu concurrentiel de la décompilation, il est nécessaire de préciser certaines caractéristiques de l'offre des constructeurs informatiques. On distingue principalement deux types de systèmes informatiques (ordinateur et logiciel d'exploitation). Les systèmes dits "propriétaires" sont des systèmes propres à chaque constructeur informatique et sont, généralement, incompatibles avec ceux des concurrents[25]. Les systèmes dits "ouverts" -ou interopérables- répondent à des standards[26] ou sont conçus de manière à pouvoir fonctionner, grâce à des interfaces de communication, avec des systèmes concurrents. Tous les constructeurs informatiques disposent d'une offre "propriétaire". Commercialement, un système propriétaire rend captifs les clients : pour la maintenance, l'achat de nouveaux ordinateurs, voire l'achat de nouveaux logiciels. Les systèmes "propriétaires" procurent ainsi un avantage concurrentiel aux constructeurs disposant d'un parc installé important, donc aux constructeurs leaders. Les systèmes "ouverts" ont été développés pour répondre à la demande de certains clients souhaitant mettre en concurrence les constructeurs informatiques[27]. C'est aussi un moyen pour les constructeurs suiveurs de prendre des parts de marché aux leaders. Certains constructeurs européens (Bull, ICL, Olivetti...) ont fait des systèmes ouverts le fondement de leur stratégie concurrentielle face au leader incontestable du marché, IBM (figure 10.2).

Sur le plan technique, la décompilation est nécessaire à la mise au point de systèmes interopérables. L'autorisation de la décompilation favoriserait donc les stratégies d'offre des systèmes ouverts. Cette décision serait également favorable aux activités des SSII (pour le développement des interfaces) et des éditeurs de logiciels[28]. Inversement, cette facilité technique -et juridique- réduirait l'avantage concurrentiel des entreprises ayant une offre basée sur des systèmes propriétaires. L'enjeu concurrentiel de la directive communautaire apparaît donc clairement pour certains constructeurs informatiques communautaires (Bull, Olivetti, ICL) ou japonais (Fujitsu, NEC)

---

[25] Les systèmes propriétaires sont propres à chaque constructeur : un logiciel fonctionnant sur un ordinateur AS-400, par exemple, d'IBM ne fonctionnera -de manière optimale- sur aucun autre ordinateur concurrent. L'utilisateur devient un client captif, ici pour IBM. Pour prendre un exemple dans la micro-informatique : Macintosh est un système propriétaire (il n'existe pas d'autre constructeur que Apple pour cette offre) ; le PC est un système ouvert (devenu ouvert malgrè IBM) : il existe une multiplicité d'offre PC (IBM, Compaq, ZDS, IPC...).

[26] Un exemple de système ouvert est celui des systèmes Unix. Plusieurs concurrents proposent des systèmes Unix : Bull, Olivetti, Unisys... Théoriquement, un logiciel fonctionnant sur un ordinateur Unix de Bull fonctionnera également sur un ordinateur Unix de Olivetti. L'avantage pour les utilisateurs est évident : ils ne sont pas captifs du constructeur informatique et peuvent, pour ces matériels, faire jouer la concurrence.

[27] En particulier, lorsqu'un client souhaite faire évoluer son matériel informatique. Dans le cas des systèmes propriétaires, le coût de la "migration" vers un autre système est très souvent disuasif ; ce qui ne permet pas de mettre en concurrence les constructeurs : il y a avantage au constructeur initial.

[28] Les logiciels seraient compatibles avec un maximum de systèmes d'exploitation : le marché potentiel de chaque éditeur s'en trouverait ainsi augmenté.

cherchant à accroître leurs parts de marché face à IBM. Dans un marché informatique globalisé, les enjeux pour le leader mondial n'en sont pas moins stratégiques.

Figure 10.2 : Les principaux acteurs du secteur informatique mondial en 1991

Rang	Entreprises	Orgine	CA informatique* (milliards de $)
1	IBM	USA	62,8
2	Fujitsu	Japon	19,9
3	NEC	Japon	15,3
4	Digital	USA	14,3
5	Hewlet-Packard	USA	10,7
6	AT&T	USA	10,5
7	Hitachi	Japon	10,3
8	Unisys	USA	8,0
9	Toshiba	Japon	7,9
10	Siemens Nixdorf	Allemagne	7,3
11	Apple	USA	6,5
12	Olivetti	Italie	6,1
13	Bull	France	5,9
14	Matsushita	Japon	5,1
15	Canon	Japon	3,7
16	ICL	GB/Japon	3,5

Sources : Datamation et Eurostaf, "Matériels et Services Informatiques", 1993

22• Les parties prenantes du processus de lobbying

Compte tenu des enjeux économiques et concurrentiels, la directive de la Commission européenne sur la protection des logiciels a suscité la mobilisation de nombreuses parties prenantes. Sur le plan communautaire, on peut distinguer quatre catégories de parties prenantes au processus de lobbying.

221• Les constructeurs de matériels informatiques

Compte tenu du caractère mondial du secteur, la quasi totalité des constructeurs informatiques sont concernés par la réglementation sur la protection des logiciels : IBM (leader mondial et leader européen), Siemens (premier constructeur européen), les autres constructeurs européens (Bull, Olivetti, Nixdorf, ICL, Philips), les autres constructeurs américains (Digital, Hewlett-Packard, Unisys, Apple, Compaq...), les constructeurs japonais (Fujitsu, NEC, Hitachi, Toshiba...). Seuls cinq constructeurs ont

cependant engagé des actions de lobbying en leur nom propre : IBM, ICL, Siemens, Philips et Bull.

222• Les éditeurs de logiciels et les SSII

Les entreprises de services informatiques sont intervenues dans le processus de décision publique à travers des coalitions sectorielles ou des organisations professionnelles. Certains groupes ont joué un rôle déterminant dans l'orientation de la décision communautaire. *European Committee Software Association* (ECSA) a représenté les sociétés de services informatiques européennes auprès des instances communautaires. Syntec, le syndicat français des sociétés de services, a adhéré à ce comité européen. Les éditeurs de logiciels ont été représentés par plusieurs organisations à caractère national : *Business Software Alliance* (éditeurs américains), *Federation Against Software Theft* (éditeurs britanniques), *Association Française des Editeurs de Logiciels micro-informatiques.*

223• Les utilisateurs de l'informatique

La Confédération des associations européennes d'utilisateurs informatiques (CECUA) a été le principal groupe de défense des intérêts des utilisateurs auprès des institutions communautaires. S'agissant des utilisateurs français, le Cigref (Club Informatique des grandes entreprises françaises) apparaît également comme une partie prenante du processus de lobbying, sur le plan national et communautaire.

224• Les coalitions *ad hoc*

Deux importantes coalitions politiques ont été constituées dans le but d'influencer la décision communautaire. Ces deux coalitions ont incarné les oppositions d'intérêts entre les principales entreprises, parties prenantes du processus de lobbying.

- ***European Committee for Interoperable Systems*** (ECIS) a été créé en 1989 à l'initiative du constructeur français Bull. ECIS a regroupé les parties prenantes favorables au droit à la décompilation. Plusieurs constructeurs européens, américains et japonais font partie d'ECIS : Olivetti, ICL, Unisys, AT&T, NCR, Fujitsu, Sun, Amstrad, etc.

- ***Software Action Group for Europe*** (SAGE) a été créée à l'initiative d'IBM. Cette coalition a regroupé l'ensemble des parties prenantes favorables à une stricte protection des logiciels et, en particulier, à l'interdiction de la décompilation. Parmi les entreprises adhérentes à SAGE, on peut citer : DEC, Siemens, Apple. Plusieurs

éditeurs de logiciels, ainsi que Business Software Alliance (BSA) et Federation Against Software Theft ont également adhéré à SAGE.

3• La tactique politique de Bull

Bull a mis en oeuvre des actions politiques sur le plan national et sur le plan communautaire. L'entreprise est par ailleurs intervenue à titre individuel et dans le cadre de la coalition ECIS.

31• Les actions politiques engagées sur le plan national

L'action politique engagée sur le plan national a deux volets : d'une part, Bull a cherché à mobiliser des parties prenantes nationales favorables à l'interopérabilité, d'autre part, le constructeur français a tenté de légitimer ses positions au niveau des pouvoirs publics nationaux.

- ***La mobilisation des parties prenantes nationales*** ; les responsables de Bull ont alerté les principaux acteurs de la filière informatique, dont les intérêts sont convergents avec ceux du constructeur français, sur les enjeux du projet de directive communautaire. Parmi les acteurs contactés par Bull : Syntec (syndicat professionnel des sociétés de services informatiques), Cap Gemini Sogeti (première SSII en France), le Cigref (Club Informatique des Grandes Entreprises Françaises). Ces trois acteurs ont engagé par la suite leurs propres actions de lobbying.

- ***Le lobbying de l'administration publique française*** ; l'objectif de Bull était de convaincre les responsables publics français de la nécessité du droit à l'interopérabilité dans la future directive communautaire. Pour cela, les responsables de l'entreprise ont sollicité des entretiens au sein de trois ministères : le ministère de l'Industrie (Institut National de la Propriété Industrielle), le ministère de la Culture[29] et le ministère des Affaires Européennes. Des entrevues ont également été organisées avec le Secrétariat Général du Comité Interministériel (SGCI). Pour accéder aux responsables publics, Bull a mobilisé les réseaux relationnels de ses dirigeants (Enarques, X-Mines). Le P-DG[30] de Bull a par ailleurs sollicité ses propres contacts politiques pour défendre les intérêts de l'entreprise publique. Un représentant de Bull a ainsi participé à un groupe de travail mis en place par le SGCI et l'INPI pour

[29] Car d'un point de vue juridique, la protection des logiciels relève du droit d'auteur.
[30] Il s'agit de F. Lorentz.

définir la position de la France auprès de la Commission européenne. Ce groupe de travail réunissait, autour des représentants des ministères concernés, l'ensemble des parties prenantes de la question de la protection des logiciels (IBM, Syntec, Cigref, juristes...). Les travaux de ce groupe de travail[31] se sont déroulés parallèlement à ceux du comité d'experts mis en place par la Commission européenne[32]. Selon un responsable de l'entreprise, Bull a réussi à influencer la position prise par le groupe de travail du SGCI. La position française à Bruxelles aurait ainsi pris en compte les intérêts du constructeur informatique national.

32• Les actions politiques engagées sur le plan communautaire

Pour son action de lobbying, Bull a utilisé deux canaux d'influence : en tant que constructeur informatique communautaire, et en tant que membre de la coalition ECIS.

321• Les actions d'influence en tant que constructeur communautaire

Selon un responsable de l'entreprise, Bull a engagé, dès le début des années 80, plusieurs contacts avec les fonctionnaires de la Commission pour initier une réflexion sur le droit de la concurrence en matière informatique, le droit d'auteur et l'interopérabilité. Il s'agissait alors pour Bull, à travers une réglementation communautaire[33], de limiter la position concurrentielle d'IBM. Après la publication du Livre Vert[34], Bull a présenté sa position à la Commission européenne en insistant sur la nécessité d'un droit à l'interopérabilité. L'argumentation du constructeur français reposait sur les risques d'une stricte application du droit d'auteur, le risque de renforcement de la position dominante d'IBM.

Après la publication, en avril 1989, de la première proposition de directive ne prenant pas en compte le droit à la décompilation, la Direction de la protection industrielle de Bull réalise un argumentaire précis pour influencer la position des fonctionnaires de la Commission : risque de position dominante d'IBM, avantages des systèmes ouverts pour les utilisateurs, intérêts pour les constructeurs communautaires, etc. Par l'intermédiaire de son bureau de représentation permanent à Bruxelles, Bull engage plusieurs contacts avec les principaux responsables à la Commission. Des entrevues

---

[31] Selon J. Nonon et M. Clamen (op. cités), ce groupe de travail se réunissait tous les quinze jours. Les réunions permettaient aux experts de l'INPI de préparer les réunions à Bruxelles. Inversement, ces réunions permettaient aux représentants des entreprises d'influer sur la position de l'INPI et d'obtenir des informations sur les débats à Bruxelles. Quinze réunions auraient été nécessaires pour définir une position nationale commune.

[32] Un expert de l'INPI représentait le ministère de l'Industrie dans ce comité.

[33] Bull a engagé une action juridique auprès de la DG IV (Concurrence) pour obliger IBM à publier toutes les informations nécessaires à l'interopérabilité avec ses systèmes. En 1984, IBM aurait cédé sous la pression des constructeurs européens (connexion au système 370).

[34] La Direction Générale de Bull en a été informée par sa délégation permanente à Bruxelles

sont organisées avec les fonctionnaires de la DG III, à l'origine du projet, mais aussi avec des fonctionnaires de la DG IV (concurrence) et de la DG XIII (télécommunication et marché de l'information). Des experts de Bull participent par ailleurs à plusieurs tables rondes organisées, à différents stades du processus de décision, par la DG III. Les responsables du constructeur français ont également mobilisé, en tant qu'entreprise publique, la représentation française auprès de la Commission. Par ailleurs, lors des débats au Parlement européen, les élus français ont été sensibilisés aux enjeux économiques et concurrentiels du dossier, et sollicités pour voter des amendements favorables au droit à l'interopérabilité.

322• Les actions d'influence en tant que membre de ECIS

Bull a été à l'origine de la création de la coalition ECIS. A travers son bureau de représentation à Bruxelles, Bull a cherché à fédérer les constructeurs européens sur la question du droit à l'interopérabilité. Plusieurs constructeurs ont été contactés : Philips, Siemens, Nixdorf[35], Olivetti, ICL. ECIS est né en septembre 1989 à la suite d'une réunion organisée par Bull à Paris, avec plusieurs dirigeants d'entreprise favorables aux systèmes ouverts. ECIS s'est doté d'un comité directeur qui se réunit tous les deux mois pour décider des actions politiques à engager. La répartition des tâches au sein de cette coalition *ad hoc* a été effectuée comme suit :

- D'une part, ECIS s'est adjoint les services d'un cabinet de lobbying[36] présent à Bruxelles. Selon un responsable de Bull, les lobbyists professionnels se sont vu confiés plusieurs responsabilités : lancer une campagne de recrutement en faveur d'ECIS[37], élaborer un argumentaire destiné aux responsables communautaires (fonctionnaires, commissaires, parlementaires), identifier les décideurs-clés, susciter un débat d'idée sur le droit à l'interopérabilité.

- D'autre part, les entreprises d'origine européenne, adhérentes à ECIS, ont pris en charge les contacts directs avec les responsables politiques à la Commission (commissaires). Bull, ICL et Olivetti ont ainsi engagé respectivement des contacts avec les commissaires français, britanniques et italiens.

Les principales initiatives prises par ECIS, entre septembre 1989 et mai 1991[38], sont les suivantes :

---

[35] Ces trois constructeurs déclineront la proposition de Bull pour rejoindre la coalition concurrente initiée par IBM.
[36] Il s'agit du cabinet Bates & Wacker.
[37] En 1991, ECIS comptait une soixantaine d'adhérents (entreprises ou organisations professionnelles).
[38] ECIS exerce toujours une activité politique auprès de la Commission européenne (télécommunications, protection des bases de données...).

- ***Réalisation d'une quinzaine de dossiers et brochures*** -à caractères économique et juridique- sur la question du droit à l'interopérabilité. Dans ces dossiers, ECIS commente les dispositions prévues par le projet de directive communautaire, fait des propositions alternatives sous forme d'amendements au texte élaboré par les fonctionnaires de la Commission. L'analyse juridique des textes et les propositions ont été établies par les experts des entreprises adhérentes, assistés par les juristes du cabinet de lobbying mandaté. Par ailleurs, ECIS a fait réaliser par un universitaire, expert en droit informatique, une étude sur la conformité des revendications de la coalition, avec les conventions internationales sur le droit d'auteur[39].

- ***Maintien d'un contact permanent avec les fonctionnaires communautaires et le comité d'expert mis en place par la Commission*** : réaction aux propositions successives de la Commission (courriers de commentaires et de contre-propositions), participation aux auditions, entrevues avec les fonctionnaires ou les responsables en charge du dossier[40]. Ces contacts ont été assurés en grande partie par les lobbyists mandatés par ECIS et ainsi que par les représentants permanents à Bruxelles de certains adhérents (ceux de Bull en particulier).

- ***Influence des élus au Parlement européen*** ; le lobbying parlementaire (en première et en seconde lecture) a été essentiellement mis en oeuvre par les lobbyists mandatés par ECIS. L'accent a été mis sur l'influence des membres de la Commission des affaires juridiques : entrevues avec le rapporteur et les membres de la Commission ; propositions de textes d'amendements. En seconde lecture, des contacts plus exhaustifs ont été engagés avec l'ensemble des élus ou leurs collaborateurs (envois de courriers, de fax, sollicitations pour des entrevues, rencontres informelles, invitation à des petits déjeuners débat...) afin d'influer sur les débats en séance plénière. ECIS a été à l'origine de plusieurs propositions d'amendement et de consignes de votes.

- ***Médiatisation de la question de l'interopérabilité*** ; à travers son cabinet de lobbying, ECIS a organisé des conférences sur le droit à l'interopérabilité, suscitant par là même plusieurs articles dans la presse spécialisée (juridique et informatique). Des dossiers de presse ont également été transmis aux médias. ECIS a également organisé plusieurs conférences de presse lors des phases critiques du processus de décision (par exemple, en décembre 1990).

---

[39] Convention de Berne.

[40] Par exemple, les lobbyist d'ECIS ont sollicité une entrevue avec le rapporteur de l'avis du Conseil Economique et Social.

L'action politique de Bull s'est prolongée au delà de l'adoption en mai 1991 de la directive communautaire. Sur le plan national, la Direction de la protection industrielle du constructeur français a maintenu ses contacts avec l'INPI lors de la préparation de la transcription de la directive dans la législation française[41].

4• L'action politique des autres lobbies

Dans son action politique, Bull a été confrontée aux actions des autres lobbies, parties prenantes de la directive sur la protection des logiciels. Nous présentons dans ce qui suit les principales actions engagées par trois lobbies, relativement représentatifs des intérêts en jeu : IBM (constructeur informatique), Cap Gemini Sogeti (SSII) et le Cigref (utilisateurs informatiques).

41• L'action politique d'IBM et SAGE

Selon un responsable du leader mondial de l'informatique, IBM a une forte tradition de protection de ses innovations, technologiques et intellectuelles. Sur le plan communautaire, IBM a saisi l'opportunité du Livre Vert pour promouvoir l'idée d'une réglementation européenne garantissant une forte protection pour la création des programmes informatiques. Les responsables d'IBM[42] ont ainsi largement influencé la proposition de directive préparée par la DG III, d'autant plus que les positions de la firme américaine rejoignent ceux de certains constructeurs communautaires : Siemens et Philips en particulier.

Après l'offensive lancée par ECIS, IBM a mis en place la coalition SAGE pour fédérer l'ensemble des parties prenantes opposées à des dérogations au droit d'auteurs[43]. Dans son principe, le processus de lobbying mis en oeuvre par SAGE est comparable à celui de ECIS : élaboration d'une argumentation insistant sur les risques de la décompilation[44], mobilisation des représentants des Etats-membres d'où sont originaires ses adhérents[45] (Allemagne pour Siemens, et Pays-Bas pour Philips),

---

[41] En 1994.

[42] Ce travail de persuasion a été pris en charge par le bureau permanent d'IBM à Bruxelles qui dispose d'une vingtaine de collaborateurs (lobbyists et juristes) dédiés au lobbying communautaire.

[43] SAGEréunit plusieurs constructeurs américains (Digital, Apple) et communautaires (Siemens et Philips- mais aussi des éditeurs de logiciels (Microsoft et Business Software Association en particulier).

[44] Par exemple, que la décompilation est une dérogation au droit d'auteur qui est contraire aux dispositions internationales établies par la Convention de Berne. SAGEa également mis en avant les risques concurrentiels, pourt les constructeurs européens, de certaines firmes japonaises adhérentes à ECIS (comme Fujitsu et NEC)

[45] IBM et Apple ont, pour leur part, usé de leur pouvoir économique au sein de certains pays communautaire pour influer sur les positions des Etats membres (l'Irlance par exemple). Ces deux entreprises américaines ont par

médiatisation de la question de la décompilation et du droit d'auteur informatique, exercice d'une pression sur les élus lors des phases parlementaires du processus de décision[46]. La mise en oeuvre des actions politiques de SAGE a également été confiée à un cabinet de lobbying basé à Bruxelles, l'intervention des lobbyists professionnels étant coordonnée par le bureau de représentation d'IBM à Bruxelles.

42• L'action politique de Cap Gemini Sogeti

Cap Gemini Sogeti, le leader français des sociétés de services informatiques, a engagé une action de lobbying pour défendre les intérêts des SSII lors des négociations organisées par la Commission européenne. Selon un dirigeant de la société de services française, Cap Gemini Sogeti a été ainsi mandatée par Syntec[47] et ECSA (*European Committee Software Association*) pour représenter les intérêts des SSII européennes auprès des institutions communautaires. Ces intérêts rejoignent globalement ceux des constructeurs informatiques favorables aux systèmes ouverts. L'action de lobbying conduite par Cap Gemini Sogeti eu deux volets, national et communautaire.

Sur le plan national, plusieurs contacts ont été établis avec des responsables publics au sein du ministère de la Culture, de l'INPI et du SGCI. Cap Gemini Sogeti a cherché à mobiliser les SSII et les éditeurs de logiciels micro-informatiques pour faire influencer les pouvoirs publics français. Un dirigeant de Cap Gemini Sogeti a participé aux réunions organisées par le SGCI avec les professionnels de l'informatique. Le pouvoir économique de l'industrie des logiciels[48] en France aurait facilité les actions de légitimation des thèses défendues par les SSII. La position du SGCI -et donc la position de la France à Bruxelles- a ainsi été favorables aux intérêts des sociétés de services et des éditeurs de logiciels.

Sur le plan communautaire, l'action politique de Cap Gemini Sogeti a été focalisée sur les fonctionnaires de la Commission. Plusieurs propositions d'articles additionnels[49] ou d'amendements au projet de la Commission ont été soumis à la DG III. Plusieurs

---

ailleurs obtenu l'appui politique et logistique de la Chambre de Commerce Américaine (American Chamber of Commerce) basée à Bruxelles.

[46] Le lobbying parlementaire de SAGE a reposé sur les mêmes pratiques que celles mise en oeuvre par ECIS : contacts avec les commissions parlementaires devant donner un avis sur la directive, organisation de petits-déjeuners débats avec des élus. diffusion de brochures résumant les enjeux économiques de la directive et les positions des adhérents de SAGE, propositions d'amendement et consignes de vote, etc. Les lobbyists de SAGE ont également suscité et coordonné des interventions de tous les adhérents à la coalition : par exemple, l'envoi d'un courrier-type , par poste ou par fax, à l'ensemble des députés.

[47] Selon ce dirigeant de Cap Geminie Sogeti : "*Il fallait cependant quelqu'un de prestigieux pour réussir à mobiliser le réseau des décideurs français*".

[48] Selon ce dirigeant de Cap Gemini Sogeti : "*En france, nous avons une industrie des ordinateurs faible et une industrie des logiciels forte (la deuxième au niveau mondial). Cela a été facile de convaincre les pouvoirs publics de nous aider. On a réussi à avoir une grande écoute de la part des pouvoirs publics : les ministres de l'Industrie ou des PTT se flattaient très souvent de la place de la France dans l'industrie des logiciels*".

rencontres avec le Directeur Général de la DG III ont permis aux responsables de Cap Gemini, au nom de ECSA, de convaincre les services de la Commission de modifier le projet initial sur les points défavorables aux intérêts des SSII. L'argumentation de Cap Gemini reposait autant sur des arguments techniques (nécessité pour les sociétés de services de réaliser des interfaces et donc de pratiquer la décompilation), que sur des arguments économiques (enjeux du piratage de logiciels) et juridiques (importance du droit moral pour les entreprises françaises). Selon un responsable de l'entreprise, le succès de l'action de lobbying de Cap Gemini Sogeti s'explique par la position raisonnable défendue par les sociétés de services[50] qui constitue un compromis entre les positions de SAGE d'une part, et d'ECIS d'autre part.

43• L'action politique du Cigref

L'action de lobbying du Cigref a été motivée par la suppression, dans le projet initial de la Commission, d'une disposition favorable aux intérêts des utilisateurs[51]. Cette action a également été suscitée par Bull qui a alerté les responsables du Cigref sur cette atteinte au droit des utilisateurs, mais aussi sur les risques de l'interdiction de la décompilation. Le club des grandes entreprises françaises a ainsi tenté de mobiliser ses adhérents pour engager une action de lobbying. De nombreuses entreprises françaises ignoraient alors les véritables enjeux de la directive sur la protection des logiciels, voire son existence. Dans un premier temps, l'action de lobbying du Cigref a été conduite par un responsable permanent du club, assisté de quelques juristes d'entreprises adhérentes (Usinor, Société Générale). Par la suite, le Cigref à faire appel à un cabinet de lobbying communautaire basé à Bruxelles. L'action politique conduite a consisté :

- A trouver des relais sur le plan communautaire ; des contacts ont été engagés avec d'autres coalitions d'utilisateurs comme CECUA (*Confederation of European Computer User Association*) et CUE (*Computers Users of Europe*).

- A réaliser un dossier d'expertise[52] sur les conséquences de la directive communautaire sur les relations clients-fournisseurs au sein du marché de l'informatique. Un argumentaire et des propositions d'amendements du projet initiale ont été mis au point.

---

[49] Le contre-projet a été préparé par Cap Gemini Sogeti avec l'assistance juridique d'un cabinet d'avocats.
[50] Cette position peut être résumée en ces termes : la décompilation est nécessaire mais elle doit être encadrée et réservée à des situations particulières.
[51] Dans le projet initial, les commanditaires d'un programme informatique réalisé par une SSII diposaient des droits d'auteurs sur ce programme.
[52] Ce dossier a été réalisé sur la base de l'expertise juridique de certains adhérents, avec l'assistance technique d'un cabinet juridique.

- A solliciter des entretiens avec les principaux responsables publics, nationaux et communautaires, en charge du dossier. Les responsables du Cigref ont rencontré plusieurs fonctionnaires de la Commission. Ils ont également participé aux groupes de travail organisés par le SGCI[53] .

Malgré ses actions de lobbying, sur le plan national et communautaire, le Cigref n'a pas réussit à obtenir une prise en compte suffisante des intérêts des utilisateurs dans la directive finalement adoptée.

5• L'interprétation du cas

L'adoption de la directive communautaire sur la protection des logiciels a été qualifiée par certains auteurs (Clamen, 1995) de *"heavy lobbied measure"*, c'est-à-dire relevant d'un processus de décision fortement influencé par l'action des lobbies. L'importance des enjeux, qui s'est traduite par la mobilisation d'un nombre important de parties prenantes, et l'affrontement des lobbies autour de la question de la décompilation, expliquent en grande partie le délai qui a été nécessaire pour l'adoption de la directive (plus de trois années). Nous nous attacherons dans cette dernière partie à interpréter le lobbying mis en oeuvre par Bull, sur la base de la modélisation présentée dans le chapitre 5 (figure 10.3).

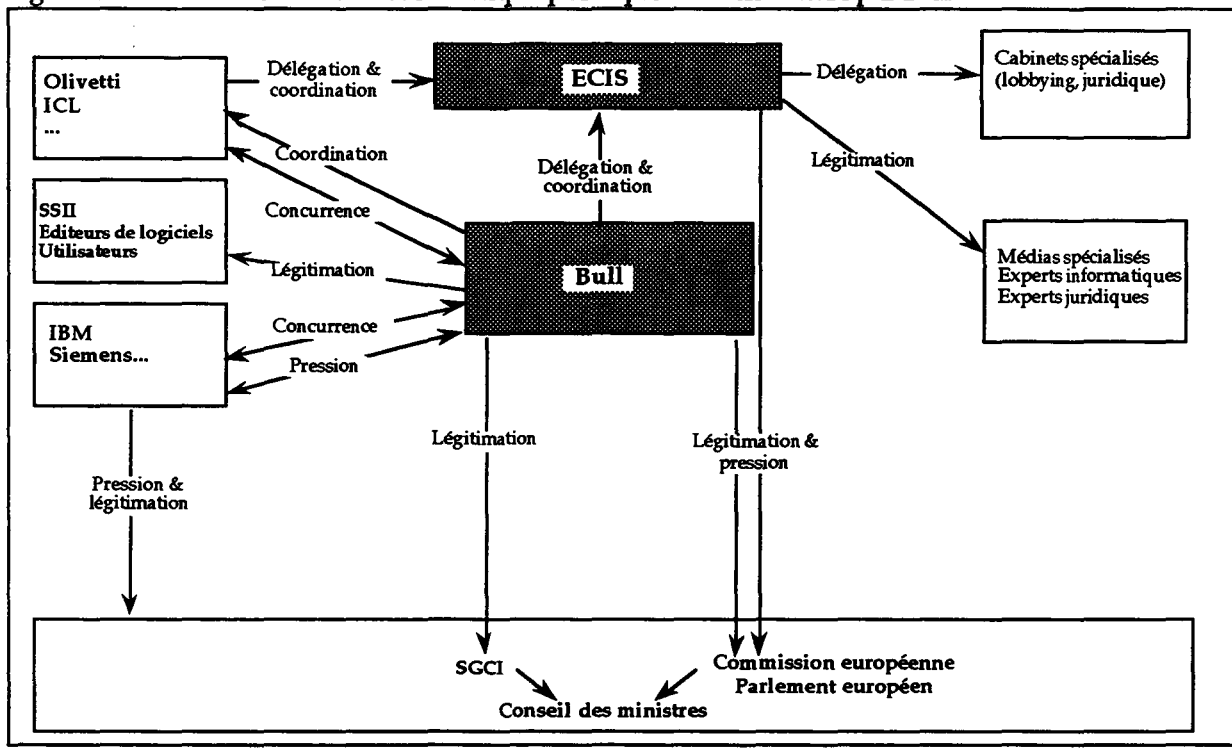
51• Des ressources politiques importantes

Les différentes actions mises en oeuvre par Bull montrent que les ressources politiques dont disposent l'entreprise publique française sont très importantes. Bull dispose d'une expertise technique reconnue dans l'offre de systèmes ouverts[54] et a développé, dès de début des années 80, un discours en faveur d'un "droit à la décompilation". Tout au long du processus de lobbying, Bull a renforcé son expertise en matière de droit d'auteur dans le secteur informatique, en mobilisant ses propres juristes et en faisant appel à des experts internationaux. L'entreprise française dispose par ailleurs d'importantes ressources organisationnelles pouvant intervenir sur des dossiers de nature politique. Ainsi, au moins trois structures internes sont intervenues dans l'opération de lobbying sur le problème de la décompilation : la Direction Générale (contacts politiques avec les commissaires et les ministres), la Direction de la Propriété

[53] Ainsi que certaines entreprises adhérentes comme EDF ou la Société Générale. Il faut souligner que le Cigref est un "club informatique" et non un syndicat professionnel. Selon un responsable du Cigref, ceci n'a pas facilité la coordination des positions des différentes entreprises adhérentes.
[54] En particulier, la gamme DPS 6 ous sytème d'exploitation Unix.

Industrielle (aspects techniques et juridiques du dossier), le Bureau de représentation à Bruxelles (organisation pratique des actions menées, veille institutionnelle, suivi quotidien du dossier, contacts avec les fonctionnaires).

Figure 10.3 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Bull



En tant qu'entreprise publique, Bull dispose par ailleurs d'une très bonne connaissance des circuits de décision publique (en particulier, les circuits de ses administrations de tutelle : Industrie et Finance). Grâce à ses collaborateurs installés à Bruxelles, Bull dispose également d'une bonne connaissance du fonctionnement des institutions communautaires (Commission, Conseil des ministres, Parlement, Cour de Justice). Sur le plan national, on peut estimer que le réseau relationnel de l'entreprise est important. Ceci s'explique par le profil des dirigeants de l'entreprise, issus des Grands Corps d'Etat (énarques, X-Mines, X-Télécom...) et par les relations privilégiées entretenues avec les administrations de tutelle[55]. Bull fait partie des rares "champions nationaux" européens (avec Siemens, Olivetti et Nixdorf[56]) dans un secteur informatique stratégique pour les Etats (indépendance technologique, emplois directs et indirects concernés...) mais dominé par les entreprises américaines et japonaises. L'entreprise française bénéficie donc d'une forte réputation[57] auprès des responsables publics, nationaux et communautaires. A la fin des années 80, la situation financière de l'entreprise bénéficie de la forte croissance du marché. On peut donc estimer que Bull

[55] Pour un histoire "politique" de l'entreprise,fruit du Plan Calcul, le lecteur pourra consulter le récit de : Bauer, M., Cohen, E., (1985), *Les grandes manoeuvres industrielles*, Pierre Belfond
[56] Le constructeur informatique anglais ICL ayant été racheté par la firme japonaise Fujitsu.

dispose des ressources financières nécessaires à la conduite d'actions de lobbying à l'échelle communautaire, qui peuvent être considérées comme un investissement de nature politique (barrières réglementaires) pour développer le marché des systèmes ouverts. La mise en oeuvre d'actions d'influence collectives (à travers ECIS) a permis par ailleurs de limiter le niveau des ressources financières engagées.

Figure 10. 4 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de Bull

Ressources politiques	Niveau	Commentaires
Expertise technico-économique	Importante	Parmi les leaders des systèmes ouverts. Initiateur du "droit à la décompilation".
Ressource organisationnelle	Importante	Bureau permanent de lobbying à Bruxelles. Direction de la Propriété Industrielle pour les aspects techniques. Engagement de la Direction Générale.
Expertise politico-juridique	Importante	Très bonne connaissance des circuits de décision publiques nationaux (entreprise publique). Expérience des relations avec la Commission européenne.
Ressource relationnelle	Importante *(sur le plan national)*	Entreprise publique. Nombreuses relations avec l'Administration (Industrie, Finance, Commerce extérieure) et les responsables politiques (à travers les ingénieurs issus des Grands Corps d'Etat)
Réputation	Importante	Entreprise publique. Principale entreprise européenne avec Siemens et Olivetti. Activité stratégique sur le plan national et communautaire.
Ressource financière	Suffisante	Evaluation a posteriori, compte tenu des dépenses engagées (cabinets de lobbying, campagnes de communication, astreintes).

Les ressources politiques dont dispose l'entreprise ont été indispensables pour la conduite des différentes actions d'influence. L'ensemble des ressources ont été mobilisés dans le processus de lobbying. Toutefois, l'importance des ressources politiques doit être relativisée. Selon un responsable de l'entreprise, comparativement à Bull, IBM disposait de ressources politiques nettement plus importantes : ressources financières, expertise technico-économique (IBM est le leader mondial du secteur), ressources organisationnelles (avec un bureau de représentation à Bruxelles plus expérimenté et plus étoffé en personnel spécialisé), etc. Selon Clamen (1995), cette abondance de ressources politiques a conduit IBM à exercer une pression sur les

[57] Il ne s'agit pas de l'image de marque véhiculée par Bull qui, à la fin des années 80, était relativement mauvaise (problèmes techniques dans les produits, incompatibilité des gammes, manque de dynamisme commerciale...).

responsables publics qui, dans le contexte communautaire, s'est traduite par un échec relatif. Inversement, l'échec du lobbying exercé par le Cigref s'explique, en grande partie, par la faiblesse des ressources politiques mobilisées[58], comparativement aux autres parties prenantes. Nous pouvons donc conclure de ces exemples, que la mobilisation des ressources politiques est nécessaire à la conduite d'une opération de lobbying, mais n'en garantit pas le succès. C'est l'adoption d'une tactique politique pertinente, reposant les ressources politiques nécessaires à cette tactique, qui assure le succès de l'opération de lobbying.

52• Les relations de concurrence avec IBM

L'action de lobbying engagée par Bull répond à des objectifs strictement économiques et concurrentiels. Sur la question de la décompilation, l'opposition entre les adhérents respectifs d'ECIS et SAGE traduit en fait des oppositions concurrentielles et des choix stratégiques différents. Le lobbying apparaît ainsi comme le prolongement, par des moyens politiques, de la concurrence entre les différents protagonistes.

Malgré des atouts technologiques indéniables[59], Bull peut être considéré comme constructeur généraliste[60] suiveur au sein du secteur informatique mondial : en terme de chiffre d'affaires, Bull est le onzième constructeur mondial en 1986 (treizième en 1992) et le deuxième -derrière IBM- sur le seul marché français[61]. Bull a fait des systèmes ouverts et de l'interopérabilité un axe majeur de sa politique de développement[62]. L'offre de produits interopérables permet d'accéder à une partie de la clientèle captive des leaders du marché et de contourner l'avantage de volume de ces mêmes leaders. La décompilation est techniquement nécessaire à Bull pour développer des systèmes interopérables. L'adoption d'un droit à l'interopérabilité faciliterait ainsi le développement des interfaces informatiques avec les systèmes propriétaires : par exemple, en évitant les demandes d'autorisation de décompilation aux constructeurs

---

[58] Selon un responsable du Cigref, l'ensemble des actions de lobbying engagées par le club ne relevaient pas d'une "démarche d'analyse stratégique rationnelle". Le Cigref aurait ainsi réagit aux différentes évolutions de processus de décision, avec des ressources relationnelles, organisationnelles et financières limitées. Sur le plan financier par exemple, le Cigref dispose d'un budget de fonctionnement de l'ordre de six millions de francs par an (une soixantaine d'adhérents). Selon un responsable du club, pour conduire deux opérations de lobbying (directive sur la protection des logiciels et directive sur l'organisation du marché des télécommunications) le Cigref a mobilisé pendant deux années : un chargé de mission, un chargé de communication et un lobbyist professionnel à plein temps, ainsi qu'un consultant juriste à quart temps. Ceci a conduit le club a multiplier par quatre son budget de fonctionnement (doublement des adhérents et doublement du montant des cotisations).

[59] Pour une présentation de la stratégie adoptée par Bull depuis sa création en 1933, on peut se reporter au cas pédagogique de Christian Aubert (Cas pégadogique "Bull", Centrale de cas et de médias pédagogiques, 1988).

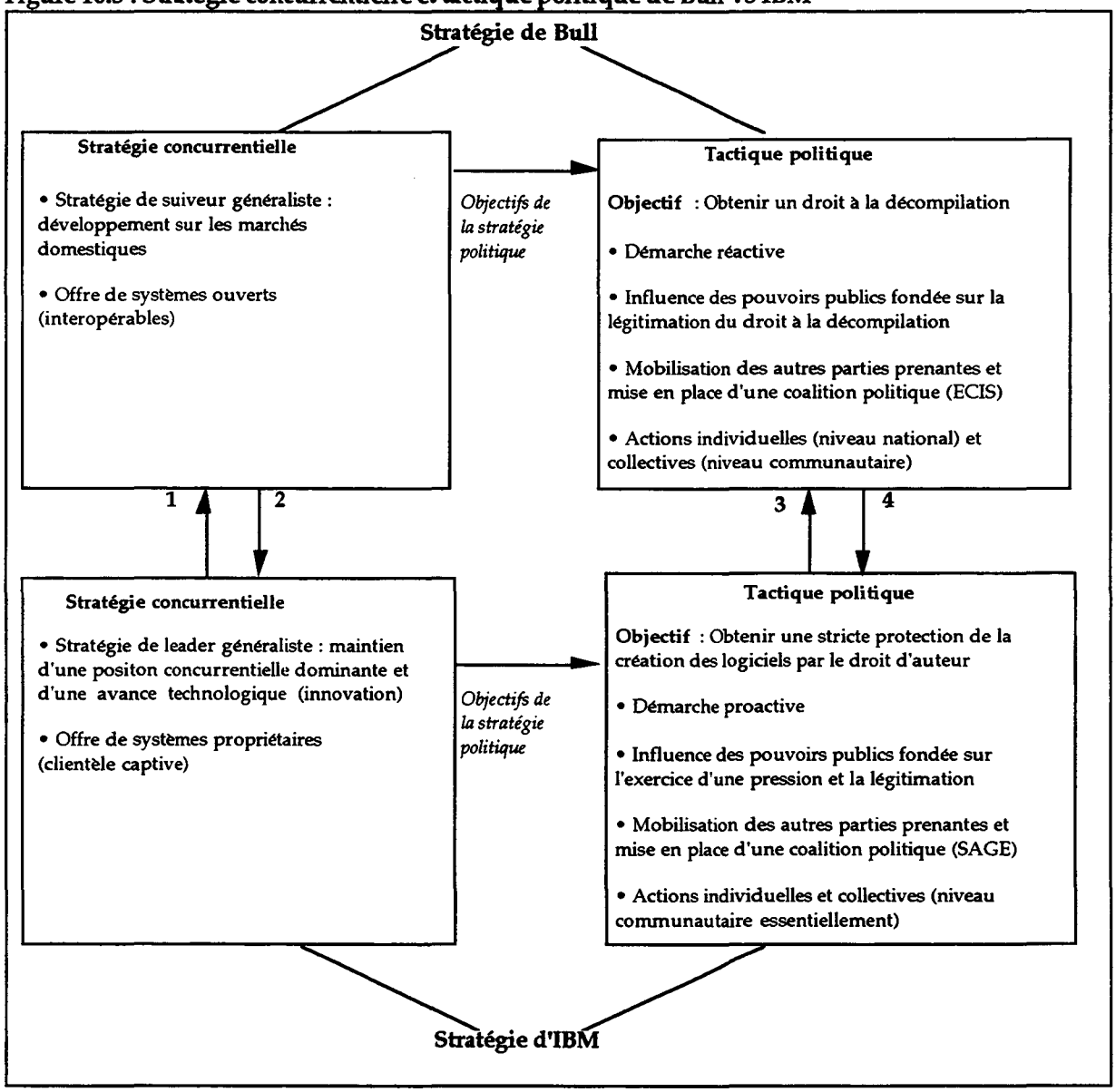
[60] Bull est présent sur l'ensemble des segments d'offre du secteur informatique : micro, mini, grands systèmes, réseaux, intégration de systèmes, périphériques.

[61] En 1986, Bull, entreprise nationale, est le premier fournisseur de matériel informatique pour le secteur public (37% des parts de marché).

[62] L'offre de systèmes ouverts et de services "d'intégration de systèmes" est l'un des points forts du constructeur français.

concurrents. Par ailleurs, d'un point de vue symbolique, l'adoption d'un droit à l'interopérabilité légitimerait les offres de systèmes ouverts par rapport aux systèmes propriétaires. Le lobbying engagé par Bull apparaît donc comme le prolongement, dans le champ politique, de sa stratégie concurrentielle. Les objectifs de l'action de lobbying sont directement dictés par la situation concurrentielle du constructeur national (figure 10.5). Notons que le même raisonnement est valable pour les nombreux constructeurs informatiques ou micro-informatiques placés en situation de suiveurs par rapport à IBM : Olivetti, ICL, Fujitsu[63], NEC, Amstrad ainsi que tous les fabricants de clones de PC.

Figure 10.5 : Stratégie concurrentielle et tactique politique de Bull vs IBM



[63] Fujitsu a fait l'acquisition d'ICL en 1990. Le constructeur japonais a une stratégie dans les grands systèmes basée sur la compatibilité avec les systèmes IBM.

Inversement, pour IBM, la protection juridique des logiciels permet de résister au développement des systèmes ouverts et des systèmes compatibles (par exemple, les clones de PC). Le droit d'auteur -ou le copyright dans les pays anglo-saxons- constitue une barrière concurrentielle supplémentaire pour les suiveurs. Le lobbying d'IBM, en faveur de l'adoption d'une directive communautaire[64] ferme sur le plan de la protection des droits d'auteur, répond à ce souci. Le même raisonnement s'applique aux autres constructeurs et éditeurs de logiciels ayant des stratégies de domination ou des stratégies d'offre basées sur des systèmes propriétaires : Apple, Microsoft, Digital, mais également Philips et Siemens[65].

53• La coordination à travers une coalition politique

Bull, comme la plupart des autres lobbies, a adopté une tactique conjuguant action individuelle et action collective. Les deux démarches apparaissent ici comme complémentaires. Sur le plan national et vis-à-vis des responsables politiques français (commissaires, élus au Parlement Européen), Bull est intervenue en tant qu'entreprise publique, l'action politique à travers la coalition ECIS étant réservée à l'influence des institutions communautaires. Comme le souligne Clamen (1995), la Commission européenne est plus à l'écoute des intérêts exprimés par les lobbies ayant une représentativité réelle à l'échelle communautaire. Pour Bull, la mise en place de la coalition ECIS, donne une plus grande légitimité à sa revendication d'un "droit à la décompilation". Cette coalition permet par ailleurs une certaine coordination des actions politiques individuelles mises en oeuvre par les différents adhérents, une démultiplication des ressources politiques mobilisables, ainsi qu'un partage des coûts. Cette double répartition des tâches, collectives/individuelles et communautaires/nationales apparaît comme une caractéristique majeure de la tactique de lobbying mise en oeuvre par Bull.

Le constructeur français a également joué un rôle important dans la mobilisation des parties prenantes favorables à la décompilation et au développement des systèmes ouverts[66]. Par exemple, Bull a été à l'origine de l'action politique engagée par le Cigref. Cette tactique de mobilisation et de constitution d'une coalition politique n'a pas eu que des effets positifs pour l'évolution du processus de lobbying. Elle s'est traduite par

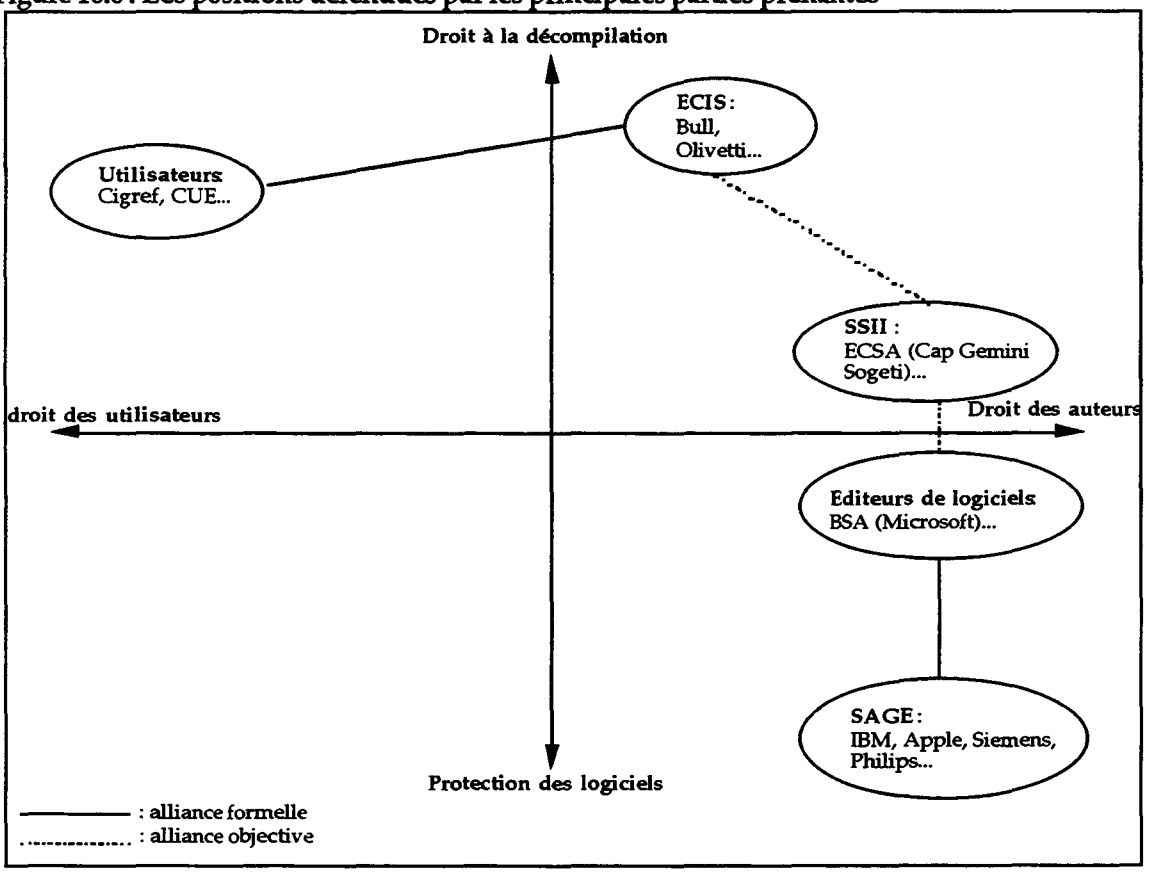
---

[64] L'activisme d'IBM à Bruxelles se justifie d'autant plus que, en 1987-88, de nombreux procès opposaient le constructeur américain à des concurrents aux Etats-Unis et au Japon. Dans ces deux pays, la décompilation est autorisée dans les limites d'une utilisation honnête ; les litiges étant laissés à l'appréciation des tribunaux.

[65] Pour Philips, il s'agissait de protéger les logiciels des systèmes de télécommunications (PABX). La position de Siemens s'explique doublement : d'une part, Siemens en tant que téléphoniste cherche à protéger ses logiciels propriétaires de PABX ; d'autre part, Siemens est le premier constructeur informatique généraliste européen et a opté pour une offre de systèmes propriétaires (pas de compatibilité avec les systèmes IBM)

une démultiplication des parties prenantes du processus de lobbying, et donc des intérêts en jeu. A la confrontation d'intérêts, entre les tenants et les opposants d'un droit à la décompilation, s'est ajoutée une autre confrontation, entre les auteurs de logiciels informatiques (SSII, éditeurs de logiciels) et les utilisateurs. L'ambiguïté des positions de principe soutenues par les SSII[67]a introduit de la complexité dans la situation générale de lobbying. L'absence d'homogénéité des coalitions -en terme d'origine nationales des adhérents[68]- a exacerbé cette complexité et rendu plus difficile, pour les décideurs publics, la "lecture" de l'opposition des intérêts[69] (figure 10.6).

Figure 10.6 : Les positions défendues par les principales parties prenantes



[66] Selon un responsable du constructeur national, Bull ne voulait pas "*jouer à Don Quichotte*" face au leader mondial IBM.

[67] Les SSII souhaitaient un renforcement du droit d'auteur au détriment de celui des utilisateurs : en particulier, obtenir le droit d'auteur sur les logiciels réalisés en commande d'un client. Pour autant, les SSII étaient favorables à l'autorisation de la décompilation lorsque la réalisation d'interfaces informatiques est nécessaire[67]. Les SSII ont en effet une importante activité dite "intégration des systèmes" consistant à réaliser des interfaces entre des logiciels hétérogènes. Cette activité nécessite, le plus souvent, le recours à la décompilation.

[68] Aucune coalition n'avait le monopole de la représentation des intérêts communautaires. Siemens et Philips sont adhérents de SAGE, à coté d'IBM ou d'Apple, tandis que Bull ou Olivetti sont membres de ECIS, à coté de AT&T ou Fujitsu.

[69] Par exemple, les intérêts de Bull sont convergents avec ceux des SSII pour la question de la décompilation, mais divergents en ce qui concernent le droit des utilisateurs.

54• La délégation partielle à des cabinets spécialisés

Bull, comme d'autres lobbies, a fait appel à des cabinets spécialisés (cabinet de lobbying, cabinet juridique) dans la conduite de son opération de lobbying. Ces décisions se justifient doublement :

- D'une part, la mise en place de la coalition politique ECIS a nécessité de nombreuses tâches de logistique (organisation de réunions, mise au point de brochures...) et de coordination (mise en cohérence des argumentations, planification des actions individuelles...). Cette responsabilité a été confiée collectivement à un cabinet de lobbying, qui pouvait apporter des compétences techniques pour la définition d'une tactique de lobbying, une connaissance des circuits de décision, une présence continue auprès des décideurs communautaires, mais surtout, une certaine neutralité -interne et vis-à-vis des responsables publics- nécessaire au bon fonctionnement de la coalition[70].

- D'autre part, le recours à des prestataires extérieurs (cabinets juridiques) permettait d'accéder à certaines expertises sur le droit d'auteur, dont Bull et ECIS ne disposaient pas. Les études d'experts apportaient par ailleurs une légitimité externe, et une plus grande crédibilité, aux thèses soutenues par ces lobbies.

La délégation de certaines tâches à des cabinets extérieurs apparaît comme une délégation partielle. Le bureau de représentation de Bull à Bruxelles a coordonné son action politique avec celle du cabinet de lobbying mandaté par ECIS, et la Direction de la Propriété Industrielle a apporté ses propres contributions aux différentes expertises juridiques du projet de directive. Cette complémentarité entre les responsabilités confiées à des collaborateurs internes, et celles confiées à des conseillers extérieurs, a permis vraisemblablement à Bull d'accroître l'efficacité de ses actions d'influence et en particulier ses actions de légitimation d'un "droit à la décompilation".

55• La légitimation du droit à la décompilation

Les actions de lobbying mises en oeuvre par Bull, auprès des pouvoirs publics nationaux et communautaires, sont essentiellement des actions de légitimation en faveur de la décompilation. Après la publication du Livre Vert, il s'agissait pour Bull de convaincre la Commission européenne de modifier sa proposition initiale

[70] La responsabilité confiée par ECIS au cabinet de lobbying auraient pû être assurée, par exemple, par le Bureau de représentation de Bull a Bruxelles.

interdisant la décompilation[71]. Cette attitude réactive du constructeur français rendait plus délicat le processus de légitimation.

La légitimation a été fondée sur deux types d'arguments : des arguments juridiques pour justifier la dérogation au droit d'auteur[72] ; des arguments économiques et concurrentiels pour justifier le droit à la décompilation (mise en cause du quasi-monopole d'IBM). Compte tenu du caractère technique des débats (sur le plan informatique et juridique), l'expertise développée par Bull et ECIS a été déterminante pour la persuasion des décideurs publics. Bull a également présenté le droit à l'interopérabilité comme un soutien aux stratégies concurrentielles des constructeurs informatiques communautaires[73] (Olivetti, ICL, Amstrad...). Ces mêmes arguments, insistant sur le soutien aux industries nationales préférence, ont été développés vis-à-vis des pouvoirs publics français. Dans un premier temps, la démarche de légitimation a permis à Bull de persuader le SGCI, et les représentants de la France au Conseil des ministres, de la nécessité d'amender la proposition de directive de la Commission. Ensuite, à travers ECIS, Bull a réussi à faire adopter par le Parlement européen des amendements favorables à la décompilation. Il faut également souligner que les revendications des sociétés de services informatiques ont contribué au processus de légitimation, en faveur d'un droit à l'interopérabilité.

Selon un responsable de Bull, le processus de légitimation a été facilité par le mode de décision communautaire. La Commission européenne, malgré sa première proposition défavorable à la décompilation, n'avait pas de position de principe sur la question de la protection des logiciels informatiques, et souhaitait parvenir à une solution de consensus. Plusieurs Etats-membres ont arrêté leurs positions en fonction des intérêts de leurs entreprises. La France, l'Italie et la Grande-Bretagne ont défendu le droit à l'interopérabilité reflétant ainsi les intérêts de Bull, des SSII françaises, d'Olivetti ou de ICL. Inversement, l'Allemagne et les Pays-Bas ont été réticents à une dérogation aux droits d'auteur, soutenant ainsi les intérêts de Siemens et Philips. La directive adoptée en mai 1991 apparaît comme un équilibre subtil entre les intérêts défendus par les différents lobbies. En reconnaissant la nécessité de la décompilation dans certaines situations particulières, tout en confirmant les principes de protection des droits d'auteurs, les autorités communautaires légitiment les arguments respectifs de ECIS et

---

[71] Un responsable de Bull nous a ainsi déclaré : "*Il faut savoir que le Livre Vert est, par principe, amené à être modifié. Cependant, il y a un avantage à celui qui a inspiré le livre vert. Nous étions en position réactive et il nous fallait donc 'remonter une pente'. Notre travail de lobbying était d'autant plus difficile que les rédacteurs du livre vert se sont arcboutés sur leur position initiale. Leur argument était* : 'si la décompilation est autorisée, c'est la porte ouverte à la copie".

[72] Par exemple, Bull et ECIS ont fait réaliser une étude juridique pour tenter de montrer l'adéquation du droit à l'interopérabilité avec les dispositions de la convention de Berne.

[73] Selon les responsables de Bull, malgré la participation de Philips et de Siemens à la coalition menée par IBM, les intérêts défendus par ECIS s'identifient avec ceux des constructeurs informatiques communautaires. Dans un secteur informatique globalisé, la pertinence de cet argument nous semble difficile : IBM, par exemple, est l'un des premiers employeurs dans ce secteur en France, tandis que Bull réalise, en 1992, 62% de son chiffre d'affaires hors du territoire national.

de SAGE. Sachant que la première proposition de directive fût défavorable à la décompilation, le principe du consensus aura favorisé de fait la position soutenue par Bull et ECIS.

56• L'exercice d'une pression tactique

Comparativement à IBM, dont le lobbying aurait suscité un sentiment de harcèlement chez certains responsables politiques (Clamen, 1995), l'action d'influence mise en oeuvre par Bull a moins reposé sur l'exercice de la pression. Certaines actions, dont le constructeur informatique français a eu l'initiative, ont cependant contribué à exercer une certaine pression sur les décideurs publics :

- D'une part, en mobilisant des parties prenantes, nationales ou communautaires, en sensibilisant les pouvoirs publics français sur le droit à la décompilation, et en médiatisant ce problème, Bull a contraint la Commission européenne à réviser sa première proposition de directive.

- D'autre part, en maintenant un suivi du processus de décision publique (contacts avec les fonctionnaires, participation aux auditions...), et en réagissant systématiquement aux étapes du processus (par exemple, à travers des conférences de presse), Bull a contribué à dramatiser les enjeux de la directive[74], exacerbant ainsi les antagonismes entre lobbies et exerçant implicitement une pression sur les décideurs publics.

- Enfin, Bull et ECIS, comme les autres lobbies, ont utilisé dans leur processus de légitimation, les divergences internes entre les responsables de la Commission (entre la DG III -Industrie-, à l'origine de la proposition, et la DG IV -Concurrence- et la DG XIII[75] -Technologie de l'information-), ainsi que les divergences entre la Commission et le Parlement. Cette attitude n'a pas contribué à la sérénité du contexte de la prise de décision publique.

L'exercice d'une pression peut s'expliquer par le caractère réactif du lobbying engagé par Bull et ECIS. Cela correspond aussi, vraisemblablement, à l'adoption des mêmes recettes d'influence que celles utilisées par les lobbies concurrents, principalement par IBM et SAGE. L'échec du lobbying des utilisateurs (celui du Cigref en particulier), qui n'ont pas réussi à exercer une véritable pression sur les décideurs publics, justifierait a

[74] Dans son principe, la proposition de directive rencontrait l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes : toutes les entreprises étaient favorables à une meilleure protection juridique de la création des logiciels. Seule les questions de la décompilation et du droit des utilisateurs ont cristallisé les antagonismes.

posteriori les choix tactiques effectués par Bull et ECIS. Toutefois, l'échec d'IBM et SAGE, prouve aussi les limites de cette tactique[76].

57• La situation concurrentielle après 1991

Il est difficile d'évaluer l'impact réel de la directive communautaire sur les positions concurrentielles des différentes parties prenantes. Le secteur informatique a connu une grave récession en 1991 et 1992 qui a eu des conséquences notables sur les performances des entreprises, en particulier celles de Bull[77] ou IBM. Le secteur a également enregistré d'importantes mutations dans la configuration concurrentielle : concentration[78], transformation d'un secteur d'offre en un secteur de demande, multiplication des alliances technologiques et commerciales[79], recentrage de certains concurrents[80], etc. Nous avons cependant interrogé des responsables d'IBM et du Cigref (les parties prenantes perdantes dans une certaine mesure) sur les actions entreprises après l'adoption de la directive en mai 1991.

Selon un responsable de Bull, la directive communautaire n'a pas eu de conséquences réelles sur les performances des entreprises, ni sur le développement des systèmes ouverts. Ce constat est partagé par un responsable d'IBM que nous avons interrogé. Pour limiter les risques de contournement du droit d'auteur, et limiter les décompilations sauvages de ses logiciels, IBM veille à mettre à la disposition des acquéreurs de licences, la documentation minimale nécessaire à l'interopérabilité. Cette mesure permet d'interdire de fait la décompilation. Il semble ainsi que l'enjeu concurrentiel réel de la directive communautaire soit beaucoup moins décisif qu'il ne l'a été évalué par les différentes parties prenantes lors du processus de décision publique. Pour une entreprise comme Bull, la remise en cause, sur le plan réglementaire, de la position dominante d'IBM, avait surtout une portée symbolique

---

[75] La DG IV était plus sensible aux arguments de ECIS (la décompilation permet de réduire la position concurrentielle dominante d'IBM) tandis que le DG XIII soutenait certains arguments des utilisateurs.
[76] Selon Clamen (1995), l'échec du lobbying de IBM s'explique en grande partie par la trop forte pression exercée, en particulier sur les élus du Parlement européen.
[77] En 1992, Bull a enregistré une baisse de 10% de son chiffre d'affaires et une perte nette de 4,7 milliards de francs (sur un chiffre d'affaires de 30,2 milliards de francs).
[78] Nous avons déjà mentionné les rapprochements Siemens-Nixdorf et ICL-Fujitsu. Le secteur a également enregistré des dépôts de bilan ou des cessions : Wang, Data General, Amstrad, Tandy, Philips...
[79] Par exemple entre Bull et IBM.
[80] C'est par exemple le cas de Digital ou de Bull.

Conclusion du chapitre 10

Le cas que nous avons présenté dans ce chapitre illustre l'utilisation du lobbying comme levier d'une stratégie concurrentielle. Grâce à l'action de lobbying mis en oeuvre, Bull a obtenu une dérogation au droit d'auteur qui favorise le développement des systèmes informatiques ouverts. En ce sens, le lobbying apparaît comme le prolongement, par des moyens politiques, de la concurrence livrée au leader du secteur, IBM.

Le cas illustre également la conduite d'une opération de lobbying à l'échelle communautaire. Bull, comme la plupart des autres lobbies, a engagé des actions d'influence, simultanément au niveau national et au niveau communautaire. Par ailleurs, la mise en place d'une coalition politique ad hoc a donné une plus grande légitimité à l'action politique du constructeur français. Le succès relatif de la coalition conduite par Bull s'explique en partie par une plus grande représentativité des intérêts communautaires dans le secteur informatique (France, Italie, Grande-Bretagne). Enfin, dans une situation de lobbying où les principaux lobbies disposaient de ressources politiques importantes, les efforts développés par Bull pour légitimer le droit à la décompilation auront été vraisemblablement plus déterminants que l'exercice d'une pression sur les décideurs publics.

Chapitre 11•

Cas "Nutrasweet" : le lobbying de la réglementation des édulcorants intenses

1• Le processus de décision publique

11• La situation réglementaire en 1987

12• L'adoption de la nouvelle loi sur les édulcorants intenses

2• Présentation générale de la situation de lobbying

21• Mise en évidence des enjeux

22• Les parties prenantes du processus de lobbying

3• La tactique politique de Nutrasweet

31• La préparation de l'action de lobbying

32• Les étapes du processus de lobbying

4• L'action politique des autres lobbies

41• L'action politique des acteurs de la filière sucre

42• L'action politique des distributeurs : l'exemple de Leclerc

43• L'action politique des industriels agro-alimentaires

5• L'interprétation du cas

51•Des ressources politiques peu adaptées au contexte institutionnel français

52• La délégation totale de l'action de lobbying à un cabinet spécialisé

53• Des relations concurrentielles ambiguës

54• Peu d'alliés politiques mais de nombreux "passagers clandestins"

55• La légitimation de la mise sur agenda public du problème

56• L'exercice d'une pression d'accompagnement

57• La situation après 1988

Introduction

Ce cas porte sur le lobbying engagé par l'entreprise Nutrasweet pour obtenir l'autorisation en France, de l'usage des édulcorants intenses dans les produits alimentaires. Les édulcorants[1] intenses sont des produits de synthèse se caractérisant par un pouvoir sucrant très supérieur à celui du saccharose (sucre) et par un pouvoir calorique quasi nul. L'action de lobbying a permis à Nutrasweet -leader mondial des édulcorants intenses avec sa molécule d'aspartame- d'obtenir une modification de la législation française en vigueur. En effet, une loi datant du 30 mars 1902 limitait les édulcorants intenses aux seuls usages thérapeutiques et réservait leur distribution aux officines pharmaceutiques. Une nouvelle loi, datée du 5 janvier 1988, a autorisé, sous certaines conditions, l'utilisation des édulcorants intenses dans des produits alimentaires, ainsi que leur libre commercialisation. L'adoption de cette nouvelle législation a eu notamment comme conséquence le développement en France d'un nouveau marché des produits allégés, sucrés aux édulcorants intenses : boissons non alcoolisées, produits laitiers, confiseries.

1• Le processus de décision publique

11• La situation réglementaire en 1987

La réglementation française en matière d'édulcorants intenses a longtemps reposé sur des dispositions législatives datant de 1902. Les articles 49 à 56 de la loi de Finances du 30 mars 1902 posent les principes de la limitation de l'usage des édulcorants artificiels[2]. Ces produits sont réservés aux seuls usages thérapeutiques et ne peuvent être vendus qu'en pharmacie. Les édulcorants intenses sont assimilés à des médicaments[3], et soumis à ce titre aux mêmes contraintes de commercialisation : autorisation de mise sur le marché (AMM), contraintes au niveau de la publicité, de la fixation des prix, etc. L'adoption la loi de 1902 a été motivée par deux considérations : d'abord un souci de santé publique, puisqu'il existait à l'époque de très fortes présomptions sur la toxicité des édulcorants sur le marché[4] ; ensuite des considérations fiscales, puisqu'un développement de l'usage des édulcorants limitait la perception par

[1] Le terme "édulcorant" désigne toute substance ayant un pouvant sucrant. A coté du sucre (saccharose), on distingue trois catégories d'édulcorants : les édulcorants caloriques (glucose, isoglucose, fructose) issus le plus souvent de l'amidon du maïs, les édulcorants de charge (sorbitol, mannitol, xylitol), et les édulcorants intenses (saccharine, cyclamates, aspartame, acésulfame, thaumatine) obtenus par synthèse chimique.

[2] Plus particulièrement l'usage de la saccharine, un édulcorant intense découvert vers 1879.

[3] Ces dispositions ont connu deux dérogations pour cause d'économie de guerre : entre 1917 et 1922, puis entre 1940 et 1950.

[4] La saccharine était le principal édulcorant visé.

l'Etat de taxes sur la production betteravière[5]. La loi de 1902 a été souvent qualifiée de "loi betteravière" tant elle protégeait cette filière agricole de la menace de produits de substitution potentiels[6].

12• L'adoption de la nouvelle loi sur les édulcorants intenses

Les dispositions de la loi de 1902 sont abrogées par une loi, votée le 22 décembre 1987 et publiée au Journal Officiel le 5 janvier 1988. Le processus de décision publique ayant conduit à l'adoption de cette nouvelle loi a duré près de 7 années.

121• L'émergence du problème

En 1980, le Ministère de la Santé délivre une autorisation de mise sur le marché pour le produit Candérel, un édulcorant de table (sucrette) à base d'aspartame, distribué en pharmacie. La France est ainsi le premier pays communautaire à autoriser la commercialisation d'un produit à base d'aspartame. Cette molécule, découverte en 1965, représente une nouvelle génération d'édulcorant intense, aux propriétés chimiques et gustatives supérieures.

En février 1984, en réaction aux évolutions techniques enregistrées dans l'offre des édulcorants intenses, le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France[7] (CSHPF) publie un avis à ce sujet. Cet avis précise notamment que "*la loi de 1902 paraît (...) périmée dans son contenu tant technique qu'économique*". L'avis fait référence aux nombreux travaux d'organisations scientifiques internationales concluant à l'innocuité des édulcorants intenses : *Food and Drugs Administration* aux Etats-Unis, Comité Scientifique d'Hygiène Alimentaire de la CEE et Organisation Mondiale de la Santé.

122• La recherche de solutions

En 1985, une commission interministérielle est chargée de réfléchir à des solutions aux problèmes posés par l'usage des édulcorants intenses. Cette commission regroupe des responsables de la Direction Générale de l'Agriculture (DGA), de la Direction Générale de la Santé (DGS) et de la Direction Générale du Commerce, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCCRF). Les travaux de cette commission débouchent, en juin 1987, sur le projet d'une nouvelle réglementation de l'usage des édulcorants

---

[5] Ceci justifie l'adoption des dispositions sur les édulcorants dans une Loi de Finances.

[6] Une circulaire du 22 juillet 1902 précisait par exemple que, dans l'adoption de la loi de 1902, "*il s'agit de sauvegarder les intérêts des finances* (de l'Etat) *qui, dans la circonstance, se confondaient avec ceux des fabricants de sucre et des cultivateurs de betteraves*".

[7] Le CSHPF est un organisme consultatif, sous tutelle du Ministère de la Santé.

intenses. Ce projet prend en compte une proposition du CSHPF d'autoriser l'usage, dans l'alimentation humaine, de quatre édulcorants intenses, dont l'aspartame.

Sur la base des conclusions de la commission interministérielle, un projet de loi est préparé par le Ministère de l'Agriculture (DGA). Ce projet, sous forme d'un article unique, comporte deux volets : d'une part, il abroge les dispositions de la loi de 1902 sur les édulcorants intenses, d'autre part, il fixe les modalités de commercialisation et de distribution des édulcorants de table et des produits à base d'édulcorants ; en particulier, les produits édulcorés sont considérés comme des produits diététiques et il est interdit d'utiliser le mot "sucre" ou d'y faire référence. Les propositions de décrets d'application sont préparées par la DGA et la DGCCRF. Ces décrets établissent une liste précise des produits alimentaires pour lesquels l'usage des édulcorants intenses est autorisé. Ils reprennent également les dispositions sanitaires définies par le CSHPF[8] ainsi que certaines conclusions d'un groupe de travail du Comité Interministériel des Productions Sacchariferes (CIPS[9]). Ce comité proposait en particulier de fixer des contraintes précises quant aux mentions à inscrire sur l'emballage, ainsi que sur les supports de présentation et de promotion, des édulcorants intenses ou des produits édulcorés[10].

123• L'adoption de la nouvelle législation

En novembre 1987, un projet de loi dit "de modernisation de l'agriculture" est présenté en Conseil des ministres, par le ministre de l'Agriculture. Ce projet de loi reprend, dans son volet économique, la proposition de révision de la réglementation sur les édulcorants intenses[11]. L'examen au Parlement de ce projet de loi est prévu pour la session d'automne 1987. En décembre 1987, le Premier Ministre confirme que l'examen du projet n'aura pas lieu durant la session parlementaire d'automne.

En décembre 1987, après déclaration d'urgence, un projet de loi dit "d'action en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs" est remis à l'ordre du jour des débats du Sénat[12]. Ce projet de loi est présenté par le secrétaire d'Etat à la Consommation et à la Concurrence. Au cours des débats au Sénat, sur l'initiative d'un groupe de cinq sénateurs, un article de loi additionnel est proposé sous forme d'amendement. Cet

---

[8] En particulier, les niveaux de "doses journalières autorisées" pour la consommation des édulcorants.

[9] Ce comité a été mis en place par les pouvoirs publics pour assister l'Administration sur tous les sujets touchant à la filière sucre.

[10] Par exemple, l'étiquetage des édulcorants de table doit porter les mentions "ne pas donner aux enfants de moins de 3 ans" ou "à consommer avec modération par les femmes enceintes", en cas de présence de saccharine, ou encore, "contient de la phénylalanine" en cas de présence d'aspartame.

[11] Plus précisément, le projet de loi reprend un projet de réforme du droit alimentaire issue d'un rapport de la commission "Creyssel", lequel intègre l'article de loi sur les édulcorants intenses préparé par le ministère de l'Agruculture.

[12] Ce projet de loi avait été initialement présenté au Sénat le 17 juin 1987.

article reprend les dispositions sur les édulcorants intenses contenues dans le projet de loi de modernisation de l'agriculture. Le secrétaire d'Etat à la Consommation est favorable à l'article additionnel sur les édulcorants intenses, qui est finalement adopté par le Sénat.

Les débats à l'Assemblée Nationale du projet de loi soulèvent deux types de problèmes : sur la forme, certains députés relèvent le non sens de l'article additionnel sur les édulcorants dans une loi portant sur l'action en justice des consommateurs ; sur le fond, plusieurs députés soulignent le caractère irréaliste des dispositions interdisant toute référence au mot sucre[13], en particulier au regard des législations beaucoup plus libérales adoptées dans les autres pays de la Communauté européenne. Malgré les limites relevées lors des débats, la loi est finalement adoptée[14] en seconde lecture le 22 décembre 1987. Les décrets d'application sont publiés en mars 1988 sur la base du projet initial du Ministère de l'Agriculture et de la DGCCRF.

2• Présentation générale de la situation de lobbying

21• Mise en évidence des enjeux

Les enjeux de la libéralisation de l'usage des édulcorants intenses sont double. Il s'agit d'une part d'enjeux économiques et concurrentiels puisque les édulcorants sont des produits de substitution potentielle du sucre, et, d'autre part, d'enjeux sanitaires, liés à l'utilisation de produits de synthèses, moins caloriques.

211• Les enjeux économiques et concurrentiels

En 1986, le ministère de l'Agriculture[15] réalise une étude sur l'impact économique de la libéralisation de l'usage des édulcorants intenses. Selon cette étude, la révision de la loi de 1902 risque de se traduire par deux types phénomènes :

• D'une part, les édulcorants de synthèse pourraient se substituer au sucre dans certains usages industriels : confiserie, biscuiterie, boissons et produits laitiers. Ce

---

[13] Un seul amendement sera finalement adopté : il exclut du champ d'application de la loi les produits pharmaceutiques commercialisés avant le 1er décembre 1987. Cet amendement a été proposé par un député vraisemblablement soucieux des intérêts commerciaux d'un laboratoire pharmaceutique installé dans sa circonscription.

[14] Le résultat du vote fut le suivant : 286 voix pour (RPR, UDF) et 283 voix contre (PS, PC et FN).

[15] Direction Générale de l'Alimentation - Bureau Sucres-Alcools.

marché représente environ 70 % de la consommation nationale de sucre. En cas de déréglementation totale, le taux de substitution du sucre par des édulcorants est estimé entre 8% et 10%[16]. Une analyse plus fine, ne retenant que les segments effectivement concernés par la substitution conduit à un taux de substitution inférieur à 3%.

• D'autre part, les édulcorants intenses se substitueraient également au sucre de table. La libéralisation de la vente des édulcorants hors du circuit des pharmacies conduirait à un doublement de la consommation des édulcorants de table en France. A niveau de consommation nationale constant, l'étude du ministère de l'Agriculture conclut que 45 000 à 110 000 tonnes de sucre ne trouveraient plus de débouchés en France (soit, en 1986, entre 1,5 et 3% de la production nationale). Ce manque à gagner pour l'économie nationale est estimé entre 126 MF et 308 MF par an[17].

A terme, la libéralisation des édulcorants intenses conduirait à une cannibalisation de l'ordre de 10% du marché du sucre, un marché déjà affecté par une stagnation de la demande nationale[18]. Cette cannibalisation pourrait désorganiser l'ensemble de la filière du sucre[19]. En amont d'abord, la cannibalisation du sucre pourrait se traduire par une baisse de la production betteravière : 95% de la production de betterave trouve ses débouchés dans la production sucrière et, réciproquement, la betterave représente près de 94% de la matière première nécessaire à l'industrie sucrière. En aval, l'abrogation de la loi de 1902 enlèverait aux pharmacies le monopole de la distribution des édulcorants ; la vente d'édulcorants de table en grande distribution pourrait ainsi modifier les pouvoirs de négociation entre producteurs de sucre et distributeurs. La libéralisation de la réglementation se traduirait néanmoins par le développement en France de la consommation d'édulcorants et de produits allégés à base d'édulcorants : boissons, sirops, produits laitiers, biscuiterie, chewing gum, etc.

212• Les enjeux sanitaires

La libéralisation de l'usage des édulcorants intenses relève doublement d'un problème de santé publique. D'une part, le caractère acalorique ou acariogène des édulcorants de

---

[16] Cette estimation prend comme référence la situation en Grande-Bretagne : premier marché communautaire pour les édulcorants de synthèse (8,2% du marché du sucre).

[17] Cette évaluation est fondée sur le raisonnement suivant : la surproduction de sucre serait dirigée vers l'exportation hors de la CEE. Dans le cadre de la PAC, les exportations extra-communautaires s'accompagnent de primes spéciales dites restitutions à l'exportation (différentiel entre le cours européen garanti et le cours mondial). Ce montant serait financé par la PAC et donc, indirectement, par les cotisations de la profession car le système communautaire du sucre est entièrement autofinancé par les cotisations des producteurs.

[18] La consommation nationale de sucre de table (30% du marché national) est globalement en baisse, mais elle est compensée par la croissance des besoins de l'industrie (agro-alimentaire et pharmacie) et, surtout, par l'exportation (51% de la production nationale en volume). Le secteur du sucre se caractérise par une offre banalisée, générant de faible marges, et par la concentration des acteurs.

[19] La France est le premier producteur de sucre dans la CEE et le 7ème producteur sur le plan mondial : la filière sucre contribue de manière importante au commerce extérieur français et elle représente près de 15% du solde net

synthèse peut être intéressant pour combattre certaines pathologies. L'utilisation des édulcorants de synthèse dans les produits diététiques contribuerait à lutter contre les excès de poids. D'autre part, une éventuelle libéralisation des édulcorants de synthèse ne peut se faire sans un contrôle de la part des autorités sanitaires, compte tenu du caractère spécifique de ces produits et des risques dus à leur consommation. Aux Etats-Unis, comme au niveau communautaire, les instances sanitaires (*Food and Drug Administration* -FDA- et Comité scientifique de l'alimentation humaine de la CEE) déterminent l'acceptabilité toxicologique des édulcorants de synthèse et les conditions de leur consommation[20].

22• Les parties prenantes du processus de lobbying

221• Nutrasweet

Nutrasweet est le leader mondial de l'aspartame. Cette société américaine détient les principaux brevets de fabrication de la molécule d'aspartame, mise au point en 1965[21]. Le développement de Nutrasweet s'est fait au rythme des autorisations de l'usage de l'aspartame, essentiellement dans les boissons non alcoolisées. Entre 1969 et 1983, Nutrasweet engage une très longue et coûteuse[22] action politique aux Etats-Unis (contre la *Food and Drug Administration* et les lobbies sucriers et sanitaires) pour obtenir l'autorisation de l'aspartame. Dès 1981, Nutrasweet se développe sur le marché canadien, mais c'est à partir de 1983 que l'entreprise connaît son véritable essor sur le marché américain : malgré un prix plus élevé[23], l'aspartame s'est imposé aux Etats-Unis comme l'édulcorant de synthèse de référence dans les boissons non alcoolisées[24]. L'expansion internationale de l'entreprise se fait naturellement compte tenu du caractère mondial du marché des édulcorants intenses, les principaux clients étant des multinationales de l'agro-alimentaire (Coca-Cola, Pepsi-Cola, General Food, Kraft...). La pénétration géographique correspond également à la volonté de Nutrasweet d'exploiter rapidement son avantage technologique avant l'échéance en 1992, des

---

des échanges agro-alimentaires.

[20] Pour chaque édulcorant acceptable toxicologiquement, la FDA a déterminé les types de produits dans lesquels l'édulcorant pourrait être incorporé (boissons, confiserie, biscuiterie...) ainsi que la dose journalière acceptable (DJA).

[21] Nutrasweet a été une division des laboratoires GD Searle jusqu'en 1983. Filialisée, Nutrasweet a été cédée en 1985 au groupe américain de l'agro-chimie, Monsanto.

[22] Il nous a été indiqué le chiffre de 100 millions de $: ce montant intégrerait l'ensemble des coûts engendrés par les tests d'innocuité ainsi que les coûts des procédures (lobbying, avocats, communication...) engagées auprès de la FDA et des groupes de pression sanitaires et sucriers américains.

[23] En 1988, aux Etats-Unis, le prix de l'aspartame est supérieur de 18% à celui du sucre (source : *L'industrie en Europe*, Eurostaf, 1990).

[24] Mis sur le marché en 1981, l'aspartame représente, en 1987, 19% de la consommation mondiale d'édulcorants intenses. Aux Etats-Unis, il représente 74% de ce marché. Essentiellement américaines (93% du marché de l'aspartame), les ventes mondiales d'aspartame ont atteint, en 1988, 800 millions de dollars US.

brevets protégeant sa molécule[25]. En 1987, Nutrasweet qui détient 95% du marché mondial de l'aspartame avec son allié nippon, Ajinomoto[26], réalise un chiffre d'affaires de 722 millions de dollars US ; la firme américaine réalise près de 12% du chiffre d'affaires de sa maison-mère, le groupe Monsanto, et participe à hauteur de 40% de ses bénéfices.

En 1987, les responsables de la firme américaine estiment que le marché mondial de l'aspartame a un potentiel de croissance de l'ordre de 30% par an. Après le marché américain, l'Europe constitue le marché le plus important pour Nutrasweet. Dès 1984, Nutrasweet s'associe avec Ajinomoto[27] pour établir en Suisse son unité commerciale pour le marché européen. La même année, la Grande-Bretagne est le premier pays européen à accorder l'autorisation de commercialisation de l'aspartame comme édulcorant de table et comme additif alimentaire.

222• Les acteurs de la filière sucre

Les producteurs de sucre sont les principales parties prenantes adverses de Nutrasweet dans le processus de lobbying engagé pour l'abrogation de loi de 1902. Les risques de cannibalisation du sucre par les édulcorants de synthèses sont, en 1987, exacerbés par la stagnation du marché du sucre et par la concurrence, déjà très vive, des édulcorants issus de l'amidon (l'isoglucose en particulier). Compte tenu de la forte concentration du secteur, certaines entreprises sont particulièrement concernées : Béghin Say, leader national et numéro deux mondial, et Générale Sucrière, son challenger. Ces deux entreprises réalisent 45% de la production nationale[28] et emploient près de 50% des effectifs évoluant dans ce secteur.

Mais les intérêts économiques menacés par les édulcorants intenses vont au delà de ceux des quatre plus grandes entreprises du secteur : c'est l'ensemble des intérêts de la filière sucre qui est en jeu. Cette filière, fortement réglementée, est également fortement structurée du point de vue de la défense de ses intérêts. Deux organisations professionnelles se distinguent dans la défense des intérêts de cette filière : la Confédération Générale des planteurs de Betteraves (CGB) qui représente les intérêts des cinquante mille planteurs de betteraves en France, et le Syndicat National des Fabricants de Sucre (SNFS) qui représente la totalité des trente-quatre entreprises

---

[25] Nutrasweet dispose d'un brevet sur l'aspartame valable jusqu'en 1987 aux Etats-Unis et jusqu'en 1992 pour les autres pays (excepté l'Italie, l'Irlande et les Pays-Bas où une erreur commise lors du dépôt a privé la firme américaine d'une protection juridique dans ces pays).

[26] Ajinomoto est notamment producteur du L-Phe, principal composant de l'aspartame. Nutrasweet et Ajinomoto exploitent chacun respectivement le marché américain et le marché asiatique. Les deux alliés sont partenaires sur le marché européen.

[27] Dans le cadre d'une *joint-venture* à parts égales.

[28] En 1987, quatre entreprises concentrent à elles seules près de 60% de la production sucrière nationale : Béghin Say (30%), Générale Sucrière (15%), la Compagnie française de sucrerie (7%) et Vermandoise industrie (7%).

productrices de sucre en France. Par ailleurs, deux autres organisations contribuent, directement ou indirectement, à la défense des intérêts de l'interprofession[29] : le Comité Interprofessionnel des Productions Sacchariferes (CIPS), mis en place par les pouvoirs publics[30] et chargé d'assister l'Administration sur tous les sujets touchant à la filière sucre, et le Centre d'Etudes et de Documentation pour l'Utilisation du Sucre (CEDUS) qui est une structure permanente chargée de la communication institutionnelle de l'interprofession.

223• Les industriels de l'agro-alimentaire et les entreprises de distribution

En tant que clients de l'industrie sucrière, les entreprises agro-alimentaires sont des parties prenantes du processus de révision de la réglementation sur les édulcorants intenses. Certaines entreprises de ce secteur sont en effet susceptibles de mettre sur le marché des produits allégés. Il s'agit essentiellement des industriels dans les marchés des boissons non alcoolisées (Coca-Cola, Pepsi-Cola, Pernod-Ricard), des produits laitiers (Gervais-Danone...), de la confiserie, et de la viennoiserie-pâtisserie. Le développement des produits allégés à base d'édulcorants, en Grande-Bretagne et en Allemagne pouvait effectivement laisser prévoir des opportunités de développement sur ce nouveau segment.

Les entreprises de la grande distribution (Leclerc, Carrefour, Auchan...) sont concernées à double titre par la révision de la réglementation sur les édulcorants : d'une part, cette évision peut casser le monopole des pharmacies pour la distribution des édulcorants, ce qui représente en 1987 un marché de 120 millions de francs ; d'autre part, le développement d'un marché des produits allégés à base d'édulcorants constitue une opportunité de croissance pour la grande distribution.

---

[29] Il faut également souligner le rôle du Fonds d'intervention et de Régulation du marché du Sucre (FIRS), établissement public dont la mission principale est la mise en oeuvre de la politique agricole commune pour le secteur du sucre. Le FIRS est chargé de répartir les subventions communautaires et délivre les autorisations d'exportation à prix garantis. Il participe par ailleurs, en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture, à la mise au point de la réglementation communautaire pour ce secteur. Le Conseil d'Administration du FIRS est composé paritairement des représentants de l'inter-profession (CGB, SNFS, CIPS, producteurs de sucre et de rhum des D.O.M, producteurs d'alcool de betterave).

[30] Le Conseil d'administration du CIPS est composé d'un commissaire du Gouvernement (fonctionnaire de l'Administration centrale de l'Agriculture), des représentants des fabricants de sucre (SNFS) et des représentants des betteraviers (CGB).

3• la tactique politique de Nutrasweet

31• La préparation de l'action de lobbying

La pénétration du marché français par Nutrasweet est conditionnée par l'aménagement de la réglementation nationale sur l'usage des édulcorants intenses. Aux Etats-Unis, la firme américaine a mené, entre 1969 et 1983, une action politique pour obtenir de la FDA les autorisations nécessaires à la mise sur le marché de l'aspartame. Durant cette période, Nutrasweet a fait l'apprentissage du lobbying et de la pression exercée par les lobbies, sanitaires et sucriers, opposés à la commercialisation de l'aspartame. L'entreprise y a hérité d'un département "Affaires publiques"[31] et d'une expertise dans les domaines toxicologiques.

Pour mener son action de lobbying en France, Nutrasweet fait appel à un cabinet français, spécialisé dans le marketing politique. Ce cabinet a été choisi[32] pour sa connaissance des milieux politiques nationaux : sa mission consistait essentiellement à faciliter les contacts avec les décideurs politiques. Pour les questions de fond -aspects toxicologiques, sanitaires, techniques et économiques-, le cabinet de lobbying devait s'appuyer sur le savoir-faire du département "Affaires publiques" de la filiale européenne de Nutrasweet.

Dans un premier temps, le cabinet de lobbying a proposé à Nutrasweet de rechercher un "arrangement" avec les parties prenantes clés -Béghin Say, ministre de l'Agriculture, et secrétaire d'Etat à la Consommation- pour déterminer les conditions de l'autorisation de l'aspartame en France. Cet arrangement devait être facilité par les relations politiques personnelles du lobbyist. Cette tactique n'a pas été retenue par les dirigeants de Nutrasweet qui ont préféré susciter formellement l'abrogation de loi de 1902 .

32• Les étapes du processus de lobbying

Selon un des responsables de l'entreprise, le processus de lobbying en France a connu trois étapes : la mise en évidence du problème, la recherche d'alliés politiques, et la conduite des actions d'influence des pouvoirs publics.

---

[31] Au siège américain de Nutrasweet, cette fonction était alors assurée par trois responsables : un responsable "*Regulatory affairs*", un responsable scientifique et un lobbyist interne. Cette structure s'appuyait largement sur des consultants externes (avocats, lobbyists). Le lobbyist interne de Nutrasweet est un ancien responsable politique américain (secrétaire d'Etat aux Armées).

321• La mise en évidence du problème

Il s'agissait pour la firme américaine de faire inscrire le problème de l'utilisation de l'aspartame dans l'agenda des pouvoirs publics. Cette phase a été prise en charge par le lobbyist mandaté par Nutrasweet. Après une analyse des textes réglementaires nationaux régissant l'usage des édulcorants intenses[33], quatre ministères ont fait l'objet d'une action d'information et de sensibilisation au problème : ministère de la Santé, ministère de l'Agriculture, ministère de l'Industrie et secrétariat d'Etat à la Consommation. Les collaborateurs du cabinet de lobbying ont ainsi rencontré plusieurs fonctionnaires (chef de bureau, chef de division) des administrations centrales respectives. Sur la base des dossiers techniques et économiques de Nutrasweet, un argumentaire a été mis en place. Cet argumentaire insiste sur les effets bénéfiques de l'aspartame (innocuité du produit, effets sur le plan sanitaire et économique, intérêt pour les consommateurs) et rassure les opposants à la commercialisation du produit (absence de cannibalisation du marché du sucre constatée aux Etats-Unis et redynamisation de ce marché après le lancement de l'aspartame). Selon le cabinet de lobbying, le ministère de l'Agriculture se montra le moins réceptif aux arguments avancés par Nutrasweet.

322• La recherche d'alliés économiques et politiques

Par l'intermédiaire du Groupe Arnaud, importateur exclusif de l'aspartame en France, Nutrasweet a engagé de nombreux contacts avec des partenaires commerciaux potentiels. Les grandes entreprises agro-alimentaires, ainsi que les principales organisations professionnelles ont été contactées. Nutrasweet a proposé des présentations techniques et une assistance à la formulation des produits édulcorés à l'aspartame. Parallèlement à cette démarche commerciale, Nutrasweet sollicitait de ses futurs clients potentiels, un soutien politique pour favoriser l'obtention de l'autorisation de l'aspartame. Selon un responsable de Nutrasweet, la plupart des entreprises et des organisations professionnelles contactées, ont manifesté un grand intérêt pour l'aspartame : les perspectives de développement du marché des produits allégés expliquent vraisemblablement cet intérêt. Toutefois, aucune entreprise ou organisation professionnelle, n'a souhaité s'engager dans une action politique de soutien au lobbying effectué par Nutrasweet. C'est donc à titre individuel que la firme américaine a engagé des actions d'influence pour obtenir l'abrogation de la loi de 1902.

---

[32] Il s'agit aussi d'une connaissance personnelle du responsable "Public Affairs" de Nutrasweet.

[33] Le cabinet a été mandaté par Nutrasweet en début d'année 1986. Le processus d'information des différentes Administrations centrales concernées n'a commencé qu'au mois de juin 1986 à cause des élections législatives du mois de mai de la même année.

323• L'influence politique

Grâce à ses relations personnelles et professionnelles[34], le lobbyist mandaté par Nutrasweet a engagé plusieurs contacts avec les cabinets ministériels des ministères en charge du dossier des édulcorants, et avec le secrétaire d'Etat à la Consommation. Il s'agissait de convaincre les responsables politique de l'incompatibilité de la loi de 1902 avec les dispositions du Traité de Rome[35]. Durant cette phase de persuasion, des menaces de plainte auprès de la Cour de Justice Européenne ont été insinuées par le lobbyist de Nutrasweet[36]. L'arbitrage du Premier ministre aurait été sollicité pour départager les positions du ministère de l'Agriculture, opposé à la déréglementation, et celles des autres ministères, plus favorables à un assouplissement de la réglementation.

Selon le lobbyist de Nutrasweet, les différents contacts politiques ont été à l'origine de la proposition de révision de loi de 1902 présentée par le ministère de l'Agriculture, et de la discussion de l'amendement parlementaire finalement adopté en décembre 1987. Lors du processus législatif, plusieurs initiatives ont été prises par le cabinet de lobbying pour orienter les débats. Ainsi, un "livre blanc" a été rédigé[37] et distribué à l'ensemble des élus du Parlement et des ministres concernés par la loi en discussion. Ce "livre Blanc" présente le point de vue de Nutrasweet sur les enjeux sanitaires, économiques et industriels de la révision de réglementation sur les édulcorants. Lors des débats parlementaires, la présence du lobbyist de Nutrasweet dans les couloirs de l'Assemblée Nationale et du Sénat, aurait permis la "surveillance" du processus de décision. Grâce à ses relations personnelles avec des élus influents et le secrétaire d'Etat à la Consommation, rapporteur de la nouvelle loi, le lobbyist de Nutrasweet devait éviter les dépôts d'amendements défavorables aux intérêts de l'entreprise. L'adoption le 22 décembre 1987[38] de la nouvelle loi, qui autorise l'aspartame comme additif dans les principaux produits alimentaires intéressant Nutrasweet (boissons non alcoolisées et produits laitiers) apparaît comme l'aboutissement du processus de lobbying mis en oeuvre par la firme américaine.

---

[34] Le lobbyist de Nutrasweet, spécialiste du marketing politique, a organisé les campagnes électorales de nombreux responsables politiques.

[35] La loi de 1902 -la plus contraignante au niveau communautaire- constituait de fait une entrave à la libre circulation des biens, garantie par l'article 30 du Traité de Rome : un produit contenant de l'aspartame, vendu par exemple en Grande-Bretagne ou en Allemagne, ne pouvait être vendu en France.

[36] Des preuves formelles de l'interdiction d'importer des produits d'origine communautaire, contenant de l'aspartame, ont été accumulées pour constituer un dossier de plainte auprès des institutions européennes.

[37] Ce "livre blanc" intitulé "*Au service de la santé, au service de l'économie*", regroupait l'ensemble de l'argumentaire de Nutrasweet (innocuité, utilisation dans les produits allégés, opportunités de marchés, etc.).

[38] Publiée au Journal Officiel le 5 janvier 1988.

4• L'action politique des autres lobbies

41• L'action politique des acteurs de la filière sucre

L'action politique des acteurs de la filière sucre se caractérise par trois facteurs : il s'agit essentiellement d'une action collective conduite par les organisations professionnelles (SNFS et CGB) ; c'est une action politique focalisée sur le ministère de l'Agriculture, ministère de tutelle de l'interprofession ; c'est une action politique discrète, empruntant les réseaux traditionnels de négociation avec l'Administration de l'Agriculture. Deux étapes peuvent être distinguées dans l'action mise en oeuvre par l'interprofession betterave-sucre :

- La première étape a consisté à influer sur le contenu de la décision publique. Au delà des rencontres formelles et informelles avec les décideurs du ministère de l'Agriculture, c'est essentiellement par le canal du CIPS que l'interprofession a influé sur la position de l'Administration. Ce comité consultatif associe l'interprofession à la décision publique[39]. Un groupe de travail *ad hoc* au sein du CIPS a élaboré des propositions sur la révision de la réglementation sur les édulcorants intenses. Cette proposition, dont le principe est celui de la libéralisation sous contraintes des édulcorants (limitation aux seuls produits diététiques, mentions obligatoires sur l'étiquetage, interdiction de référence au mot sucre[40]), a été reprise dans son intégralité par la commission interministérielle chargée d'élaborer un projet de révision de la loi de 1902 ;

- La seconde étape a consisté à influencer les élus au Parlement lors du processus législatif. L'amendement sénatorial, à l'origine de la nouvelle législation, a été suscité par l'interprofession, et plus précisément par la CGB[41]. L'initiative a été prise par un groupe de sénateurs, issus de circonscriptions rurales à forte cultures betteravières. Cette intervention, approuvée par le Gouvernement, a permis l'adoption effective du projet de révision de la loi de 1902 auquel a participé l'interprofession.

---

[39] Ce comité est dirigé par un Commissaire du gouvernement (un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture) et regroupe les représentants de la filière sucre.

[40] Le CIPS s'est inspiré pour cela de la réglementation sur la margarine : les producteurs de beurre avaient effectivement réussi à limiter la concurrence directe de la margarine en interdisant la référence au mot "beurre".

[41] Ce fait nous a été confirmé par un des sénateurs ayant déposé l'amendement sur les édulcorants, lui-même ancien responsable au sein de la CGB.

42• L'action politique des distributeurs : l'exemple de Leclerc

Le distributeur Leclerc a largement contribué à faire émerger le problème des édulcorants intenses et à favoriser une libéralisation de la réglementation. L'action de Leclerc concernait la libre commercialisation des édulcorants de table en grande distribution. Cette action s'inscrivait dans un cadre plus large visant à s'opposer au monopole des pharmaciens, de la distribution des produits para-pharmaceutiques (lait maternisé, vitamines, pansements...) L'action politique engagée par Leclerc comporte trois volets :

- D'une part, dès 1985, les établissements Leclerc, en violation des dispositions de la loi de 1902, commercialisent un édulcorant de table[42] ; cette violation de la loi vaut à l'entreprise une double plainte, respectivement de Searle France[43] -principal producteur d'édulcorant de table en France- et de l'Ordre des Pharmaciens.

- D'autre part, les établissements Leclerc engagent une vaste opération de communication (campagne d'affichage, publicité dans la presse généraliste) pour dénoncer le monopole des pharmacies, en particulier pour la distribution des édulcorants[44]. Par ailleurs, les différentes étapes des procès qui oppose Leclerc à Searle et à l'Ordre des pharmaciens sont largement médiatisées par la direction du distributeur.

- Enfin, à travers les laboratoires SARPP, son fournisseur d'édulcorants de table, Leclerc dépose auprès de la Cour de Justice Européenne, une plainte contre l'Etat français, pour violation du Traité de Rome.

L'action politique de Leclerc peut être considérée comme un succès puisque le 17 décembre 1987, la Cour d'Appel de Paris se prononce en faveur d'une libre commercialisation des édulcorants de table et motive son jugement en faisant référence aux dispositions réglementaires libérales de la Communauté Européenne.

43• L'action politique des industriels agro-alimentaires

Les industriels, utilisateurs potentiels des édulcorants intenses, n'ont pris part que de manière discrète aux débats autour de la révision de la loi de 1902. En particulier,

---

[42] Produit "Sucrandel", fabriqué par les laboratoires SARPP.

[43] Searle, producteur du produit "Canderel, vendu exclusivement en pharmacie, avec AMM, a porté plainte pour concurrence déloyale.

[44] Dans une de ses campagnes consacrées aux édulcorants, Leclerc reprochait aux pharmaciens de se "*sucrer sur le dos des consommateurs*"...

aucun industriel n'a souhaité s'associer à l'initiative prise par Nutrasweet de diffuser un "livre blanc" en faveur de la libéralisation de la réglementation. Les débats parlementaires font cependant état de certaines pressions exercées par des industriels, et en particulier la menace de passer outre la réglementation et de commercialiser des produits à base d'édulcorant. Certaines entreprises comme Coca-Cola[45] et BSN, ainsi que certaines organisations professionnelles (biscuiterie, boissons non alcoolisées) seraient ainsi intervenues auprès de l'Administration en faveur d'un assouplissement de la réglementation sur les édulcorants intenses.

5• L'interprétation du cas

L'action de lobbying engagée par Nutrasweet peut être considérée comme un succès puisque la firme américaine est parvenue à obtenir une modification de la réglementation des édulcorants intenses, lui permettant ainsi de commercialiser l'aspartame en France à partir de 1988. Une analyse plus fine nous montre cependant que les producteurs de sucre -et les organisations professionnelles de la filière sucre- ont influencé de manière décisive le processus de décision publique, préservant ainsi, malgrè la déréglementation partielle, leurs intérêts économiques. Nous développons dans ce qui suit notre interprétation de l'action de lobbying mise en oeuvre par Nutrasweet, sur la base du modèle théorique présenté dans le chapitre 5 (figure 11.1).

51• Des ressources politiques peu adaptées au contexte institutionnel français

Les ressources politiques, détenues par Nutrasweet, et pouvant être exploitées dans le contexte institutionnel français peuvent être considérées comme faibles. La firme américaine dispose de deux importantes ressources politiques :

- D'une part, une expertise technico-économique quasi exclusives, concernant les édulcorants intenses. Durant le long processus d'autorisation de l'aspartame par la FDA aux Etats-Unis, Nutrasweet a accumulé une importante expertise, technique (formulation des produits à base d'aspartame) et scientifique[46] (effets sur la santé

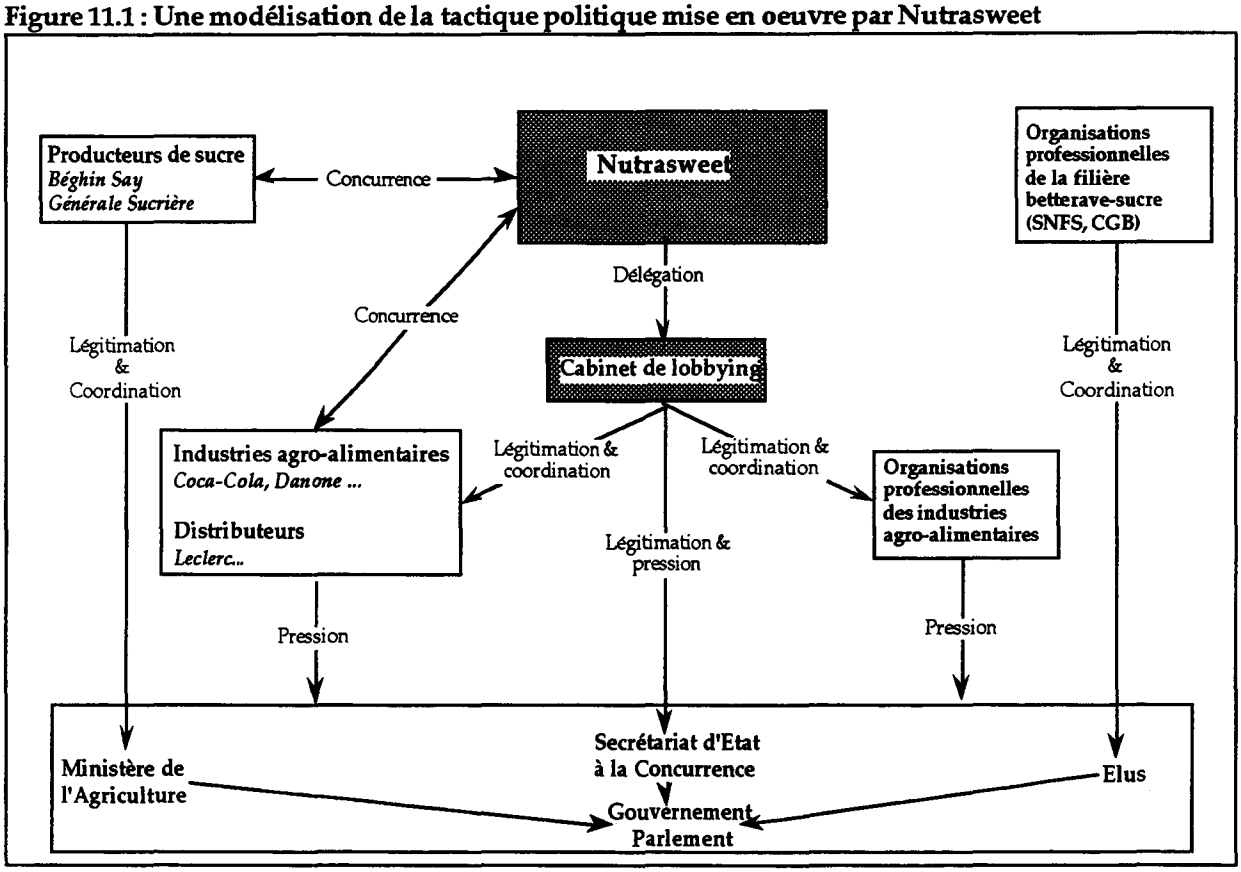
[45] Dans le Figaro daté du 23 décembre 1987, c'est-à-dire le lendemain du vote de la nouvelle loi (le vote ayant eu lieu à 2 h du matin), une publicité de Coca-Cola annonçait *"C'est fait!"*.

[46] Selon J-F Dupont, directeur de Nutrasweet France, *"jamais un additif alimentaire n'a été l'objet d'autant d'études et d'expérimentations. Depuis sa découverte en 1965, plus de 170 communications scientifiques ont mis en*

de la consommation d'aspartame). Par ailleurs, en tant que principal fournisseur d'édulcorant intense, Nutrasweet possède une bonne connaissance des enjeux économiques et concurrentiels de ce secteur (évolutions de l'offre, tendance de la demande...).

- D'autre part, des ressources financières dues au succès commercial fulgurant de l'aspartame aux Etats-Unis[47]. Compte tenu du potentiel de croissance du marché de l'aspartame, et du monopole conféré par les brevets détenus par Nutrasweet, les perspectives de rentabilité pour la firme américaine sont considérables.

Figure 11.1 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Nutrasweet



Nutrasweet dispose par ailleurs d'une double structure "Affaires publiques", respectivement auprès de la Direction Générale aux Etats-Unis, et au sein de son siège européen en Suisse. Cette dernière structure est dédiée au lobbying communautaire : contacts avec la Commission européenne et avec le Comité Scientifique d'Hygiène Alimentaire de la CEE. En France, Nutrasweet ne dispose d'aucune ressource organisationnelle lui permettant de prendre en charge une action de lobbying. Trois autres ressources politiques font totalement défaut à Nutrasweet dans le contexte

---

évidence son innocuité, l'absence d'effets secondaires liés à son utilisation". Cité dans Les Echos, "*L'aspartame, héros d'un long feuilleton*", mercredi 3 octobre 1990.

[47] Le chiffre d'affaires de Nutrasweet en 1987 est de 722 millions de $ et son résultat net de 145 millions de $, soit une rentabilité commerciale de 20%.

institutionnel français : l'expertise politico-juridique, les ressources relationnelles et la réputation. En 1986, lorsqu'elle lance son opération de lobbying en France, Nutrasweet est une entreprise totalement inconnu des pouvoirs publics nationaux[48]. La firme américaine, dont la présence sur le marché français est marginale, n'a aucune connaissance du fonctionnement des institutions françaises, ni des circuits de décision publique. Par ailleurs, hormis son agent commercial local (Groupe Arnaud), Nutrasweet ne dispose d'aucun réseau relationnel en France, encore moins de réseau relationnel politique. Ce déficit de ressources politiques adaptées au contexte institutionnel français a vraisemblablement conditionné la tactique de lobbying de Nutrasweet. La délégation de la mise en oeuvre du lobbying à un cabinet externe en constitue un premier exemple.

Figure 11. 2 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de Nutrasweet en France

Ressources politiques	Niveau	Commentaires
Expertise technico-économique	Très importante	Accumulation d'une expertise technique et scientifique sur l'aspartame (dossier d'homologation de l'asparame aux Etats-Unis).
Ressource organisationnelle	Importante *(hors France)*	Double structure "Affaire publiques" : au siège américain et au siège européen (Suisse).
Expertise politico-juridique	Nulle	Aucune connaissance, ni expérience, des circuits de décision publique français.
Ressource relationnelle	Nulle	Aucun réseau dans les milieux, politique et économique, en France.
Réputation	Nulle	Entreprise inconnue sur le marché national.
Ressource financière	Très importante	Très forte capacité financière due à la situation quasi monopolistique sur l'offre de l'aspartame.

52• La délégation totale de l'action de lobbying à un cabinet spécialisé

La décision de déléguer la préparation et la mise en oeuvre de l'action de lobbying à un cabinet français a été prise par le responsable "Affaires publiques" de la Direction Générale de Nutrasweet. Le choix de ce cabinet, spécialisé dans le marketing politique[49], est dû à des relations personnelles entre le responsable de Nutrasweet et le dirigeant-fondateur du cabinet. Le lobbyist mandaté a pris en charge l'ensemble des

[48] Pour une histoire du développement de Nutrasweet, le lecteur pourra se reporter à l'ouvrage de Joseph E. Mc Cann, "*Sweet Success*", Richard D. Irwin, Inc, 1990.

[49] Il s'agit du cabinet fondé par Michel Bongrand. Pour une présentation de l'activité de cabinet, le lecteur pourra se reporter l'ouvrage de Michel Bongrang : *Le marketing politique*, QSJ, Puf, 1986

actions de lobbying engagées en France. la délégation de cette responsabilité s'explique d'une part, par l'absence de structure locale de Nutrasweet, et, d'autre part, par une méconnaissance totale du fonctionnement des institutions publiques. La complexité apparente du processus de décision en jeu -la révision d'une loi- a vraisemblablement décidé les responsables de la firme américaine de déléguer totalement l'action de lobbying à un professionnel, introduit dans les milieux politiques français[50]. Un responsable de Nutrasweet nous a ainsi précisé que, du point de la vue de la firme américaine, "*le système décisionnaire français apparaissait terrorisant* (de complexité).

La délégation de l'opération de lobbying à un cabinet externe a présenté plusieurs avantages pour Nutrasweet. Le lobbyist mandaté a fait bénéficier Nutrasweet de son réseau relationnel politique, en particulier de ses relations personnelles avec le secrétaire d'Etat à la Concurrence[51]. Le cabinet de lobbying a également effectué un diagnostic de la situation de lobbying (acteurs en présence, responsables publics-clés, administrations à contacter...) qui nécessite une bonne connaissance des milieux économiques et politiques français. Enfin, le suivi des débats parlementaires nécessite une certaine expérience des procédures, formelles et informelles, au Parlement : navettes, consignes de vote des groupes politiques au Parlement, argumentation politique... Pour toutes ces raisons, la délégation apparaît comme un choix judicieux de la part de Nutrasweet. Le succès relatif de l'opération de lobbying -autorisation sous conditions de l'aspartame- prouve *a posteriori* la pertinence des actions conduites par le cabinet mandaté.

Toutefois, la relation de délégation entre Nutrasweet et le cabinet de lobbying a généré des coûts d'agence, au sens où nous l'avons défini dans le chapitre 5. Ces coûts sont liés aux divergences d'intérêt et à l'absence de coordination entre la firme américaine et son cabinet de lobbying. D'une part, ce cabinet avait plus l'expérience du marketing politique que celle du lobbying. Ceci s'est traduit par une divergence dans la tactique d'influence à adopter. Pour le cabinet de lobbying, souhaitant mettre à profit ses réseaux relationnels et son expérience de mise en relation avec des décideurs politiques, il fallait négocier discrètement un arrangement avec quelques personnalités-clés -le PDG de Béghin Say et le ministres respectifs de l'Agriculture et de la Consommation-, un financement politique n'étant pas exclu dans cette démarche informelle. Pour Nutrasweet, ayant une expérience de la confrontation avec le lobby sucrier américain, il s'agissait d'obtenir légalement et formellement une révision de la loi française. Selon un responsable de Nutrasweet, il fallait "*faire les choses dans les règles*" mais aussi qu'il était inutile de "*fumer le calumet de paix avec les sucriers* (...) *car*

[50] Michel Bongrand a une grande expérience dans l'organisation de campagnes électorales. Ce professionel a notamment organisé la campagne électorale de J. Lecanuet lors des présidentielles de 1965 utilisant pour la première fois en France les techniques "américaines" du marketing politique.

[51] Le cabinet de Michel Bongrand a eu Jean Arthuis, alors secrétaire d'Etat à la Consommation, comme client

l'aspartame va dans le sens de l'histoire et qu'il s'imposerait avec ou sans les producteurs de sucre[52]". D'autre part, selon un responsable de la firme américaine, le cabinet de lobbying aurait volontairement multiplié certaines actions d'influence inutiles pour accroître ses honoraires. La longueur du processus de lobbying (plus de deux années) peuvent également s'expliquer par l'incompétence du cabinet dans les domaines techniques du dossier (enjeux sanitaires, industriels et économiques, de l'autorisation de l'aspartame). Selon un collaborateur du cabinet de lobbying, la phase de découverte du dossier et diagnostic a été anormalement longue à cause du caractère technique du problème.

L'absence de coordination véritable avec le département "Affaires publiques" du siège européen de Nutrasweet n'a pas contribué par ailleurs à une meilleure maîtrise, par le cabinet de lobbying, des enjeux du problème. La concurrence entre des lobbyists internes de Nutrasweet, basés en Suisse, et un cabinet mandaté par la Direction Générale américaine, explique vraisemblablement cette absence de coordination[53]. Selon un responsable de Nutrasweet, les coûts, et la durée de l'opération de lobbying auraient probablement pu être plus faibles. Cependant, pour la firme américaine, la libéralisation de la réglementation, et les bénéfices financiers qui en découlaient, justifiaient tous les moyens.

53• Des relations concurrentielles ambiguës

L'action politique de Nutrasweet relève d'une démarche opportuniste au sens de Marcus (1984) : à travers le lobbying, la firme américaine cherche à créer les conditions réglementaires favorables à son développement industriel et commercial. Pour Nutrasweet, l'influence des pouvoirs publics français est indispensable à la pénétration commerciale du marché national et, de manière générale, du marché européen. Selon un responsable de Nutrasweet, chaque réglementation nationale constituait un "*bastion à prendre*" dans une stratégie de conquête commerciale à visée mondiale, les principaux clients de la firme américaine étant Coca-Cola C° et Pepsi-Co. L'action de politique engagée par Nutrasweet apparaît d'autant plus indispensable que les brevets protégeant la molécule d'aspartame expiraient, pour les principaux pays européens, en 1992.

---

pour l'organisation d'une campagne législative.

[52] Les producteurs de sucre sont perçus par un responsable de Nutrasweet comme "*ayant un pouvoir économique important sur le plan national et communautaire, et proches des milieux politiques, notamment par le financement des partis et des campagnes électorales*".

[53] Mandaté par la Direction Générale, le responsable du cabinet de lobbying ne souhaitait pas "rendre de comptes" à la filiale européenne de Nutrasweet.

Comme producteur d'un produit de substitution -partielle- du sucre, il paraît normal que, dans son action de lobbying, Nutrasweet ait été confrontée à la réaction politique des entreprises et des organisations professionnels de la filière sucre. Il semble cependant paradoxal que, à travers le CIPS et l'influence d'un groupe de sénateurs, les acteurs de la filière sucre aient favorisé l'adoption de dispositions favorables à l'émergence des édulcorants intenses. L'action politique des acteurs de la filière sucre peut être interprétée à la lumière des deux objectifs stratégiques *a priori* divergents. D' une part, il s'agit d'éviter le risque d'une forte substitution du sucre par les édulcorants qui pourrait mettre en cause l'équilibre économique de la filière. D'autre part, il s'agit de ne pas empêcher l'émergence d'un nouveau segment d'offre qui peut constituer une opportunité de diversification intéressante[54] : par exemple, en mettant sur le marché des mélanges sucre-édulcorants ou en distribuant des édulcorants de table. Ces deux objectifs, apparemment contradictoires, ont conduit les producteurs de sucre à favoriser une déréglementation partielle du marché des édulcorants intenses. Cette position intermédiaire, incarnée par les propositions du CIPS, apparaît par ailleurs comme un compromis, préservant les intérêts des producteurs de sucre, tout en limitant les risques à court terme[55] pour les producteurs de betterave.

Les relations concurrentielles entre Nutrasweet et les producteurs apparaissent donc comme ambiguës : en cas de libéralisation de la réglementation, et selon les choix stratégiques des producteurs de sucre, Nutrasweet peut être simultanément un fournisseur (de matière première[56]) et un concurrent (nouvel entrant). Par ailleurs, l'action politique engagée par la firme américaine sert également les intérêts des producteurs de sucre souhaitant se diversifier sur ce nouveau segment d'offre. Par exemple, en 1986, Générale Sucrière, deuxième producteur français de sucre, avait déjà décidé d'élargir son offre aux produits à base d'édulcorants : édulcorant de table et mélange sucre-édulcorant.

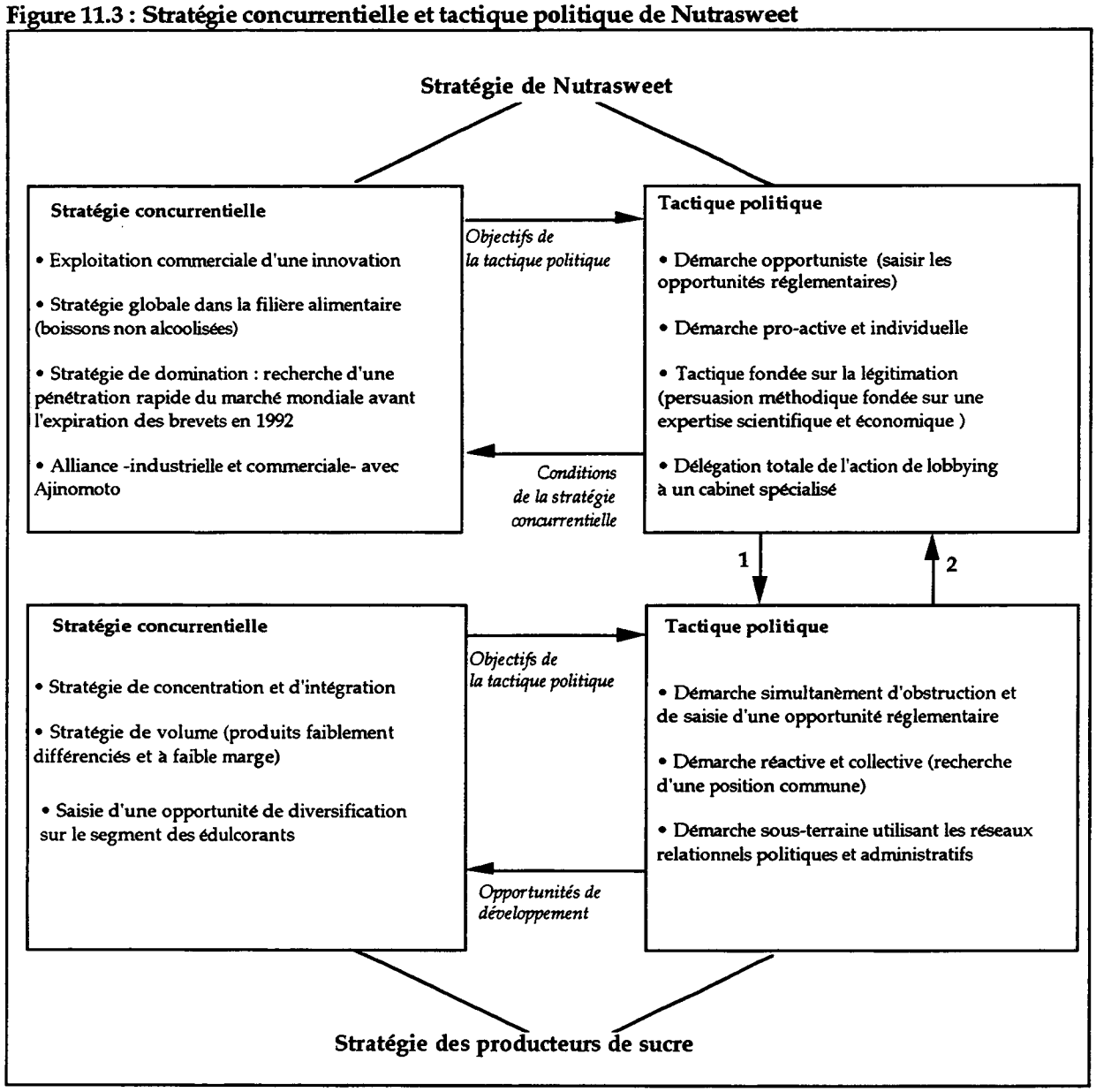
---

[54] A l'instar du leader mondial du secteur Tate & Lyle

[55] En fixant des contraintes importantes à la commercialisation de produits contenant des édulcorants intenses (interdiction de faire référence au mot sucre -et donc de dénigrer le sucre-, limitation de l'utilisation des édulcorants intenses à certains produits diététiques, obligation d'indiquer sur les étiquettes la présence des édulcorants- la nouvelle réglementation limitait les risques de substitution directe du sucre.

[56] Nutrasweet produit la matière première (aspartame) permettant, par exemple, de réaliser des morceaux de sucre allégés (mélange saccharose et aspartame).

Figure 11.3 : Stratégie concurrentielle et tactique politique de Nutrasweet



54• Peu d'alliés politiques mais de nombreux "passagers clandestins"

Nutrasweet ne parvient pas à associer d'autres entreprises dans une action politique collective. Il paraît effectivement étonnant que les autres firmes pouvant bénéficier potentiellement d'une libéralisation de la réglementation (en particulier, les fabricants de boissons non alcoolisées et de produits laitiers) n'aient pas soutenu formellement l'action politique de Nutrasweet. Ce comportement peut être expliquées de deux manières :

- Les entreprises agro-alimentaires, comme les entreprises de la grande distribution, ne souhaitaient pas s'engager dans une opposition politique frontale avec des fournisseurs[57]- les producteurs de sucre- puissants[58] (Béghin Say et Générale Sucrière).

- Les entreprises agro-alimentaires et de la grande distribution ne souhaitaient pas supporter le coût, et les risques éventuels, d'une action politique dont il bénéficierait automatiquement des résultats en cas de succès du lobbying de Nutrasweet (comportement du "passager clandestin").

Il nous semble que pour des entreprises comme Coca-Cola ou Danone, la décision de ne pas soutenir l'action de Nutrasweet relève moins d'un calcul comptable, que d'un calcul tactique et politique. Selon le lobbyist de Nutrasweet, les responsables de Danone, par exemple, ont manifesté discrètement auprès de l'Administration, leur désir de voir réviser la réglementation sur les édulcorants, sans toutefois souhaiter apparaître comme des alliés politique de la firme américaine. Seul Leclerc a un comportement politique singulier. Comme nous l'avons souligné, l'action politique de cette entreprise est plus large et vise le monopole des pharmacies pour la distribution des produits para-pharmaceutiques. Par ailleurs, ce distributeur a développé une tactique politique fondée sur la provocation (le fait accompli), l'action juridique et la mobilisation de l'opinion publique[59]. Sur le problème précis des édulcorants, Leclerc apparaît comme un allié objectif de Nutrasweet. Selon le lobbyist de Nutrasweet, Leclerc a accepté de participer à une action commune avec Nutrasweet. Toutefois, ce projet n'a pas été réalisé, car une action en justice opposait Leclerc à Searle France, principal fabricant d'édulcorant de table sur le plan national, mais aussi filiale du groupe Searle au même titre que Nutrasweet. Cette opposition d'intérêt entre une filiale appartenant au même groupe[60], a donc privé Nutrasweet d'un allié politique important[61].

L'action politique de Nutrasweet a donc été une action strictement individuelle. La firme américaine en a entièrement supporté le coût et le risque, même si elle en a fait bénéficier toutes les entreprises en aval. Ce comportement s'explique par les enjeux

---

[57] Pour rappel, la moitié de la production nationale de sucre est vendue comme produit intermédiaire à l'industrie agro-alimentaire, l'autre moitié étant vendu sous forme de sucre de table.

[58] Le degré de concentration confère un pouvoir de négociation important aux producteurs de sucre.

[59] Pour une présentation de la tactique politique des distributeurs Leclerc, le lecteur pourra se reporter à l'article suivant : "Le lobby Leclerc", *A pour Affaires économiques*, N°14, décembre 1990.

[60] Searle France est un laboratoire pharmaceutique dont le produit "Candérel" est alors exclusivement distribué en pharmacie. Ses intérêts ne sont pas les mêmes que ceux de Nutrasweet dont les débouchés sont les industries agro-alimentaires et la grande distribution.

[61] Selon le lobbyist de Nutrasweet, compte tenu de la médiatisation du procés Leclerc/Searle, l'appartenance de Nutrasweet au groupe Searle a généré une confusion dans l'esprit de plusieurs responsables publics.

stratégiques de Nutrasweet, que nous avons évoqué précédemment, et par les importantes ressources financières dont bénéficie la firme américaine.

55• La légitimation de la mise sur agenda public du problème

L'action d'influence des pouvoirs publics mise en oeuvre par Nutrasweet, à travers son cabinet de lobbying, a été essentiellement une action de légitimation. Convaincu du caractère révolutionnaire de l'aspartame -"*un produit qui va dans le sens de l'histoire et de la modernité*[62]"- les dirigeants de Nutrasweet ont adopté une démarche de persuasion des pouvoirs publics français. Le dossier, scientifique et technique, constitué lors de la procédure d'homologation de l'aspartame aux Etats-Unis, a vraisemblablement conforté cette décision. Par ailleurs, au delà des calculs tactiques, ce choix relève, selon nous, de l'identité même d'une entreprise persuadée d'évoluer dans un environnement économique -les producteurs de sucre- et politique -les lobbies sanitaires- hostile[63].

L'action de persuasion mise en oeuvre par le cabinet de lobbying a été fondée sur une argumentation technique (innocuité de l'aspartame, caractère diététique et performances industrielles du produit, conséquences économiques positives du développement de l'offre des produits allégés) et politique (non conformité de la réglementation française avec les dispositions du Traité de Rome). Il s'agissait également de rassurer les pouvoirs publics, essentiellement le ministère de l'Agriculture, sur les risques de cannibalisation du marché du sucre. Le discours qui a été développé, et récapitulé dans le "livre blanc", tient donc compte des positions des différentes parties prenantes[64]. L'argumentation développée par Nutrasweet a plus contribué à poser un problème et à relever le caractère caduc de la réglementation nationale de l'usage des édulcorants intenses, qu'à influencer le choix d'une solution à ce problème. En effet, l'aspartame n'est qu'un édulcorant parmi d'autres (saccharine, cyclamates, acésulfame, thaumatine, stévioside...). Le processus de persuasion de Nutrasweet ne pouvait prendre en compte l'ensemble des édulcorants, qui constituent des produits concurrents et qui ne présentent pas les mêmes garanties toxicologiques que l'aspartame. Au contraire, le discours développé par le lobbyist de Nutrasweet a insisté sur la spécificité de l'aspartame, en tant qu'édulcorant intense. Or la loi de 1902

---

[62] Entretien personnel avec J-F Dupont, directeur de Nutrasweet France. Ce discours traduit un certain sentiment de supériorité vis-à-vis des producteurs de sucre, jugés moins innovants.

[63] Une identité qui se caractérise par une focalisation sur le produit (aspartame). Les trois valeurs principales qui structurent l'identité de Nutrasweet sont : l'intégrité (honnêteté vis-à-vis des clients, des nutritionnistes, des pouvoirs publics et de la société en général), le courage (de faire face aux contraintes réglementaires et de croire dans ses valeurs) et l'innovation (créativité, flexibilité). Pour une présentation détaillée de l'histoire et des valeurs de Nutrasweet, le lecteur pourra se reporter à l'ouvrage de Joseph E. McCann, "*Sweet Success*", Richard D. Irwin, Inc, 1990.

[64] Le "Livre Blanc" édité par Nutrasweet fût intitulé "*Au service de la santé, au service de l'économie ;*

interdit l'usage alimentaire de tous les édulcorants intenses. La nature de la décision publique à influencer -une loi portant sur une famille de produits et non pas une procédure d'homologation d'un produit donné, comme aux Etats-Unis- a constitué une contrainte majeure pour le discours de légitimation de Nutrasweet. La firme américaine est restée très évasive sur les solutions pouvant être apportées au problème.

Il faut également souligner que Nutrasweet n'a pas été le seul lobby dont l'action a favorisé la mise sur agenda public du problème des édulcorants. La tactique de provocation de Leclerc, et la médiatisation de sa démarche, ont largement contribué à l'émergence du problème des édulcorants intenses : la loi de 1902 concerne simultanément la distribution des édulcorants intenses en pharmacie et leur usage dans l'alimentation humaine. Nous pouvons relever que la commission interministérielle chargée de trouver des solutions au problème des édulcorants intenses a été mise en place peu de temps après l'initiative de Leclerc de distribuer des édulcorants de table, en violation de la réglementation en vigueur.

56• L'exercice d'une pression d'accompagnement

Le cabinet de lobbying de Nutrasweet a pris deux initiatives pouvant être assimilées à l'exercice d'une pression sur les pouvoirs publics : d'une part, la publication du "livre blanc" qui exprime formellement une demande de révision d'une loi ; d'autre part, la menace de porter plainte contre l'Etat français, auprès de la Cour de justice européenne. Le projet d'implantation en France d'une unité de fabrication d'aspartame, a également pu être utilisé par Nutrasweet, pour faire pression sur les pouvoirs publics et obtenir l'autorisation de commercialisation de cet édulcorant[65]. Il nous semble que l'exercice de cette pression relève plus de l'accompagnement d'un processus législatif en cours, que d'une volonté réelle d'influer sur ce processus. L'action politique de Leclerc, ainsi que les menaces de certaines entreprises agro-alimentaires ont constitué, selon nous, la véritable pression exercée sur les décideurs publics. L'un des sénateurs ayant proposé par amendement d'abroger la loi de 1902, justifie cette initiative part la menace "*des nombreuses entreprises de boissons qui sont décidées à mettre en vente des boissons édulcorées dès la saison 1988*". Ce sénateur poursuit que cette décision publique "*est attendu par la profession sucrière (...) pour qui il constitue un moindre mal compte tenu des obligations communautaires*".

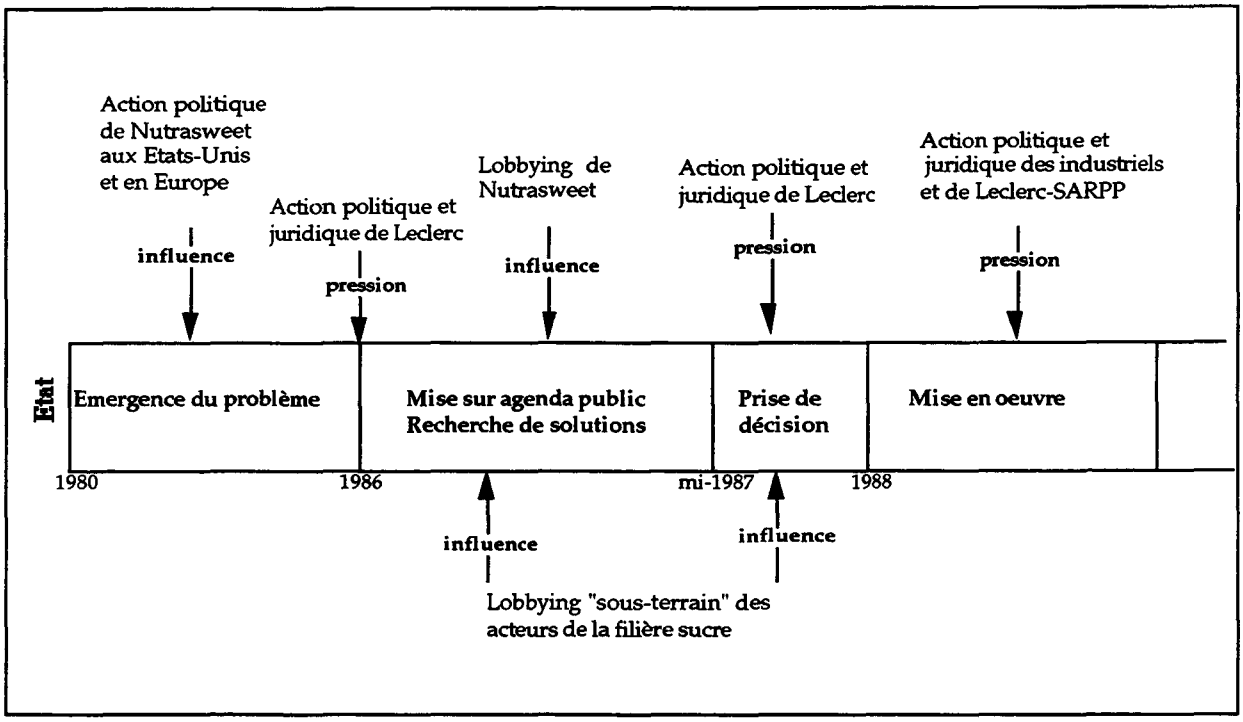
---

l'Aspartame : plus qu'un édulcorant, une cause".

[65] Il s'agit d'une lecture a posteriori du processus d'influence. En 1993, Nutrasweet a en effet installé à Gravelines, son unité européenne de production d'aspartame.

L'analyse du processus de décision publique montre clairement que la décision publique a été largement inspirée, à travers le ministère de l'Agriculture et le CIPS, par les acteurs de la filière sucre. En organisant la libéralisation partielle des édulcorants, les producteurs de sucre préservaient leurs intérêts, comme nous l'avons vu précédemment, tout en permettant d'une réglementation mieux adaptée aux contraintes communautaires[66] (libre circulation des biens, garantie par les articles 30 à 36 du Traité de Rome).

Figure 11. 4 : Le lobbying de Nutrasweet et le processus de décision publique



L'agenda politique a également contribué à la dynamique du processus de décision publique. L'agenda parlementaire n'a pas permis au ministre de l'Agriculture de présenter son projet de loi durant la session d'automne 1987. L'incertitude politique que représentait l'issue des élections présidentielles de mai 1988 a vraisemblablement poussé le lobby sucrier à précipiter l'adoption des dispositions sur les édulcorants intenses. L'amendement proposé par un groupe de sénateurs, vraisemblablement acquis aux intérêts de filière sucre, a été présenté un week-end, après déclaration d'urgence, à deux jours des fêtes de Noël. Soutenu par le Gouvernement, cet amendement, malgré les doutes sur la pertinence juridique des dispositions qu'il prévoyait (en particulier, l'interdiction de faire référence au mot sucre) n'a pas fait l'objet de larges débats parlementaires. Il apparaît ainsi clairement que le lobbying de Nutrasweet a été moins déterminant durant cette phase législative, même si, *in fine*, la loi qui a été adoptée a permis à la firme américaine de commercialiser en France son produit.

[66] En 1987, la Commission européenne a été saisie de deux plaintes consécutives au refus des autorités françaises

57• La situation après 1988

Les décrets d'application de la loi du 5 janvier 1988 paraissent le 8 mars de la même année. Les décrets fixent en particulier la liste des produits alimentaires pouvant contenir des édulcorants intenses.

571• L'évolution de la situation sur le plan réglementaire

Comme les débats au Parlement le laissaient prévoir, les dispositions concernant l'étiquetage des produits édulcorés se sont révélées problématiques dans leur mise en oeuvre. L'interdiction de faire référence au mot sucre a été très tôt remis en cause par les industriels de l'agro-alimentaire et les laboratoires pharmaceutiques[67]. Des importateurs de chewing-gums ont porté plainte devant la Commission européenne contre l'interdiction d'utiliser la mention "sans sucre" sur les emballages de leurs produits. Saisie en 1990, la Cour de justice européenne a estimé que la législation française s'opposait à l'application des textes du Traité de la CEE. Les dispositions restrictives de la loi du 5 janvier 1988 sont devenues définitivement caduques en 1991 avec l'adoption d'une directive communautaire relative à l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires. Ceci montre *a posteriori* le succès du lobbying engagé par les producteurs de sucre en 1986-87. La loi du 5 janvier 1988 apparaît comme une loi de transition, permettant de retarder et de limiter la substitution du sucre.

572• L'évolution de la situation sur le plan concurrentiel

Selon un responsable de Nutrasweet, les dispositions restrictives introduites par la loi du 5 janvier 1988 ne représentaient pas des contraintes majeures pour la pénétration du marché européen. Compte tenu de ses qualités gustatives, l'aspartame s'est imposé sur le marché français comme ce fut le cas aux Etats-Unis et dans les autres pays européens. Par exemple, l'aspartame de Nutrasweet a été adopté par les marques leaders des produits allégés : Coca-Cola *light*, Orangina *light*, etc. En 1993, les édulcorants intenses représentaient 7 à 8% de la consommation nationale de sucre, soit un marché de l'ordre de 800 MF. Sur ce marché, la part captée par Nutrasweet serait de l'ordre de 30%[68]. La position concurrentielle de Nutrasweet doit être évaluée au plan

---

d'autoriser l'importation de denrées alimentaires édulcorées à l'aspartame.

[67] Les laboratoires SARPP ont par exemple importé de Grande-Bretagne des édulcorants de table dont l'emballage portait la mention "sucre". SARPP, soutenu par les établissements Leclerc, son principal client, voulait ainsi démontrer l'incompatibilité de la nouvelle législation française avec les dispositions communautaires sur l'étiquetage des produits alimentaires. Cette initiative a valu au laboratoire d'être attaqué en justice par la Chambre Syndicale des raffineurs et conditionneurs du sucre en France.

[68] Nous n'avons pas pu avoir des données précises sur la part de marché de Nutrasweet en France. Il s'agit d'une estimation de notre part, sur la base des entretiens effectués avec les responsables de Nutrasweet. L'offre de Nutrasweet se répartit comme suit en 1993 : 60% dans les boissons non alcoolisées, 20% dans les autres produits (produits laitiers, confiserie, biscuiterie...) et 20% dans les édulcorants de table.

européen. En 1993, Nutrasweet détenait 60 à 70% du marché de l'aspartame en Europe[69] et disposait d'une unité de production d'aspartame en France[70].

Avec l'autorisation de commercialisation des édulcorants de table en grande distribution, ce marché a triplé entre 1988 et 1992, pour atteindre 475 millions de francs. Sur ce marché à fortes marges, les nouveaux entrants ont été très nombreux[71] : industries chimiques (Sanofi, Bayer, Hoechst,), laboratoires pharmaceutiques ou para-pharmaceutiques (Nutripharm, laboratoires Vernin, laboratoires Favre, Naco), marques de distributeurs (Leclerc, Carrefour, Monoprix, Continent). Du côté des entreprises agro-alimentaires, on dénombre, en 1991, plus de 90 produits sur le marché, contenant des édulcorants : boissons non alcoolisées, produits laitiers, confiserie, chocolat, biscuiterie, etc. . Dans un premier temps (1988-1992), le segment des produits allégés a enregistré une très forte croissance. Malgré l'infléchissement de cette croissance à partir de 1993, les édulcorants intenses offrent encore d'importantes opportunités commerciales et financières pour les industriels[72] et les distributeurs.

Les producteurs de sucre ont réagit de deux manières à la libéralisation partielle de l'usage des édulcorants intenses[73] :

- D'une part, en dynamisant leur offre sur le marché du sucre : améliorations des emballages, efforts sur la présentation des produits dans les linéaires du sucre de la grande distribution, lancement de nouvelles gammes dites "de spécialités" (sucre candi, sucre gadget[74], sucre roux en morceaux...). Par ailleurs, par l'intermédiaire du Centre d'Etudes et de Documentation pour l'Utilisation du Sucre, les entreprises du secteur ont lancé une vaste opération de communication en faveur du sucre[75].

---

[69] Le principal concurrent de Nutrasweet est la firme néelandaise Holland Sweetner Company.

[70] Cette usine -qui représente un investissement de 1 milliard de francs- a une capacité de 1800 tonnes/an, ce qui représente 70% à 80% de la consommation européenne. La décision d'investir dans un site de production en Europe est la conséquence de la condamnation pour dumping de Nutrasweet/Ajinimoto par la Commission européenne. Pour faire face à la concurrence de HSC, le couple américano-japonais proposait ses produits 30% moins chers qu'aux Etat-Unis. En fait, le marché européen a enregistré un développement moins important que prévu par Nutrasweet. Ceci explique la concurrence sur les prix entre Nutrasweet et HSC.

[71] En 1991, on dénombrait 29 produits sur le marché : douze produits de type "poudre à base d'aspartame", trois produits de type "poudre à base d'aspartame et/ou acésulfame", onze produits de type "comprimés à base d'aspartame", trois produits de type "comprimés à base de saccharine" et trois produits de type "morceaux à base de sucre, d'aspartame et d'acésulfame". D'après : *Que Choisir Santé*, n°12, octobre 1991.

[72] A partir de 1993, le prix des édulcorants est inférieur à celui du sucre : par exemple, alors que la tonne de sucre coûte en moyenne 3 642 Francs, l'aspartame ne coûte que 3 512 francs la tonne équivalent-sucre, les cyclamates 1 171 francs, et la saccharine 260 francs. L'utilisation d'édulcorants (ou d'un mélange sucre-édulcorants) permet ainsi de réduire le coût de revient de certains produits alimentaires (par exemple, des boissons non alcoolisées).

[73] Nous reprenons ici les conclusions d'une analyse sur l'évolution du secteur du sucre : *L'industrie du sucre en Europe*, Eurostaf, 1990.

[74] Par exemple, Générale Sucrière a commercialisé des boîtes de morceaux de sucre en forme de trèfles, coeurs, piques et carreaux.

[75] Cette campagne (publicité à la radio-télévision et dans la presse magazine, organisation de "journées du sucre"...) devait souligner le caractère agréable et festif du sucre. Il s'agissait vraisemblablement d'opposer aux arguments diététiques et anti-caloriques des producteurs d'édulcorants, un discours insistant sur le plaisir et le

L'ensemble de ces mesures ont été payantes puisque le niveau de consommation nationale de sucre n'a pas enregistré de baisse significative depuis l'adoption de la nouvelle réglementation sur les édulcorants.

- D'autre part, en lançant leur propre gamme d'édulcorants de table ; en mai 1988, Générale Sucrière met sur le marché "Carte Blanche", un édulcorant de table à base d'aspartame, et "Tutti-Free", un mélange sucre-aspartame[76]. D'abord réticent, Béghin Say commercialise en 1989 un produit à base d'un mélange sucre-aspartame sous la marque "Ligne"[77], les perspectives de croissance et de marges de ce nouveau segment ayant vraisemblablement convaincu le leader français. En 1991, les producteurs de sucre détenaient entre 10% et 15% des parts de marché (en valeur)de du segment des édulcorants de table[78].

A posteriori, l'objectif des producteurs de sucre français de contenir la substitution des édulcorants intenses est un succès. En 1993, les édulcorants intenses ne représentent que 7% de l'offre (en volume) des produits sucrants en France, contre 12% en Allemagne et en Grande-Bretagne. Outre les contraintes imposées par la réglementation française entre 1988 et 1991, un autre facteur explique cette évolution particulière : le faible niveau de consommation de boissons non alcoolisées en France, comparativement aux Etats-Unis ou à d'autre pays européens[79].

Conclusion du chapitre 11

Ce cas montre l'importance des réseaux relationnels et de l'expertise politico-juridique pour la conduite d'une action de lobbying en France. Dépourvue de ce type de ressources politiques, la firme américaine n'a d'autre alternative que de déléguer la mise en oeuvre de son action de lobbying à un cabinet français. A contrario, les producteurs de sucre, les opposants de Nutrasweet dans le processus de lobbying, ont utilisé leurs relations quasi néo-corporatistes avec le ministère de l'Agriculture et leurs réseaux politiques pour imposer une réglementation des édulcorants, préservant leurs intérêts vitaux. L'interaction entre le lobbying et les décisions stratégiques des firmes apparaît

---

naturel.

[76] Le produit se présente sous la forme de morceaux de sucre ayant quatre fois moins de calories (addition d'aspartame). Le produit a la même consistance que le sucre "normal" tout en étant moins calorique.

[77] "Ligne" est un mélange sucre-aspartame. Il se présente soit sous forme de morceaux de sucre (avec deux fois moins de calories) soit sous forme de poudre de sucre (là aussi avec deux fois moins de calories).

[78] En 1989, "Carte Blanche" de Générale Sucrière réalisait 14,4% des parts de marché du segment des édulcorants de table derrière "Candérel" de Searle (69,9%) et "Sucrandel" de SARPP (14,4%).

[79] Par exemple, Pernod Ricard a abandonné son produit "Orangina *Light*" sucré à l'aspartame. Il en est de même pour "Pepsi *light*". En 1991, le segment des boissons non alcoolisées aux édulcorants ne représentait en France que 8,6% du marché total, contre 15% en Grande-Bretagne et 30% aux Etats-Unis.

ici clairement pour l'ensemble des entreprises engagées dans le processus d'influence de la décision publique. Pour Nutrasweet, le lobbying apparaît comme un moyen dans sa conquête du marché européen des édulcorants intenses. Pour les producteurs de sucre, le lobbying est non seulement un levier politique pour limiter les menaces de nouveaux entrants potentiels, mais aussi le moyen d'aménager une opportunité de diversification stratégique.

Ce cas illustre également une décision publique résultant largement du jeu politique développé par les lobbies. La loi adoptée en décembre 1987 apparaît comme une solution de compromis entre les intérêts des principales parties prenantes. L'action de légitimation de Nutrasweet, conjuguée à la pression exercée par Leclerc, a favorisé l'inscription du problème des édulcorants intenses sur l'agenda publique. Par ailleurs, l'intervention des producteurs de sucre a largement structuré la réponse apportée par les pouvoirs publics à ce problème. Les difficultés de mise en oeuvre de la nouvelle législation ont montré *a posteriori* le caractère par trop spécifique de la décision publique adoptée.

Chapitre 12•

Cas "Atochem" : le lobbying de la réglementation des CFC

1• Le processus de réglementation des CFC
11• Les premières mesures réglementaires nationales
12• Une réglementation internationale des CFC
13• Les réglementations nationales

2• Présentation générale de la situation de lobbying
21• Mise en évidence des enjeux
21• Les parties prenantes du processus de lobbying

3• La tactique politique d'Atochem
31• Les actions d'influence engagées à titre individuel
32• Les actions d'influence engagées à titre collectif
33• Les initiatives d'Atochem sur le plan technique et commercial

4• L'action politique des autres parties prenantes
41• L'action politique des autres producteurs de CFC
42• L'action politique des institutions scientifiques
43• L'action politique des organisations écologistes

5• L'interprétation du cas
51•L'accumulation progressive de ressources politiques
52• De la pression politique à l'opportunisme concurrentiel
53• L'organisation de coalitions technico-politiques pour la défense des intérêts vitaux
54• La légitimation comme réponse à la pression scientifique et écologiste
55• L' influence d'une décision publique complexe
56• L'évolution du système concurrentiel

Introduction

Ce cas porte sur le lobbying mené par plusieurs entreprises du secteur de la chimie, dont l'entreprise française Atochem, pour défendre leur activité de production de chlorofluorocarbones (CFC). Les CFC sont des composés chimiques[1] que l'on utilise comme gaz propulseur dans les aérosols (produits cosmétiques, produits pharmaceutiques ou produits d'entretien), comme liquide frigorigène dans les systèmes de réfrigération ou de climatisation, comme agent gonflant pour la fabrication de mousses souples ou rigides, ou comme solvant pour le nettoyage de pièces électroniques et mécaniques. En 1974, deux chercheurs américains mettent en cause les CFC dans la destruction de la couche d'ozone, vitale pour l'homme et l'équilibre de son environnement. Treize années plus tard, en septembre 1987, vingt-quatre pays signent à Montréal un protocole visant à éliminer progressivement les CFC. Pour Atochem, comme pour les autres producteurs de ce gaz, la pérennité de cette activité a été mise en jeu. Les actions de lobbying qui ont été mises en oeuvre ont non seulement permis aux industriels de limiter les conséquences économiques de l'interdiction progressive des CFC, mais surtout de créer les conditions pour l'exploitation de nouvelles opportunités technologiques et commerciales.

1 • Le processus de réglementation des CFC

Le processus de réglementation des CFC présente deux caractéristiques singulières : d'une part, il s'agit d'un processus international, puisque la résolution du problème de la couche d'ozone n'a de sens qu'au niveau planétaire ; d'autre part, il s'agit d'un processus long, puisqu'il s'est écoulé près de 13 années entre la détection du problème et la première réglementation internationale.

11 • Les premières mesures réglementaires nationales

Les premières mesures réglementaires concernant l'usage des CFC ont été prises aux Etats-Unis, en 1978. Malgré l'opposition des industriels, l'*Environment Protection Agency* (EPA) cherche à imposer une réglementation en deux temps : d'abord, l'interdiction des CFC dans les aérosols, et ensuite, l'extension de cette réglementation aux autres usages des CFC. Seule la première disposition est finalement adoptée en mars 1978. L'initiative réglementaire américaine inspire d'autres pays qui adoptent

[1] Les CFC ont été découverts en 1928 et utilisés industriellement à partir de 1932 dans l'industrie du froid

progressivement des réglementations comparables : Pays-Bas (1978), Canada et Suède (1979), Norvège (1981), Danemark (1984). En 1980, la Commission Européenne conseille aux pays membres de la CEE de réduire de 30% leur consommation de CFC et de geler leurs capacités de production.

12• Une réglementation internationale des CFC

121• L'adoption du Protocole de Montréal

A partir de 1981, le programme des Nations-Unies pour l'environnement (UNEP) met en place un groupe de travail *ad hoc*, composé d'experts techniques et juridiques, chargé d'élaborer une convention pour la protection de la couche d'ozone. L'UNEP coordonne par la suite des négociations internationales[2] pour réglementer, sur le plan mondial, la production et la consommation des CFC, les réglementations unilatérales ne pouvant en effet constituer une solution durable au problème posé par les CFC. Les premières négociations font apparaître un clivage entre trois blocs de pays :

- Un groupe de pays dit "groupe de Toronto", qui rassemble les Etats-Unis, le Canada et les pays nordiques. Les Etats-Unis souhaitent l'extension de leur propre réglementation (interdiction des CFC dans les aérosols) à tous les pays du globe. Les pays nordiques, favorables à une réglementation plus stricte, incluant l'interdiction de tous les usages des CFC, se rallient toutefois à la position américaine.

- Un groupe constitué de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon. Les gouvernements de ces pays défendent le principe d'une limitation des capacités de production des deux principales familles de CFC (CFC 11 et CFC 12) qui représentent 70% de la consommation mondiale[3].

- Enfin, les pays en développement, emmenés par les trois pays à fort peuplement (Inde, Chine, Brésil). Ces pays sont opposés à toute limitation des CFC qui mettrait en cause, en particulier, leur développement dans l'industrie du froid.

Compte tenu des divergences entre les Etats, aucune décision réglementaire n'est prise. Une convention-cadre dite "Convention de Vienne" est cependant signée en mars 1985. Les négociations et les réflexions sur le problème se poursuivent sous l'égide de

---

(Frigidaire).

[2] Les Etats de la Communauté européenne étant considérés comme une seule entité politique et représentés par la Commission.

[3] Les CFC 11 et 12 sont utilisés aussi bien dans l'industrie du froid, que dans les mousses et les aérosols.

l'UNEP. Les débats coordonnés par l'UNEP[4] portent sur toutes les facettes du problème : écologiques et scientifiques (évolution de la dégradation de la couche d'ozone et ses conséquences), économiques (évolution des niveaux de production et de consommation), industrielles (conséquences de l'interdiction des CFC) et juridiques (type de réglementation à adopter).

En 1987, un accord sur une réglementation des CFC est finalement signé à Montréal. Le Protocole de Montréal prévoit de geler la production de CFC à partir de 1989 (sur la base du niveau de 1986), pour la réduire de 50% à horizon 1999. Chaque pays signataire[5] se voit fixer un quota de consommation globale[6]. Une marge de manoeuvre de 10%, par rapport aux quotas de production fixés, est cependant autorisée[7]. Le protocole de Montréal fixe également d'autres dispositions : les pays signataires s'engagent, dans un délai d'un an, à ne plus importer de CFC en provenance de tout pays non signataire du protocole et, dans un délai de trois ans, de ne plus exporter de CFC vers tout pays non signataire[8]. Les pays en développement bénéficient d'un délai de grâce de dix ans, après l'échéance fixée pour les pays industrialisés. Durant cette période, leur consommation de CFC peut augmenter afin de satisfaire des besoins fondamentaux, sous réserve de ne pas dépasser un certain seuil.

122• Les révisions successives du Protocole de Montréal

Le protocole de Montréal est révisé à deux reprises dans l'optique d'accélérer l'échéancier d'élimination des CFC. La première révision du protocole est organisée à Londres en juin 1990. Le nouveau protocole oblige les pays signataires à éliminer progressivement toute production et toute consommation de CFC à l'échéance de l'an 2000. Le nouveau protocole prévoit également des mesures en faveur des pays en développement : aides techniques (transferts technologiques) et subventions financières, pour faciliter la transition vers les nouveaux produits de substitution. Grâce à l'initiative de la Communauté européenne, et malgré l'opposition des Etats-Unis, un fonds multilatéral doté d'un budget de 240 millions de dollars est créé en faveur des pays en développement.

---

[4] L'Organisation Mondiale de la Météorologie et le Conseil international des Nations-Unies ont également participé à l'animation des débats scientifiques sur le problème de la couche d'ozone.

[5] Des pays comme l'Inde et la Chine ont refusé d'adhérer au Protocole parce qu'il remet en cause les intérêts des pays en développement.

[6] Consommation et production ont été reliées par la formule suivante : consommation = (production - quantités détruites) + importations - exportations. Les exportations ne sont plus prises en compte à partir de 1993. La fixation de quotas de consommation et de production a été un sujet épineux au cours des négociations. En effet, les européens souhaitaient des quotas sur la production seulement, tandis que les américains prônaient une limitation de la consommation. La décision finale apparaît alors comme un compromis entre ces deux positions.

[7] 10% jusqu'en 1994, et 15% au-délà de cette date.

[8] Les pays dont la production est inférieure à 25 000 t/an peuvent transférer ou recevoir d'un autre pays producteur des excédents de production.

En 1992, une seconde révision du protocole est organisée à Copenhague. L'objectif est toujours d'accélérer le rythme d'élimination des CFC. Pour certains produits, l'échéance de l'arrêt de la production est avancée à 1996. Par ailleurs, pour la première fois, des produits de substitution des CFC, les HCFC, sont concernés par la réglementation. Leur consommation devra être réduite de 35% en 2004, de 65% en 2010, de 99,5% en 2020, puis interdite à partir de 2030. Les pays industrialisés doivent également verser 113 millions de dollars pour 1993, et 500 millions de dollars pour 1994-96, pour alimenter le fonds multilatéral.

13• Les réglementations nationales

Parallèlement aux réglementations internationales successives, certains pays adoptent des dispositions de limitation des CFC encore plus strictes. C'est le cas des Etats-Unis en 1990, ou de la Communauté européenne en 1992.

La France n'a pas adopté de réglementation spécifique concernant les CFC. Les accords internationaux que constituent, la Convention de Vienne, le Protocole de Montréal et ses révisions de Londres et Copenhague ont été ratifiés par le Parlement et font donc partie intégrante du droit français. Par ailleurs, la directive communautaire de 1992 s'impose aux industriels français. Il faut cependant souligner qu'en 1989 cinq conventions[9] ont été signées entre l'Etat, représenté par le ministre de l'Industrie et le secrétaire d'Etat à l'Environnement, et les industriels (producteurs ou utilisateurs de CFC). L'une des conventions a été signée avec Atochem, unique producteur national de CFC. Le producteur français s'est engagé à mettre à la disposition des utilisateurs des produits de substitution aux CFC.

2• Présentation générale de la situation de lobbying

21• Mise en évidence des enjeux

La question des CFC a d'abord été posée sur le plan écologique. Une suppression des CFC pose cependant problèmes techniques et économiques non négligeables.

[9] Les autres conventions ont été conclues avec : les fabricants d'aérosols (ceux-ci se sont engagés à diminuer, à partir de 1991, de 90% l'usage des CFC dans les aérosols), les professionnels de l'industrie du froid (pour développer la récupération des réfrigérants), les fabricants et utilisateurs de mousses (pour réduire la quantité de CFC injecté dans les mousses isolantes) ; les professionnels de l'extinction (pour diminuer l'utilisation des

211• Les enjeux écologiques

Selon les scientifiques, les CFC émis à la surface de la terre seraient particulièrement nocifs pour la couche d'ozone stratosphérique (haute atmosphère, entre 15 et 35 km d'altitude). Cette couche est vitale pour l'homme, car elle constitue un filtre pour le rayonnement ultraviolet solaire, et participe à l'effet de serre naturelle, indispensable à la vie sur terre. Une dégradation de la couche d'ozone risque de perturber l'équilibre climatique terrestre, générant par là même des conséquences sur les êtres vivants : accroissement des cancers de la peau, mutations génétiques, dérèglements du système immunitaire. En 1986, la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) estimait qu'une croissance de 3% des émissions de CFC risquait de détruire 10% de la couche d'ozone à l'horizon de l'an 2050, provoquant ainsi près de 2 millions de cas supplémentaires de cancers de la peau aux Etats-Unis. Des mesures effectuées par les scientifiques montrent, malgré les incertitudes de mesure, que la quantité d'ozone stratosphérique tend à diminuer. Au-dessus de l'hémisphère Nord, pendant les mois d'hiver, la quantité totale d'ozone a ainsi diminué de 3 à 5,5%. Les enjeux écologiques d'une réglementation des CFC paraissent donc relativement évidents. Ces enjeux sont d'autant plus importants que d'autres phénomènes perturbent l'équilibre écologique terrestre, l'effet de serre en particulier.

212• Les enjeux techniques et technologiques

L'élimination des CFC, en tant que composé chimique, pose des problèmes techniques pour la mise au point des produits, ou des technologies alternatives, pouvant se substituer aux CFC, sans en avoir les effets néfastes pour la couche d'ozone. Dès 1986, les producteurs de CFC ont réussi à mettre au point deux types de produits de substitution : les hydrochlorofluorocarbones (HCFC) et les hydrofluorocarbones (HFC). Les HCFC ont un effet limité, mais non nul, sur la couche d'ozone. Les HFC ne détériorent pas la couche d'ozone, mais contribuent à l'effet de serre. Les HFC relèvent d'une technologie plus complexe que les HCFC, et ont, en 1988, un usage limité aux systèmes frigorifiques.

La substitution pratique du CFC pose de nombreux problèmes techniques, compte tenu des multiples utilisations de ce produit. Plusieurs situations sont à distinguer. Dans les aérosols, les CFC sont facilement remplacés par des hydrocarbures. Economiquement, la substitution peut même s'avérer profitable pour les utilisateurs[10]. Dans la fabrication

---

halons, autres gaz néfastes pour la couche d'ozone).

[10] Par exemple, L'Oréal a été obligé d'investir 42 millions de dollars pour la modification de ses chaînes de fabrication et la reformulation de ses produits, mais le prix des hydrocarbures est 3 à 4 fois plus faible que celui des CFC. Aux Etats-Unis, l'interdiction de l'emploi des CFC dans les aérosols aurait permis d'économiser

des mousses, la substitution est possible par l'utilisation d'HCFC ou par l'utilisation de techniques alternatives plus économiques[11]. Dans les systèmes de réfrigération, la substitution est plus délicate, mais techniquement possible par l'usage du HFC. Economiquement, cette substitution est très coûteuse à cause des adaptations nécessaires pour les systèmes de réfrigération[12]. La substitution des CFC dans les solvants est techniquement problématique, ou très coûteuse[13].

213• Les enjeux économiques

En 1988[14], le marché mondial des CFC est estimé entre 2 et 2,5 milliards de dollars. Les industries en aval -utilisatrices des CFC- représentent, sur le plan mondial, un chiffre d'affaires compris entre 42 et 67 milliards de dollars. La consommation de CFC est principalement concentrée sur trois zones : Etats-Unis (20%), Europe de l'Ouest (26%) et Japon (12%). 80% de la production mondiale est par ailleurs issue de ces mêmes pays. Toutefois, si les Etats-Unis et le Japon sont autosuffisants, l'Europe de l'Ouest est largement excédentaire[15]. L'utilisation des CFC varie selon les pays. Aux Etats-Unis, l'usage des CFC dans les aérosols est interdit depuis 1978. Les CFC y sont principalement utilisés dans l'industrie du froid et dans l'industrie des mousses. Au Japon, les débouchés des CFC se trouvent dans les solvants et dans l'industrie du froid. En Europe, malgré de fortes disparités locales, le marché des aérosols reste le débouché le plus important pour les CFC. En volume, le marché des CFC a connu une très forte croissance depuis les années 50. En 1988, la croissance annuelle moyenne de la demande est de l'ordre de 10%. Les marchés, américain, européen et japonais, arrivant à maturité[16], les pays en développement représentent les marchés les plus prometteurs[17] (Chine, Inde, Mexique et Brésil).

Le coût total d'une substitution des CFC au niveau mondial, a été estimé, en 1986, à 80 milliards de dollars[18]. Ce coût englobe les coûts de mise au point des produits de substitution et d'adaptation des produits finis, les investissements des nouveaux process de fabrication des produits de substitution et des produits finis. On estime de ce fait que 80% des coûts nécessaires à la substitution des CFC concernent la filière

---

165 millions de dollars par an.

[11] Expansion à base d'eau.

[12] Nécessité de repenser toute la thermodynamique des installations frigorifiques.

[13] Pour le nettoyage des cartes électroniques, les CFC peuvent être remplacés par des produits de type HFC, mais ceci entraîne des surcoûts puisqu'il faut modifier les appareillages de mesure. Des procédés alternatifs à base d'eau ou de crèmes sont par ailleurs étudiés.

[14] Nous avons choisi l'année 1988 comme référence, car c'est l'année précédent la décision de réglementation des CFC (Protocole de Montréal).

[15] Par exemple, Atochem exporte en moyenne 40% de sa production, et jusqu'à 80%, pour certains produits

[16] Sur ces marchés, les CFC sont des produits banalisés à faible coût. Par exemple, le liquide frigorigène d'un réfrigérateur domestique vaut moins de 4 dollars (22 francs environ).

[17] Le niveau de consommation par habitant dans les pays en développement est de l'ordre de 0,3 kg par an, alors qu'il atteint 0,94 Kg en Europe et 1,3 kg aux Etats-Unis.

froid[19]. Pour les producteurs de CFC, le coût total de la R&D nécessaire pour la mise au point des produits de substitution est évalué entre 4 et 6 milliards de dollars. En 1988, certains industriels estiment que le coût de revient des HCFC serait 2 à 4 fois supérieur à celui des CFC, et celui des HFC, 6 à 10 fois supérieur.

22• Les parties prenantes du processus de lobbying

Le processus de décision ayant conduit à la réglementation des CFC a impliqué plusieurs parties prenantes à l'échelle internationale :

1• *Les Etats* ; le problème posé par la couche d'ozone a nécessité l'engagement des gouvernements dans un processus réglementaire régit par l'Organisation des Nations-Unies. Compte tenu de la répartition de la production et de la consommation des CFC, les Etats-Unis, le Japon et les Etats-membres de la CEE[20] apparaissent comme les parties prenantes politiques clés. Les pays en développement (Inde, Chine, Brésil...), à fort potentiel de consommation de CFC, constituent également des parties prenantes importantes dans l'issue du processus réglementaire.

2• *Les institutions scientifiques* ; il s'agit de toutes les institutions internationales disposant d'une expertise dans les phénomènes stratosphériques. On peut citer la NASA[21] aux Etats-Unis ou le CNRS en France[22]. Le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (UNEP) et l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) ont par ailleurs joué un rôle important dans la coordination de la coopération scientifique internationale[23] ;

3• *Les organisations écologistes* ; compte tenu des enjeux écologiques majeurs du problème des CFC, plusieurs organisations de défense de l'environnement se sont mobilisées pour faire pression sur les gouvernements et les industriels. Deux organisations ont eu un rôle déterminant dans le processus réglementaire : *Greenpeace* et *Friends of The Earth*. Ces deux organisations disposent d'un réseau mondial d'associations (Etats-Unis, Canada, Grande-Bretagne, France, Allemagne...) leur permettant de relayer localement les initiatives prises sur le plan international.

---

[18] Estimation de l'agence américaine de protection de l'environnement (EPA).

[19] Par exemple, en France, la substitution des CFC pour la filière froid concernerait 36 millions d'appareils (réfrigérateurs, camions frigorifiques, climatisation automobile, systèmes industriels). L'Association Française du Froid a estimé, pour cette filière en France, à près de 46 millions de FF le coût de l'élimination des CFC.

[20] Dans le processus de négociation internationale, c'est la Commission européenne (DG XI) qui a représenté l'ensemble des pays communautaires.

[21] Plus précisémment la division "*Earth Science and Applications*"

[22] Service d'aéronomie.

[23] Par exemple, le rapport 1994 de l'UNEP a été préparé et examiné par plus de 295 scientifiques de 26 pays.

4• *Les producteurs de CFC* ; trois entreprises ont eu une influence déterminante sur l'évolution du processus réglementaire. Le leader du secteur, Du Pont de Nemours, qui représente à lui seul 25% de la production mondiale, a incarné les intérêts industriels américains lors des négociations organisées par l'UNEP. La firme française Atochem et le britannique ICI ont été, de leur côté, porteurs des intérêts économiques communautaires. Toutefois, compte tenu de l'extrême concentration du secteur (figure 12.1), la vingtaine de producteurs mondiaux de CFC a, directement ou indirectement, influé sur le cours des négociations et des décisions publiques.

5• *Les industries en aval* ; les entreprises utilisant des CFC sont issues de plusieurs secteurs hétérogènes : industries du froid et de la climatisation (Carrier, General Motors, Electrolux...), industries des mousses, aérosoliers, industries électroniques (solvants). Ces entreprises n'en sont pas moins parties prenantes du processus réglementaire, car elle sont concernées par les principaux enjeux technologiques et économiques de l'interdiction des CFC. Aux Etats-Unis, une association d'entreprises de l'ensemble de la filière CFC a joué un rôle particulièrement important dans la défense des intérêts des industriels. L'*Alliance for Responsible CFC Policy* a permis de regrouper plus de 500 entreprises de la filière, autour de grandes firmes comme : General Motors, Carrier, Du Pont de Nemours ou Allied-Signal.

Figure 12.1 : Les principales entreprises productrices de CFC en 1989

Entreprises	Origine	% production mondiale	CA total (millions $)	Filiales étrangères
Du Pont de Nemours	Etats-Unis	25%	32 360	Argentine, Brésil, Japon Mexique, Canada, Pays-Bas
Atochem	France	17%	4 678	Espagne, USA Australie, Venezuela
Allied-Signal	Etats-Unis	12%	-	Canada, Mexique
ICI	G-B	11%	19 108	Canada, Mexique
Hoechst	Allemagne	8%	22 940	Espagne, Brésil
Montefluos	Italie	7%		-
Solvay-Kali	Belgique	4%		-
Kanto-Denko	Japon	3%		-
Daikin-Kogyo	Japon	2,5%		-

Source : Rapport de l'Office Parlementaire d'Evaluation, juin 1990

3• La tactique politique d'Atochem

Comme d'autres producteurs de CFC, Atochem a mis en oeuvre un ensemble d'action d'influence afin de défendre ses intérêts industriels et commerciaux. L'entreprise française a engagé des actions à titre individuel, tout en s'associant à des actions collectives avec les autres entreprises du secteur. Parallèlement, Atochem a pris des initiatives en terme d'offre de produits de substitution.

31• Les actions d'influence engagées à titre individuel

Selon un responsable de l'entreprise française, le discours officiel d'Atochem dans les années soixante-dix a été : "*il ne sert à rien de réglementer les CFC dans les aérosols si on ne limite pas les CFC dans les autres applications*". Les actions politiques engagées par l'entreprise française ont consisté d'une part, à s'opposer au discours scientifique, considéré comme alarmiste, mettant en cause les CFC dans la couche d'ozone, et, d'autre part, à s'opposer à la position des Etats-Unis visant à généraliser leur interdiction des CFC dans les aérosols. Les actions conduites par Atochem ont été coordonnées, et souvent mises en oeuvre, par un collaborateur de l'entreprise, chargé de l'environnement et de la réglementation.

Avec la réduction des incertitudes scientifiques, Atochem a progressivement soutenu l'idée d'une réduction globale des CFC 11 et 12, qui représentent 70% de la consommation mondiale. La firme française a ainsi développé une argumentation, technique, économique et écologique, justifiant cette thèse. Des études économiques et juridiques, ainsi que des articles dans des revues spécialisées, ont été suscitées, parfois commandées à des experts, pour valider la position de l'entreprise. Ces différents travaux ont permis à Atochem d'alimenter, et d'orienter, les débats organisés par l'UNEP à travers différents groupes de travail *ad hoc*.

Sur le plan politique, des responsables d'Atochem ont fait partie de la délégation de la Commission européenne chargée de négocier le futur protocole de Montréal[24]. La position communautaire officielle reflète ainsi largement les intérêts de la firme française, par ailleurs convergents, en 1987, avec ceux des autres firmes européennes.

Après la signature du protocole de Montréal, Atochem lance une vaste campagne de lobbying sur le plan national. L'opération a pour objectif de sensibiliser[25] les pouvoirs

---

[24] Selon R.E. Benedick, chef de la délégation américaine à Montréal, "*c'est le lobbying d'Atochem et d'I.C.I qui fait la position européenne*" : Richard E. Benedick, "*Ozone diplomacy*", Harvard University Press, 1991.

[25] Le lancement de cette opération vient également au moment de la ratification par le Parlement français du

publics français, jugés peu actifs, aux véritables enjeux du problème. C'est aussi une réaction à la pression exercée par certaines associations écologistes (Les Amis de la Terre, Bulle Bleue) et une anticipation sur les négociations internationales de la révision du protocole de Montréal. Parmi les opérations menées par Atochem :

- La réalisation d'un dossier insistant sur les enjeux du problème de la couche d'ozone, et rassemblant des données scientifiques, techniques et économiques ; ce dossier est distribué aux parlementaires et aux principaux décideurs politiques.

- L'organisation d'une expédition médiatique et politique sur une base française de mesures météorologiques à Kirouna au Pôle Nord ; le ministre de l'Environnement, ainsi qu'une dizaine de parlementaires représentatifs des différentes sensibilités politiques au Parlement, sont invités par Atochem à faire partie de l'expédition. L'organisation, sur le plan politique, de cette expédition (en particulier, les contacts avec les élus) a été confiée à un cabinet de lobbying. Les responsables de l'entreprise se sont par ailleurs assurés d'une couverture médiatique suffisante[26] pour l'expédition.

- La sensibilisation de responsables politiques (ministère de l'Industrie, ministère de l'Environnement, ministère des Affaires Etrangères) sur les intérêts économiques français en jeu dans les négociations organisées par l'UNEP ; selon un responsable de l'entreprise, Atochem serait à l'origine d'une initiative prise par l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques de réaliser un rapport sur le problème des CFC et de la couche d'ozone[27].

En 1992, avant les conférences de Londres et de Copenhague, Atochem prend position contre l'accélération des calendriers successifs d'élimination des CFC et des HCFC. Pour Atochem, la précipitation de certains Etats afin d'accélérer l'échéancier d'élimination des CFC, remet en cause les investissements engagés par les industriels pour mettre sur le marché des produits de substitution.

---

protocole de Montréal (décembre 1988).

[26] Plusieurs reportages à la télévision (TF1) seront consacrés à cette expédition.

[27] Robert Galley et Louis Perrein, "*Rapport concernant les effets des chlorofluorocarbones sur l'environnement et les moyens de supprimer ou de limiter leurs émissions*", annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1990 de l'Assemblée Nationale.

32• Les actions d'influence engagées à titre collectif

La concentration du secteur des CFC a favorisé la mise en place de structures collectives *ad hoc* pour défendre les intérêts de la profession. Atochem a participé à deux coalitions politiques, l'une sur le plan mondial, l'autre sur le plan communautaire :

- Sur le plan international, la puissante organisation professionnelle américaine de l'industrie chimique, CMA (*Chemical Manufacturers Association*), a été un lobby très actif dans la défense des intérêts des producteurs de CFC. En 1979, CMA a créé *Fluorocarbon Program Panel* (CMA-FPP), auquel ont adhéré les vingt plus importants producteurs mondiaux de CFC. Cette structure a eu comme objectif de produire un savoir et un discours scientifique, propres aux industriels. Dans un premier temps, CMA-FPP a cherché à démontrer l'innocuité des CFC sur la couche d'ozone. Plus tard, lorsque la responsabilité des CFC a été confirmée, des recherches scientifiques, financées et coordonnées par CMA-FPP, visaient à préciser l'état de dégradation de la couche d'ozone et son évolution en fonction des émissions de CFC. Entre 1973 et 1990, CMA-FPP a ainsi consacré 25,9 millions de dollars[28] pour financer plus de 350 projets de recherche dans toutes les disciplines scientifiques en rapport avec le problème de la couche d'ozone. Ceci permet à CMA-FPP de collaborer avec les scientifiques et les centres de recherche les plus compétents sur ce sujet dans le monde. CMA-FPP a par exemple financé la mise au point de l'un des rares modèles de simulation[29] des phénomènes stratosphériques.

- En Europe, les producteurs de CFC se sont organisés dans le cadre de l'*European Chemical Industry Concil* (CEFIC), l'organisation professionnelle, basée à Bruxelles et représentant les intérêts de la chimie européenne auprès des institutions communautaires. Un comité permanent, *European Fluorocarbon Technical Committee* (EFCTC) a été créé au sein du CEFIC. EFCTC joue un rôle d'information, et d'expertise technique et économique, auprès des institutions communautaires et internationales. EFCTC est l'un des membres de IGPOL (*Industry Group for the Protection of the Ozone Layer*), un groupe consultatif, composé de producteurs et d'utilisateurs européens de CFC, placé auprès de la Commission européenne. EFCTC constitue par ailleurs un lieu d'échange d'informations entre les responsables "Affaires Publiques", et entre les experts scientifiques, des différentes entreprises adhérentes.

Atochem a participé à deux programmes de recherche collectifs, dont les objectifs se situent sur les plans scientifiques et techniques. Ces deux programmes concernent les

---

[28] Le budget annuel de CMA-FPP est actuellement de 2 millions de $.

[29] L'EPA, comme les organisations écologistes ou Du Pont de Nemours, disposaient chacun de leur propre

produits de substitution aux CFC, et ont été utilisés indirectement par les producteurs pour influencer le processus réglementaire :

- *Alternative Fluorocarbons Environmental Acceptability Study* (AFEAS) a été mis en place en 1988, avec comme objectif l'analyse des conséquences environnementales (effet sur la couche d'ozone et effet de serre), des nouveaux produits de substitution. Entre 1988 et 1991, le premier programme de test a nécessité un budget de 8 millions de dollars. Un second programme triennal a été lancé en 1992. Comme pour CMA-FPP, AFEAS fait appel, pour ses travaux de recherche, aux équipes scientifiques les plus compétentes sur le plan international. Les travaux de AFEAS sont publiés dans les annexes des comptes rendus (*assesments*) de l'UNEP.

- *Programme for Alternative Fluorocarbon Toxicity Testing* (PAFT) est un autre programme de coopération technique mis en place en 1987 pour effectuer les tests toxicologiques préalables à la commercialisation des produits de substitution. Ce programme permet aux industriels de partager les coûts de structures nécessaires aux tests. Entre 1987 et 1993, les dépenses totales engagées par PAFT s'élevaient à 35 millions de dollars.

Les différentes structures collectives, scientifiques, techniques, juridiques, mises en place par les producteurs de CFC leur permettent d'avoir une participation efficace au sein des "comités de contrôle", mis en place par l'UNEP après l'adoption du Protocole de Montréal. Les producteurs de CFC participent aussi bien au comité scientifique de l'UNEP, par l'intermédiaire de AFEAS et de CMA-FPP, qu'aux comités économiques et techniques.

33• Les initiatives d'Atochem sur le plan technique et commercial

Parallèlement aux actions d'influence engagées, Atochem a cherché à anticiper une éventuelle interdiction des CFC. A la fin des années 70, Atochem s'est associée à plusieurs firmes européennes (Hoechst, ICI, Kalichemie...) pour étudier les possibilités techniques de mise au point de substituts aux CFC 11 et 12[30]. Toutefois, selon certains spécialistes, la firme française aurait été moins volontariste dans sa politique de recherche et développement, que son principal concurrent, Du Pont de Nemours. Atochem a cependant consacré entre 3 à 16 millions de dollars, à la R&D sur les substituts[31].

---

modèle.

[30] La mise au point d'un produit de substitution a été arrêtée après de mauvais résultats des tests toxicologiques.

[31] Chiffres de 1988 : 12 à 16 millions de dollars annoncés par Atochem ; selon Jacques Theys, Sylvie Faucheux et Jean-François Noël (précédemment cités), Atochem aurait consacré moins de 3 millions de dollars.

A partir de 1988, Atochem affirme sa volonté de se développer sur le marché des substituts. En mars 1988, Atochem signe un accord de transfert technologique avec Allied-Signal, qui possède une certaine avance en matière de R&D sur les substituts. Sur le plan industriel, la firme française a investi 150 millions de dollars pour lancer les deux premières unités de production de substituts de CFC en France, respectivement de HCFC (opérationnelle en 1992) et de HFC (opérationnelle en 1993). Sur le plan commercial, Atochem s'est engagé dans une diversification géographique : aux Etats-Unis d'abord, grâce à l'acquisition en 1989 de deux firmes américains, Penwalt et Racon ; en Asie ensuite, où Atochem dispose à Singapour d'une unité de conditionnement.

4• L'action politique des autres parties prenantes

41• L'action politique des autres producteurs de CFC

Comme nous l'avons vu précédemment, les principaux producteurs de CFC ont été, à travers des coalitions politiques ou techniques, des parties prenantes du processus réglementaire. Nous avons choisi de préciser les actions politiques engagées par deux entreprises particulières : Du Pont de Nemours, leader mondial de la production de CFC, et ICI, principal producteur européen de CFC, après Atochem.

411• L'action politique de Du Pont de Nemours

En 1974, le leader mondial du secteur, Du Pont de Nemours, affirme que la mise en cause des CFC est de la pure spéculation. Entre 1974 et 1978, la firme américaine utilise toute sa capacité d'influence pour s'opposer à une réglementation restrictive des CFC. L'action de lobbying est un demi-succès. Du Pont ne peut s'opposer à la décision de l'EPA, d'interdire, en 1978, sur le marché américain, l'usage des CFC dans les aérosols. Toutefois, la firme américaine parvient à empêcher la seconde phase du plan réglementaire prévue par l'EPA, qui prônait une extension progressive de l'interdiction des CFC à tous les autres usages.

Au début des années 80, Du Pont de Nemours mobilise les producteurs de CFC et contribue à la création de CMA-FPP. La firme organise également l'action politique des entreprises utilisatrices de CFC, en créant la coalition *Alliance for Responsible CFC Policy*. Dotée de sa propre structure de lobbying, *Alliance* a développé une expertise juridique

et a pris en charge, pour l'ensemble de ses adhérents, les négociations politiques avec l'EPA. Les experts d'Alliance ont également participé, à des titres différents, aux groupes de travail *ad hoc* organisés par l'UNEP.

A partir de 1981, Du Pont exerce une pression sur le gouvernement américain afin d'obtenir une extension de l'interdiction des CFC dans les aérosols, aux autres pays, en particulier les pays européens. En marge des travaux préparatoires à la convention de Vienne, Du Pont maintient sa pression en faveur d'une réglementation des CFC, limitée aux seuls aérosols. En septembre 1986, les dirigeants de la firme américaine annoncent la mise sur le marché des substituts aux CFC, pour 1991. Du Pont et *Alliance* se déclarent alors favorables à une restriction de tous les CFC et demandent au gouvernement américain de fixer une limite globale "*raisonnable*" à la consommation mondiale des CFC. En tant que représentants du leader mondial de la production de CFC, des responsables de Du Pont de Nemours participent aux travaux des groupes de travail mis en place par l'UNEP. Après l'adoption du Protocole de Montréal, Du Pont de Nemours réclame la mise en place d'un échéancier "*clair et définitif*" pour l'élimination des CFC et des HCFC. La firme américaine veut s'assurer d'un délai suffisant pour amortir ses investissements dans les produits de substitution. Par ailleurs, la firme américaine contribue au succès de la Conférence de Londres en faisant pression sur le gouvernement américain, en faveur de la création du fonds multilatéral d'aide au pays en développement.

412• L'action politique d'ICI

Les positions d'ICI sur la réglementation des CFC ont été, longtemps, très proche de celle d'Atochem. ICI a été, avec Atochem, le porte-parole des intérêts européens lors des négociations de Montréal[32]. Comme Atochem, ICI a profité des incertitudes scientifiques pour tenter de retarder l'adoption d'une réglementation restrictive concernant les CFC. Les actions politiques de la firme britannique ont eu comme objectifs, dans un premier temps, de s'opposer aux discours alarmistes de certains scientifiques britanniques, et de limiter les pressions exercées par les groupes écologistes, dont *Friends of The Earth* et *Greenpeace*.

Lors des négociations organisées par l'UNEP, ICI défend avec Atochem, le principe d'une limitation globale des capacités de production des CFC 11 et 12. Après la signature du protocole de Montréal, la position d'ICI se modifie sensiblement. ICI se déclare favorable à une limitation sévère des CFC et prône une accélération du calendrier d'élimination des CFC. ICI réussit à influencer la position des pouvoirs publics britanniques, qui appuient les autres Etats de la Communauté européenne,

[32]ICI a fait partie, avec Atochem, de la délégation officielle de la CEE.

favorables à une réglementation plus stricte (Allemagne, Danemark, Pays-Bas). La révision du protocole de Montréal a lieu à Londres, ce qui apparaît comme un symbole du changement d'attitude des pouvoirs publics britanniques. Après la conférence de Londres, ICI annonce d'importants investissements dans les produits de substitution. La firme britannique maintient sa pression, non seulement en faveur d'une accélération du calendrier d'élimination des CFC, mais également pour obtenir l'interdiction progressive des HCFC.

42• L'action politique des institutions scientifiques

Les scientifiques ont été à l'origine de la découverte du problème de la couche d'ozone et de la mise en cause des CFC. En 1974, ce sont deux chercheurs de l'Université de Californie, F. Rowland et M. Molina[33], qui mettent en cause pour la première fois les CFC dans la destruction de la couche d'ozone stratosphérique. L'hypothèse des deux scientifiques[34] est à l'origine de plusieurs controverses : parmi les scientifiques d'abord (chimistes, météorologues, astrophysiciens...) puis, entre scientifiques, écologistes et industriels. Le phénomène de la destruction de la couche d'ozone est un phénomène complexe et sur lequel le savoir scientifique était, à l'époque, limité. Les incertitudes scientifiques, exacerbées par l'importance des enjeux économiques, laissaient ainsi la place à des interprétations contradictoires sur la responsabilité réelle des CFC, dans la destruction de la couche d'ozone. A partir de 1974, plusieurs organismes spécialisés sont créés pour approfondir le savoir sur les phénomènes stratosphériques : IMOS (*Inadvertent Modification of the Stratosphere*) aux Etats-Unis, COVOS (Comité pour l'Etude des Conséquences des Vols Stratosphériques) en France, COMESA (*Comitte on Meteorological Effects of Stratospheric Aviation*) et SORG (*Stratospheric Ozone Review Group*) en Grande-Bretagne. Aux Etats-Unis, la NASA contribue, par ses recherches, à la compréhension du phénomène de destruction de la couche d'ozone. En 1975, l'UNEP initie un programme de recherche sur les risques pour la couche d'ozone. Entre 1975 et 1977, plusieurs rapports de la NAS (*National Academy of Sciences*) aux Etats-Unis confirment les effets néfastes des CFC sur la couche d'ozone.

Par leurs recherches, les scientifiques ont contribué à accélérer le processus réglementaire initié par l'UNEP. Ainsi, en 1985, peu après la signature de la Convention de Vienne, des scientifiques britanniques[35] mettent en évidence formellement un "trou" dans la couche d'ozone, au-dessus de l'Antarctique. Cette

---

[33] Ces deux scientifiques ont reçu, avec Paul Crutzen, le prix Nobel de chimie en 1995 pour leurs recherches sur la couche d'ozone.
[34] Il s'agissait d'une hypothèse car les conclusions de Rowland et Molian découlaient de travaux expérimentaux.
[35] Campagne dans l'Antarctique du British Antarctic Survey en octobre 1985.

découverte[36] a favorisé une prise de conscience des responsables publics, de la nécessité d'une prise de décision rapide. La mise en évidence du trou dans la couche d'ozone, et les convergences des différentes thèses scientifiques sont, en grande partie, à l'origine de l'avancement des travaux de l'UNEP, qui ont débouché sur le Protocole de Montréal. Les institutions scientifiques ont par ailleurs joué un rôle important en faveur de l'accélération du calendrier d'élimination des CFC. Les révisions successives du Protocole de Montréal ont été, en partie, décidées à la suite de diagnostics scientifiques, sur l'état réel de la couche d'ozone.

43• L'action politique des organisations écologistes

Les organisations écologistes ont joué un rôle déterminant dans l'évolution, et l'aboutissement, des négociations internationales concernant le problème des CFC :

- D'une part, les associations de protection de l'environnement ont contribué à informer, et à sensibiliser l'opinion publique sur les enjeux écologiques du problème de la couche d'ozone. Aux Etats-Unis, une organisation comme "Friends of The Earth" a été à l'origine, dès 1975, de la médiatisation du problème de la couche d'ozone. C'est sous la triple pression, écologiste, scientifique et médiatique, qu'a été initié aux Etats-Unis, le processus réglementaire, devant déboucher sur l'interdiction des CFC dans les aérosols.

- D'autre part, par la pression exercée sur les gouvernements, et par leur participation aux négociations organisées par l'UNEP, les associations écologistes ont contribué à l'accélération du processus réglementaire et, en définitive, à l'accélération du rythme d'élimination des CFC. Malgré les incertitudes scientifiques, les experts des organisations écologistes ont encouragé une décision publique prenant en compte les scénarii les plus pessimistes, sur l'état de la couche d'ozone.

L'efficacité de certaines organisations écologistes s'est manifestée dans leur capacité à mobiliser un réseau de militants à l'échelle internationale. Par exemple, l'association "Les Amis de la Terre" a relayé, en France, l'action initiée par le réseau *Friends of The Earth International.* Cette association a cherché à faire pression sur les pouvoirs publics français, ainsi que sur Atochem. Parmi les initiatives prises par cette association, nous pouvons citer :

---

[36] Cette découverte a été confirmée par des mesures effectuées par la NASA. L'interprétation du "trou" a cependant donné lieu à une autre controverse. Pour certains scientifiques, le trou dans la couche d'ozone était dû à des causes naturelles (tâches solaires, dépression du vortex antarctique).

- L'information et la sensibilisation du public : organisation de conférences-débats, publication d'articles, participation à des colloques, diffusion de cassettes vidéos ;

- L'appel, en coordination avec l'Union Fédérale des Consommateurs, à un boycott des aérosols contenant des CFC : manifestations à la sortie des magasins, distribution de tracts aux consommateurs, etc ;

- La sensibilisation des médias et des partis politiques : envoi de dossiers de presse, organisation de conférences de presse sur les résultats de la conférence de Montréal, interventions dans des émissions radiotélévisées[37] (par exemple,) ;

- La prise de contact avec des scientifiques (CNRS, universités) travaillant sur les problèmes de l'ozone ;

- L'interpellation des responsables publics : lettres aux ministres de l'Environnement successifs, questions parlementaires par l'intermédiaire d'élus, etc.

Il faut souligner que certaines organisations écologistes ont engagé des actions violentes contre les producteurs de CFC. Par exemple, en Grande-Bretagne et en Allemagne, Greenpeace a organisé des opérations violentes contre des sites de production de Hoechst et d'ICI. Par ailleurs, durant la conférence de Londres, *Greenpeace* a organisé des manifestations publiques, pour faire pression sur les responsables politiques.

5• L'interprétation du cas

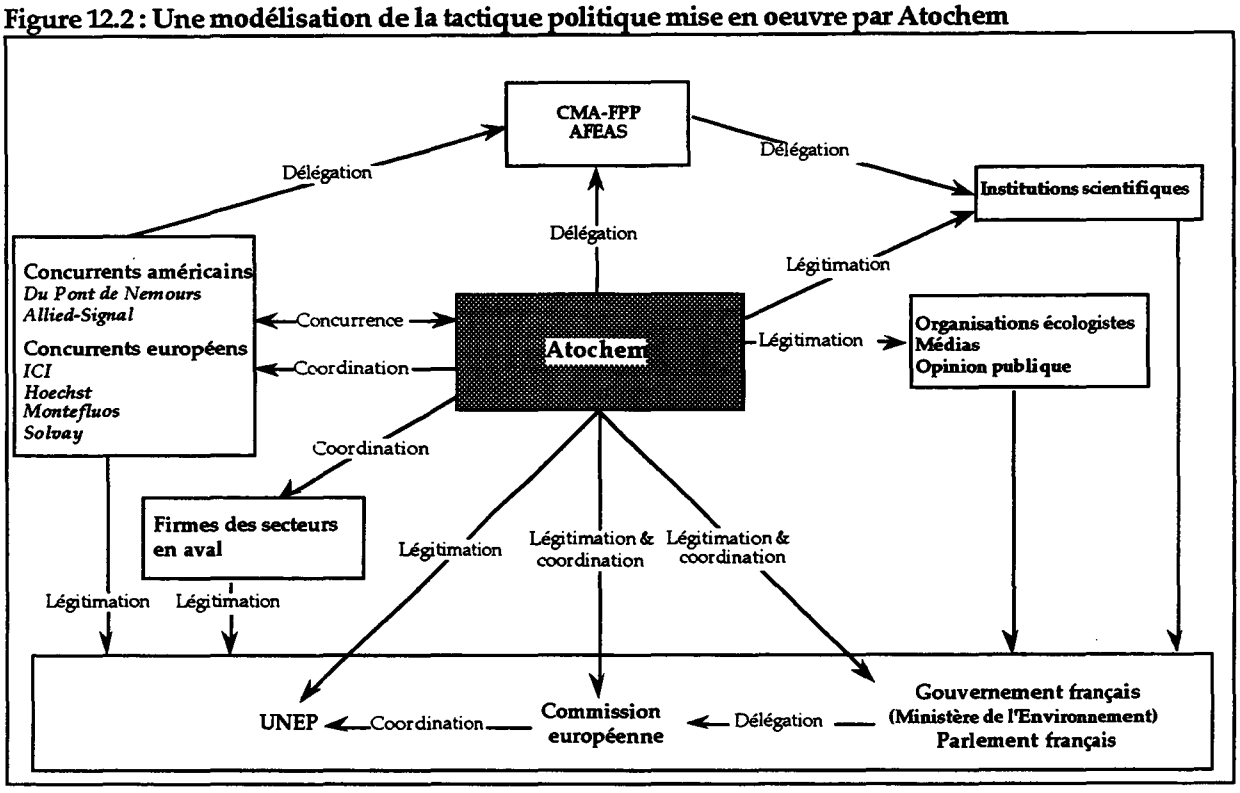
Le problème des CFC et de la couche d'ozone a suscité des débats scientifiques, écologiques, politiques, économiques et industriels, pendant plus de vingt années. En 1997, dix ans après la signature du protocole de Montréal et ving-trois ans après la première mise en cause des CFC, le débat n'est pas encore clos[38]. L'action de lobbying engagée par Atochem doit donc d'être replacée dans cette perspective temporelle. Nous utiliserons, comme pour les autres études de cas, le cadre théorique présenté dans le chapitre 5, pour interpréter l'action de lobbying mise en oeuvre par Atochem (figure 12.2). Nous insisterons plus particulièrement sur les interaction entre les choix - ou les contraintes- stratégiques des producteurs de CFC et leurs actions engagées sur le plan politique.

---

[37] Telle que "La Marche du Siècle".

[38] Plusieurs pays se sont opposés à la proposition de l'Union européenne d'avancer l'échéance d'élimination des HCFC, lors de la réunion d'un groupe de travail de l'UNEP à Nairobi en juin 1997.

Figure 12.2 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Atochem



51 • L'accumulation progressive de ressources politiques

Atochem a bénéficié de ressources politiques appréciables pour conduire son action de lobbying. En tant que leader européen de la production de CFC, et challenger mondial dans ce secteur, Atochem a pû disposer des ressources financières nécessaires à la mise en oeuvre d'actions politiques de longue durée, à l'échelle internationale. Soulignons par ailleurs que de nombreux coûts, liés aux actions politiques engagées, ont été partagés avec les autres firmes du secteur (CMA-FPP, PAFT, AFEAS...). Grâce à sa forte position concurrentielle dans le secteur, et à sa filiation au groupe Elf, Atochem a bénéficié d'une bonne réputation auprès des responsables publiques français, mais aussi auprès des responsables communautaires. La firme française dispose également d'un bon réseau relationnel, au sein de l'Administration et de certains cabinets ministériels (Industrie, Economie, Environnement) de part son statut public et son appartenance au groupe Elf. La mise en place d'une cellule ad hoc, chargée principalement du dossier des CFC, apparaît comme une ressource organisationnelle importante. Cette cellule, composée de deux collaborateurs à plein temps, a pris en charge le suivi quotidien de l'opération de lobbying (relations avec les pouvoirs publics, participation aux groupes de travail au sein des organisations professionnelles, relation avec les médias...) et a coordonné les interventions des différents experts de l'entreprise (sur le plan technique et juridique). Soulignons par

ailleurs, qu'Atochem a fait appel ponctuellement à un cabinet de lobbying, pour organiser, sur le plan politique, l'expédition à Kirouna.

Figure 12.3 : Une évaluation qualitative des ressources politiques d'Atochem

Ressources politiques	Niveau	Commentaires
Expertise technico-économique	Limitée puis importante	Accumulation progressive d'une expertise sur les produits de substitution et les conséquences économiques d'une interdiction des CFC.
Ressource organisationnelle	Limitée puis suffisante	Cellule ad hoc chargée du dossier des CFC. Des ressources de soutien, centralisées (cellule "Affaires Publiques" du groupe Elf) et décentralisées (aspects techniques et juridiques).
Expertise politico-juridique	Limitée puis importante	Bonne connaissance des circuits de décision nationaux. Apprentissage des modes de décision de l'UNEP.
Ressource relationnelle	Importante *(sur le plan national)*	Filiale d'une entreprise publique. Nombreuses relations avec l'Administration (Industrie, Finance, Environnement) et les responsables politiques (à travers les collaborateurs issus des Grands Corps d'Etat).
Réputation	Très importante	Entreprise publique. Leader européen, et n°2 mondial, de la production des CFC.
Ressource financière	Suffisante	Evaluation a posteriori, compte tenu des dépenses engagées. Partage de certains coûts au sein de CMA-FPP, EFCTC, PAFT, AFEAS.

Compte tenu du caractère exceptionnel du problème de la couche d'ozone, et du caractère inédit de la procédure réglementaire, Atochem n'a pas disposé, initialement, de ressources technico-économiques ou politico-juridiques, déterminantes. Cependant, la firme français a progressivement développé une expertise spécifique sur les phénomènes stratosphériques, les produits de substitution, ou les enjeux techniques et économiques de la suppression des CFC. Cette connaissance a été en partie acquise à travers les programmes, financés collectivement par l'ensemble des firmes du secteur (CMA-FPP, AFEAS ou PAFT). De même, si en France Atochem a une bonne connaissance des circuits de décision publique, elle a dû faire l'apprentissage des procédures de décision, et des modes de négociation, propres à l'UNEP. Les participations successives aux travaux préparatoires des multiples conférences organisées par l'UNEP (Vienne, Montréal, Londres, Copenhague) ont permis à Atochem d'accumuler une expérience de la prise en charge du dossier de la couche d'ozone et, plus généralement, des négociations politiques.

Cette remarque concernant l'apprentissage, peut être étendue à l'ensemble des ressources politiques de la firme. Compte tenu de la durée exceptionnelle du processus réglementaire, l'état des ressources politiques d'Atochem a évolué entre 1978 (première réglementation des CFC aux Etats-Unis) et 1992 (conférence de Copenhague). Selon un responsable de l'entreprise, le lobbying engagé autour de la réglementation des CFC a permis à Atochem de prendre conscience des enjeux politiques de ses activités et de se doter par là-même de moyens plus importants (procédures de veille, coordination interne, ressources financières...) pour y faire face.

52• De la pression politique à l'opportunisme concurrentiel

L'action de lobbying engagée par Atochem s'explique autant par la pression exercée par les institutions scientifiques et les organisations écologistes, que par les enjeux concurrentiels du secteur des CFC, et les choix stratégiques de la firme française.

521• Les enjeux concurrentiels de la réglementation des CFC

La réglementation de la production et de la consommation de CFC apparaît comme une contrainte majeure pour des firmes évoluant dans un secteur non réglementé. La menace réglementaire doit tout de même être relativisée. La limitation de la production des CFC, voire leur interdiction, ne remet pas en cause la pérennité des entreprises. Cette activité ne représente pour les principales firmes productrices qu'une faible part de leur chiffre d'affaires : environ 5% du chiffre d'affaires d'Atochem, et entre 1,5% et 1,9% du chiffe d'affaires de Du Pont de Nemours[39]. Pour autant, les enjeux économiques pour ces firmes ne sont pas négligeables puisque la réglementation porte sur un marché global de 2,5 milliards de dollars. Par ailleurs, la réglementation des CFC a une signification symbolique très importante : il s'agit de la première réglementation contraignante pour les firmes chimiques, adoptée à l'échelle mondiale, et concernant un problème de protection de l'environnement. Pour des entreprises comme Atochem, Du Pont de Nemours, Hoechst ou ICI, la réglementation des CFC apparaît comme un précédent dangereux. Cependant, l'évolution du processus réglementaire concernant les CFC a été largement influencée par la structure du secteur et les choix stratégiques des firmes. Comme nous l'avons vu précédemment, le secteur des CFC est un secteur global, fortement concentré, dominé par un leader, américain, Du Pont de Nemours, et, dans une moindre mesure, par un challenger européen, Atochem. Le comportement politique de ces deux firmes, ainsi que leurs choix en matière d'une offre

[39] En considérant les données pour 1988, on peut estimer que Du Pont détient 25% du marché mondial des CFC ; soit 25% d'un marché entre 2 et 2,5 milliards de $. Il faut rapporter ce chiffre au chiffre d'affaires total du groupe Du Pont en 1988, soit 32 360 millions de $.

de substitution aux CFC, ont conditionné en partie l'évolution du processus réglementaire.

Face aux multiples incertitudes, réglementaires (portée de la réglementation et calendrier d'élimination des CFC), technologiques (mise au point des produits de substitution[40]) et commerciales (comportement des industries utilisatrices de CFC[41], évolutions futures des marchés[42]), les producteurs de CFC ont été confrontés à des choix stratégiques difficiles. Les principales interrogations stratégiques peuvent être résumées comme suit : rester présent sur le marché avec des produits de substitution ou se retirer ? Sur quels segments d'offre (mousses, froid, solvants) se développer et avec quelles technologie, transitoire (HCFC) et/ou définitive (HFC) ? Avec quels moyens assurer son développement stratégique (R&D propre, coopération technologique, acquisition, coopération avec les industries en aval) ? Les incertitudes pesant sur l'évolution du secteur ont cependant favorisé les comportements opportunistes. Les choix effectués par le leader, Du Pont de Nemours, et le britannique, ICI, sont très significatifs.

522• Le lobbying offensif de Du Pont de Nemours

Tout en rejetant la mise en cause des CFC par les scientifiques et les écologistes, et en s'opposant à une réglementation contraignante, Du Pont de Nemours a engagé, dès 1974, des recherches sur des produits de substitution[43]. Après l'interdiction aux Etats-Unis des CFC dans les aérosols, et l'échec relatif de son action de lobbying[44], Du Pont

---

[40] Plusieurs produits développés par les producteurs de CFC n'ont pu être commercialisés pour des problèmes toxicologiques (par exemple, le HFC 123 de Du Pont de Nemours).

[41] Les industries en aval peuvent adopter plusieurs stratégies face aux produits de substitution. Première stratégie : adopter les produits transitoires (HCFC), c'est la stratégie adoptée par exemple par Electrolux, qui a été le premier à mettre sur le marché des réfrigérateurs sans CFC. L'avantage de cette stratégie est qu'elle permet de se différencier avec des produits "écologiques" mais plus chers. Cette stratégie fait cependant prendre des risques sur les choix technologiques surtout si la différenciation est ensuite facilement copiable par les concurrents. Deuxième stratégie : utiliser les CFC jusqu'à leur interdiction puis tenter de saboter la réglementation, par exemple en développant des filières de marché noir. Troisième stratégie : ne pas s'engager dans les produits de substitution transitoires (HCFC) et opter directement pour des technologies à base de HFC (produits de substitution définitifs).

[42] Par exemple, dans la filière froid, la palette des solutions techniques laissait de grandes incertitudes sur les volumes des marchés.

[43] Entre 1974 et 1986, la firme américaine aurait ainsi consacré plus de 30 millions de dollars à la R&D sur les produits de substitution (Source : Jacques Theys, Sylvie Faucheux et Jean-François Noël ; "La guerre de l'ozone", *Futuribles*, octobre 1988). A partir de 1987, les dépenses annuelles de R&D de Du Pont, consacrées aux substituts, seraient de l'ordre de 10 millions de dollars. En 1990, la direction de Du Pont déclare avoir consacré 250 millions de dollars pour la restructuration complète de son offre CFC (R&D, investissements industriels et commerciaux). L'investissement total à l'horizon de l'an 2000 serait de l'ordre de 1 milliard de dollars.

[44] Compte tenu des pressions écologistes et scientifiques, la limitation de l'interdiction aux seuls aérosols peut également être interprétée comme un succès du lobbying de Du Pont de Nemours. L'offre dans les aérosols reste en effet marginale aux Etats-Unis, où l'essentiel des débouchés des CFC se trouve dans l'industrie du froid (réfrigération, climatisation domestique et automobile). Les organisations écologistes ont focalisé leurs attaques contre les CFC rejetés dans l'atmosphère, donc essentiellement contre l'usage des aérosols (les plus visibles du grand public). Pour Du Pont de Nemours, l'interdiction de ces CFC dans les aérosols permettait de limiter la pression écologiste et médiatique, tout en préservant le coeur de son activité.

de Nemours cherche à généraliser sa contrainte réglementaire nationale, à ses concurrents européens. Le lobbying apparaît ici clairement comme une arme concurrentielle, puisque l'interdiction des CFC dans les aérosols pouvait avoir des conséquences plus graves pour les producteurs européens, relativement à celles subies par Du Pont de Nemours[45]. La position Du Pont de Nemours concernant la limitation des CFC a été conditionnée par les résultats de sa R&D sur les produits de substitution. En 1986, lorsque la firme américaine a des certitudes sur le calendrier de mise au point des substituts, le lobbying engagé vise à obtenir un calendrier "raisonnable" d'élimination des CFC. Compte tenu de son avance en matière de R&D, un calendrier "raisonnable" pour Du Pont de Nemours est nécessairement contraignant pour ses concurrents, en particulier pour Atochem. C'est la deuxième manifestation concurrentielle du lobbying engagé par Du Pont de Nemours. Après la signature du Protocole de Montréal, le lobbying résolument proactif de Du Pont de Nemours a eu deux objectifs. D'une part, il s'agit d'assurer l'adhésion au Protocole des pays en développement pour éviter la croissance d'un marché parallèle des CFC[46]. Avec les producteurs européens, Du Pont de Nemours a ainsi défendu le principe d'un fonds multilatéral pour financer la transition vers les produits de substitution des pays en développement. D'autre part, il s'agit d'obtenir l'accélération du calendrier d'élimination des CFC, au fur et à mesure de la mise sur le marché des produits de substitution[47]. En effet, dès 1991, le leader américain met en oeuvre une ambitieuse politique d'offre de substituts aux CFC[48]. Après la conférence de Londres, le nouvel enjeu des négociations était l'accélération du calendrier d'élimination des HCFC, produits de substitution transitoires. Du Pont de Nemours a engagé des actions d'influence pour s'opposer à cette accélération et garantir une rentabilité suffisante des investissements réalisés dans les HCFC.

523• Le lobbying opportuniste d'ICI

ICI a été, avec Du Pont de Nemours, l'une des premières entreprises à avoir anticipé l'interdiction des CFC. Malgré des recherches engagées dès 1974 sur les produits de

---

[45] Selon un responsable de Atochem, le rapport entre le marché des CFC pour les aérosols et le marché des CFC pour l'industrie du froid est, dans les années 70, de 20/80 aux Etats-Unis et de 40/60 en Europe. Proportionnellement, les conséquences de l'interdiction des CFC dans les aérosols sont donc plus importantes pour les producteurs européens.

[46] Cela répond à deux objectifs : maintenir une avance technologique sur les entreprises des pays en développement ; empêcher à terme les exportations de CFC vers les pays en développement de la part des producteurs européens excédentaires (comme Atochem).

[47] L'accélération du calendrier d'élimination des CFC favorisait le développement du marché des substituts et donc augmentait la rentabilité à court terme des investissements réalisés pour ces produits.

[48] Du Pont de Nemours mise plus particulièrement sur deux produits : HCFC-123 (conditionnement d'air) et HFC-134a (réfrigération). La commercialisation du HFC-134a débute effectivement en 1991. Son prix de vente est 5 à 10 fois plus cher que celui du CFC équivalent. Sur le plan industriel, Du Pont a investi dans cinq unités de production de substituts : Etats-Unis (deux unités), Canada, Japon et Pays-Bas[48]. Parallèlement, la production de CFC de Du Pont baisse de 75% entre 1986 et 1994.

substitution[49], la firme britannique s'oppose à toute réglementation contraignante de la production de CFC. Lors des négociations organisées par l'UNEP, l'action politique engagée par ICI, conjointement avec Atochem, visait à défendre le principe d'une limitation globale des niveaux de production des CFC. Cette solution, tout en étant compatible avec les enjeux écologiques du problème, laisse de grandes marges de manoeuvre pour les producteurs européens excédentaires[50] et génère dans le même temps des contraintes pour les concurrents américains[51]. Ici encore, la dimension concurrentielle du lobbying apparaît très clairement. Après l'accord de Montréal, ICI privilégie une stratégie de spécialisation sélective et focalise son offre produit sur le segment du froid[52]. La firme britannique fait ainsi le pari sur une offre de substitution de deuxième génération, avec le HFC-134a. Dans un premier temps, le nouvel objectif de l'action politique engagée par ICI, devient l'accélération du calendrier d'élimination des CFC, ainsi que l'adhésion des pays en développement au Protocole de Montréal. La firme britannique milite ensuite pour l'adoption d'une réglementation contraignante concernant les produits de substitution transitoires (HCFC), s'opposant ainsi aux intérêts des autres firmes du secteur. Cette action politique opportuniste apparaît comme un levier important dans la stratégie concurrentielle offensive du producteur britannique[53].

524• Le lobbying défensif et réactif d'Atochem

Comparativement à Du Pont de Nemours, les efforts d'Atochem en matière de R&D sur les substituts aux CFC ont été engagées tardivement. La firme française, moins soumise que ses concurrents américains à la pression des scientifiques et des écologistes, n'a réellement pris en charge la question des CFC qu'à l'aube des années 80. Atochem a ainsi opté pour une tactique de lobbying plus réactive et plus prudente, consistant à s'opposer aux thèses jugées alarmistes des institutions scientifiques et des organisations écologistes. Jusqu'en 1987, les intérêts de la firme française s'identifiaient avec ceux de l'ensemble des producteurs européens. Lors des négociations organisées

---

[49] Les investissements de R&D engagés par ICI sont de l'ordre de 30 millions de dollars.

[50] Le producteur britannique pouvait ainsi ajuster son offre à l'intérieur d'un niveau global de production : par exemple, réorienter l'offre CFC vers les segments du froid ou des solvants en cas de diminution du marché des aérosols ou encore, accroître ses exportations à destination des pays en développement.

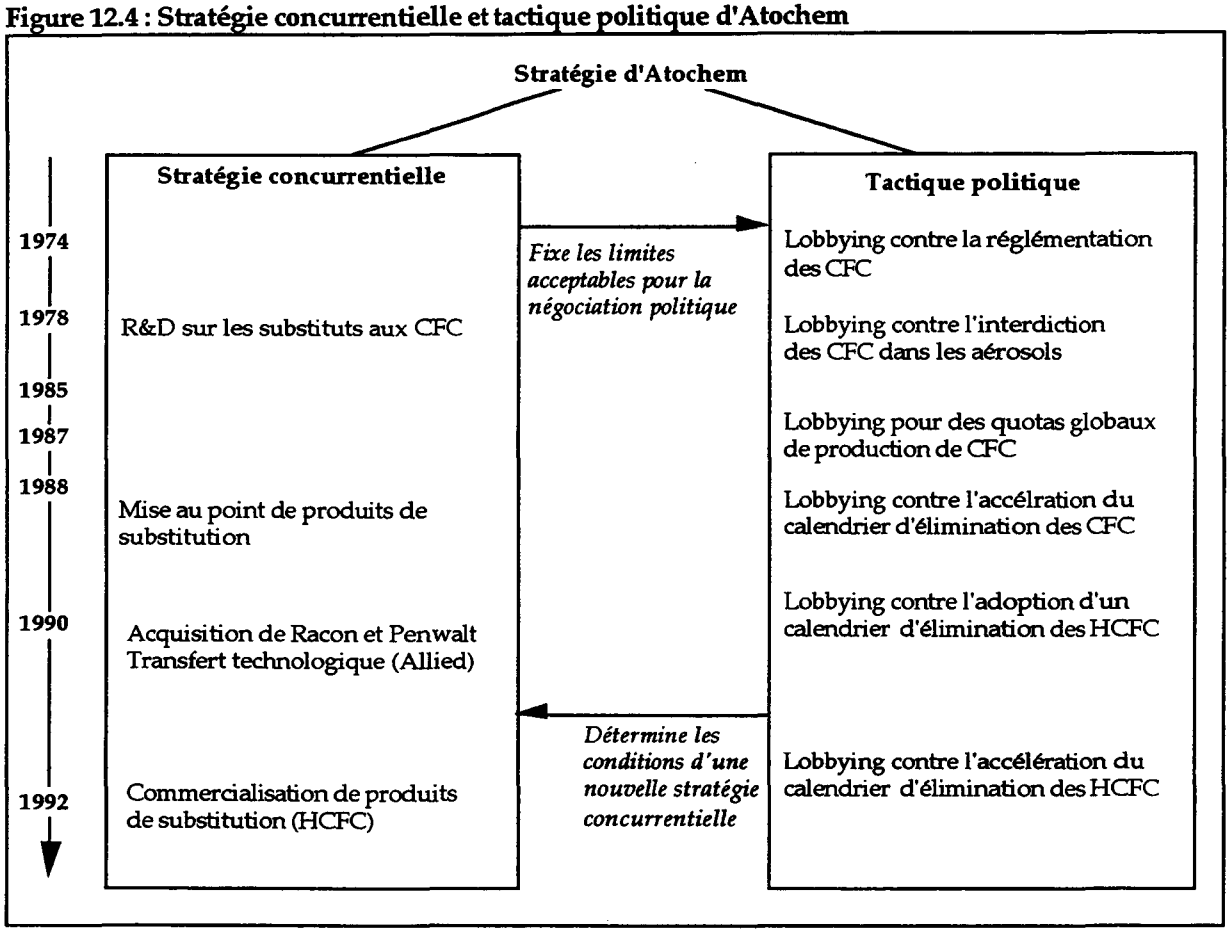
[51] Dont le niveau de production a sensiblement baissé à partir de 1978.

[52] En 1990, selon les experts, ICI possède une certaine avance sur ses concurrents dans les substituts dédiés à la réfrigération et la climatisation.

[53] ICI a ainsi investi près de 100 millions de livres pour le développement de son offre HFC, dont 30 millions de livres pour la mise en place d'une unité de production à Runcorn (Grande-Bretagne). Cette unité, opérationnelle en 1992, a une capacité de 10 000 tonnes par an. ICI a également investi dans deux autres unités de production, aux Japon et aux Etats-Unis, d'une capacité totale de 20 000 tonnes par an. En 1994, ICI produit près de 17 000 tonnes par an de HFC-134a et devient ainsi le plus gros producteur mondial sur ce segment. Sur le plan commercial, l'offre des produits de substitution d'ICI connaît un véritable succès, malgré un prix de lancement cinq fois supérieur à celui des CFC équivalents. Par exemple, en 1991, General Motors a été le premier client de ICI pour le HFC-134a , utilisé dans les systèmes d'air conditionné des voitures. Grâce à son offre dans les HFC, la firme britannique cherche à s'implanter sur les marchés sur lesquels elle était absente : par exemple,

par l'UNEP, Atochem a fortement influencé la position de la Commission européenne, en faveur d'une réglementation tenant compte des intérêts spécifiques des producteurs communautaires : il s'agissait d'obtenir une limitation du niveau global de production des CFC afin de préserver les débouchés sur le marché européen et les exportations vers les pays en développement. Dans les enceintes de l'UNEP, l'opposition concurrentielle Atochem versus Du Pont de Nemours s'est transformée en une confrontation Communauté européenne versus Etats-Unis[54].

Figure 12.4 : Stratégie concurrentielle et tactique politique d'Atochem



Après l'adoption du Protocole de Montréal, le lobbying engagé par Atochem vise à s'opposer à toute accélération du calendrier d'élimination des CFC. Il s'agissait, pour la firme française, en retard en matière de R&D, d'obtenir des délais suffisants pour la mise au point des produits de substitution. Durant cette période, l'action politique d'Atochem s'opposait aussi bien aux intérêts de Du Pont de Nemours, qu'à ceux d'ICI, en avance dans la mise au point des substituts. Après la Conférence de Londres, l'action politique d'Atochem a pour nouvel objectif de s'opposer à la mise en cause des HCFC, pour lesquels la firme française a engagé d'importants investissements. Atochem cherche à garantir la commercialisation des ses produits de substitution de

---

le marché français des fluides frigorigènes.

[54] Voir à ce sujet le récit du négociateur américain Richard E. Benedick dans : "*Ozone diplomacy*", Harvard University Press, 1991.

première génération (HCFC) et à rentabiliser les investissements effectués. Les intérêts de la firme française convergent cette fois-ci avec ceux de Du Pont de Nemours, qui a également développé une offre HCFC, mais divergent avec ceux d'ICI, qui a opté directement pour une offre de substituts de deuxième génération, HFC. Le comportement politique réactif de la firme française (figure 12.4) s'explique ainsi largement par des choix concurrentiels, plus prudents, moins opportunistes, que ses concurrents. Les oppositions d'intérêts, et les changements d'alliance opérés au gré des avancées technologiques, n'ont pas empêché les producteurs de CFC d'engager des actions collectives pour défendre leurs intérêts vitaux.

53• L'organisation de coalitions technico-politiques pour la défense des intérêts vitaux

La concentration du secteur a largement favorisé la mise en oeuvre d'actions politiques collectives de la part des producteurs de CFC. La réaction des firmes chimiques est une réaction de nature corporatiste : défendre les intérêts de l'ensemble de la profession face aux attaques des écologistes et des scientifiques. L'organisation d'une réaction collective a été rendue possible, dans un premier temps, par l'absence de concurrence exacerbée entre les producteurs de CFC : marché en maturité, technologie stable, positions concurrentielles stables, partage géographique des marchés. Par ailleurs, l'existence de structures de représentation professionnelle (CMA aux Etats-Unis et CEFIC en Europe) a facilité, sur le plan pratique, la mise en place de coalitions politiques. Atochem a participé à deux types de coalitions politiques : des coalitions à caractère mondial, regroupant l'ensemble des producteurs de CFC, et des coalitions à caractère communautaire.

Les coalitions à dimension mondiale ont permis aux producteurs de CFC de défendre leurs intérêts vitaux, à savoir la pérennité de leur activité. CMA-FPP, PAFT et AFEAS représentent selon nous ces coalitions : il s'agissait bien pour les firmes du secteur de produire, grâce à ces "programmes", une expertise scientifique et technologique permettant *in fine* d'orienter les débats sur le problème de la couche d'ozone et des CFC. Pour autant, à la différence d'*Alliance for Responsible Policy*, ces coalitions ne constituaient pas des leviers d'influence directe des pouvoirs publics.

CMA-FPP a permis aux producteurs de CFC d'obtenir une certaine légitimité scientifique sur les phénomènes stratosphériques, mais surtout de pouvoir disposer d'une expertise scientifique permettant de s'opposer aux thèses supposées alarmistes des organisations écologistes. En finançant d'importantes recherches sur les problèmes de la couche d'ozone, les producteurs de CFC ont progressivement développé des

relations de collaboration avec les institutions scientifiques[55]. Cela a permis de dépasser le comportement défensif, pour adopter une attitude résolument offensive[56] quant au diagnostic de l'état de la couche d'ozone. Par ailleurs, en finançant des projets de recherche sur des sujets d'intérêt collectif, les producteurs de CFC pouvaient bénéficier d'une image positive auprès de l'opinion publique, voire des scientifiques et des organisations écologistes. Par ailleurs, grâce à PAFT et à AFEAS, les producteurs de CFC ont développé une expertise technique indispensable à la mise au point des produits de substitution. Cette expertise a permis aux entreprises d'influer sur le calendrier d'élimination des CFC. En effet, il semblait difficile, pour les pouvoirs publics, d'envisager l'interdiction des CFC sans s'assurer de la possibilité pratique de leur substitution.

EFCTC représente la coalition politique à caractère communautaire à laquelle a participé Atochem. La constitution de cette coalition a été facilitée par la convergence des intérêts des principaux producteurs européens de CFC, qui a prévalue jusqu'en 1987. EFCTC a permis aux firmes du secteur de formuler une position politique commune, qui préserve leurs intérêts vitaux, et qui constitue en même temps une base pour la position communautaire, lors des négociations organisées par l'UNEP.

Il apparaît donc que, loin d'avoir subi le processus réglementaire, les producteurs de CFC ont réussi à orienter les débats et à influer les décisions. Les principales incertitudes réglementaires (Vienne, Montréal, Londres, Copenhague) doivent être interprétées, non pas comme la conséquence de l'échec des actions collectives des producteurs de CFC, mais, comme nous l'avons vu précédemment, comme le résultat des divergences d'intérêts entre les entreprises du secteur et du comportement opportuniste de certaines d'entre elles.

54• La légitimation comme réponse à la pression scientifique et écologiste

Le problème de la couche d'ozone, et la mise en cause des CFC, a émergé à la suite de l'action de sensibilisation engagée par les institutions scientifiques. Les enjeux écologiques du problème (détérioration de la couche d'ozone, conséquences climatiques et conséquences sur les êtres vivants) ont été largement amplifiés par les organisations écologistes et par les médias. Les organisations écologistes, ainsi que certains

[55] Les principaux laboratoires, privés ou publics, travaillant sur les problèmes de l'ozone ont contribué, directement ou indirectement, aux recherches financées par CMA-FPP. Selon un responsable d'Atochem, les relations avec les scientifiques étaient basées sur le "*respect mutuel*".

[56] Par exemple, CMA-FPP disposait de son propre modèle de simulation des phénomènes stratosphériques. Les producteurs de CFC pouvaient ainsi discuter les hypothèses scientifiques retenues par les pouvoirs publics.

scientifiques, ont joué leur rôle d'entrepreneur politique, accélérant, orientant parfois, la prise de décision publique. Dans ce contexte contraignant, le lobbying engagé par Atochem a essentiellement reposé sur des actions de légitimation. La firme française, comme la plupart des autres producteurs de CFC, a développé un discours de persuasion dont les objectifs ont été successivement :

- De retarder le processus de décision publique ; En rejetant les hypothèses scientifiques sur la dégradation de la couche d'ozone et la responsabilité des CFC dans ce mécanisme, Atochem a cherché à retarder toute réglementation contraignante de la production ou de la consommation des CFC. La firme française a exploité les incertitudes scientifiques, et les controverses entre chercheurs, pour retarder la prise de décision publique. Il apparaît effectivement que le processus de décision publique a été cadencé par le rythme des découvertes scientifiques. La connaissance scientifique est ainsi devenue l'enjeu des négociations politiques et le principal levier d'influence des lobbies ;

- D'orienter le sens de la réglementation des CFC ; Lorsque la responsabilité des CFC fût admise, et la dégradation de la couche d'ozone démontrée, Atochem a cherché à influencer le contenu même de la décision publique. La démarche de légitimation de la firme française a reposé sur trois mécanismes principaux. Nous avons déjà évoqué précédemment le financement collectif des recherches scientifiques, ainsi que l'expertise technique[57], qui ont permis aux producteurs de CFC, et à Atochem, d'élaborer un discours de légitimation cohérent avec leurs intérêts économiques. Atochem a par ailleurs exploité les incertitudes quant aux solutions réglementaires pouvant être apportées au problème de la couche d'ozone, pour influencer la décision publique. Grâce à des études, commandées à des universitaires, la firme française a tenté de légitimer des solutions réglementaires préservant ses propres intérêts ;

- D'éviter le développement d'un climat hostile aux intérêts vitaux de l'entreprise ; Après l'adoption du Protocole de Montréal, Atochem a cherché à rassurer les différentes parties prenantes -pouvoirs publics nationaux, scientifiques, écologistes, médias, opinion publique- et à les convaincre de la pertinence de ses propres choix stratégiques : développement des produits de substitution, collaboration avec les entreprises en aval, financement des recherches scientifiques sur la couche d'ozone. L'organisation de l'expédition à Kirouna, la publication de nombreuses brochures de

[57] Grâce à leur expertise technique et économique (possibilités techniques de la substitution des CFC, évaluation du coût de la substitution, estimation des marchés futurs...), les firmes chimiques ont pu infléchir les orientations des décideurs publics. La participation d'experts de l'entreprise aux différents groupes de travail de l'UNEP a constitué un formidable levier de lobbying.

vulgarisation, la collaboration au bulletin d'information de l'UNEP[58] font parties des actions de communication mises en oeuvre par Atochem[59]. Ces actions devaient prévenir une éventuelle accentuation de la pression exercée sur l'entreprise, et une surenchère sur le rythme d'élimination des CFC.

Comme nous l'avons montré précédemment, l'accélération du calendrier d'élimination des CFC, puis des HCFC, apparaît plus une conséquence de l'opposition concurrentielle entre les firmes du secteur, que de la pression exercée par les groupes écologistes et les institutions scientifiques. Il semble en effet que les intérêts des producteurs de CFC et ceux des organisations écologistes ne soient pas totalement divergents. Dès lors que des produits de substitution ont été mis au point, le principe d'une limitation des CFC devenait rentable pour les firmes chimiques[60] : prix de vente plus élevés, renouvellement du parc des matériels intégrant des CFC, élimination des concurrents ne disposant pas des moyens nécessaires au développement des produits de substitution, etc. Cette situation a pour le moins facilité la démarche de légitimation engagée par Atochem.

55• L' influence d'une décision publique complexe

L'action de lobbying mise en oeuvre par Atochem porte sur une décision publique relevant de trois niveaux d'autorités : une autorité internationale (les différentes réglementations sont des traités internationaux), une autorité régionale (la Commission européenne a négocié ces traités pour le compte des Etats de la Communauté), une autorité locale (les protocoles ont été ratifiés par le Parlement français et mis en oeuvre par l'administration nationale). La multiplicité des parties prenantes publiques, ajoutée aux incertitudes scientifiques sur le problème de la couche d'ozone, et au caractère inédit de la réglementation en jeu, expliquent la complexité et la longueur du processus de décision publique, et par là même celles du processus de lobbying. Pour Atochem, comme pour les autres parties prenantes, le processus de lobbying fût également un processus d'apprentissage.

Sur le plan national, le statut d'entreprise publique et d'unique producteur national de CFC, a vraisemblablement facilité à Atochem la mise en oeuvre de son action politique.

---

[58] "Action Ozone" est une publication trimestrielle de l'UNEP.

[59] Soulignons, qu'en France, Atochem et les entreprises de la filière CFC ont largement communiqué sur les campagnes de récupération de CFC dans les réfrigérateurs usagés, et sur la substitution des CFC dans les aérosols (logo avec la mention : "Sans CFC. Préserve la couche d'ozone") et dans certains réfrigérateurs (indication "Sans CFC").

[60] Le pamphlet iconoclaste de Rogelio Maduro et Ralf Schauerhammer ("*Ozone, un trou pour rien*", Editions Alcuin, 1992) dénonce la collusion entre les scientifiques, les écologistes et les industriels. Ces derniers sont soupçonnés d'organiser une nouvelle forme de "prohibition" pour engranger de substantiels profits.

Les autorités nationales n'ayant pas un réel pouvoir de décision, les actions politiques mises en oeuvre par Atochem devaient essentiellement permettre une bonne coordination avec les responsables publics, en vue des négociations internationales. Grâce à son expertise technico-économique, Atochem a été ainsi le principal pourvoyeur d'informations concernant le problème des CFC, auprès des pouvoirs publics français. La firme française a également cherché à sensibiliser les responsables politiques sur les enjeux, autres qu'écologiques, du problème. C'est vraisemblablement le sens de l'expédition organisée à Kirouna ou du rapport inspiré à l'Office Parlementaire d'Evaluation.

Sur le plan communautaire, Atochem a également bénéficié de deux facteurs favorables : d'une part, la firme française est le leader européen de la production de CFC ; d'autre part, les intérêts des entreprises européennes du secteur (ICI, Hoechst, Montefluos, Solvay) étaient convergents initialement. Aussi, jusqu'à la signature du Protocole de Montréal, les intérêts communautaires se sont-ils confondus avec ceux d'Atochem. A travers EFCTC et IGPOL, Atochem a pû se coordonner avec les fonctionnaires de la Commission européenne, chargés des négociations politiques au sein de l'UNEP.

Sur le plan international, l'action de lobbying d'Atochem a été moins aisée. Dans le processus de négociation organisé par l'UNEP, les intérêts des Etats se sont souvent confondus avec ceux de leurs entreprises productrices de CFC. Les considérations écologiques du problème ont rapidement cédé le pas aux enjeux économiques et géopolitiques :

- D'une part, les premières négociations (Vienne, Montréal) ont vu l'opposition entre les Etats-Unis et la pays de la Communauté européenne (France, Grande-Bretagne, Allemagne et Italie) ; Au delà des enjeux propres à l'industrie des CFC, cette opposition s'inscrit aussi dans une logique d'affrontement entre une puissance établie et une communauté en construction sur le plan politique ;

- D'autre part, le problème des CFC a soulevé un débat portant sur les rapports entre les pays industrialisés (Etats-Unis, Europe, Japon) et les pays en développement[61] (Chine, Inde, Brésil) ; La mise en place du fond d'aide aux pays en développement

[61] Le discours tenu par ces pays peut être résumé ainsi : "*pourquoi interdire les CFC dans les pays en développement alors que les pays industrialisés sont les seuls responsables de l'état actuel de la couche d'ozone, les CFC qui attaquent l'ozone ayant été émis il y une trentaine d'années*". Si la technologie des CFC est accessible pour les pays en développement, il n'en est pas de même pour la technologie des substituts (HCFC, HFC), plus complexes et plus chers. Le principe soutenu par les pays en développement n'est autre que celui du "pollueur-payeur". Ceci explique le refus de l'Inde et de la Chine d'adhérer au protocole de Montréal. L'adhésion de ces pays fut obtenue après l'adoption du fonds d'aide qui devait financer les transferts technologiques (au bénéfice des pays en développement mais aussi au bénéfice des firmes occidentales).

répond précisément à cet enjeu. Il devait limiter l'essor des CFC dans ces pays et favoriser les transferts technologiques concernant les produits de substitution.

Les protocoles successifs apparaissent ainsi, comme des compromis subtiles entre les différentes positions des Etats, porteurs des intérêts de leurs entreprises nationales respectives. Le protocole de Montréal tient compte aussi bien des intérêts d'Atochem - et des autres producteurs européens- que des intérêts de Du Pont de Nemours[62]. Malgré ses motivations écologiques, la réglementation qui a été adoptée a laissé d'appréciables marges de manoeuvre aux producteurs de CFC[63], pour se développer (en particulier par une pénétration des pays en développement : implantation d'usines ou exportation) et préparer leur reconversion dans les produits de substitution.

56• L'évolution du système concurrentiel

Paradoxalement, la réglementation des CFC s'est traduite par une dynamisation du secteur. Avant le protocole de Montréal, le secteur était en phase de maturité (prix bas, positions concurrentielles stables) sur les principaux marchés (Europe, Amérique, Japon). L'offre des produits de substitution a modifié la dynamique concurrentielle. Le renouvellement progressif de l'offre s'est traduit par des prix élevés, des marges élevées, et des positions concurrentielles fluctuantes. *A posteriori,* la réglementation apparaît comme une opportunité stratégique pour les producteurs de CFC. Parmi les évolutions les plus remarquables enregistrées par le secteur, nous pouvons souligner :

- *Une forte augmentation des prix et l'importation de CFC* ; Avant l'arrêt total de la production, on a assisté à une flambée des prix des CFC[64]. Par ailleurs, il s'est développé un marché noir pour faire face à la maintenance des anciennes installations frigorifiques fonctionnant avec des CFC.

- *Une surcapacité de production des substituts* ; Les capacités d'absorption du marché ont été surestimées par certains producteurs (Du Pont, ICI). Il en a résulté une surcapacité structurelle de l'offre. En 1994, on estime que 30% seulement de la production des produits de substitution trouvent des débouchés dans les filières en aval[65].

---

[62] La firme américaine souhaitait une limitation des niveaux de consommation, ce qui lui laissait plus de marges de manoeuvre pour un développement géographique. La réglementation du protocole de Montréal a porté à la fois sur les niveaux de consommation et de production.

[63] Notons également que l'année de référence pour les quotas fixés par le protocole de Montréal étant 1986, les producteurs américains, qui avaient limité unilatéralement leur production, ont été défavorisés de facto par la réglementation.

[64] Le prix de certains CFC aurait été multiplié par 10.

[65] Par ailleurs, en 1993 la Commission européenne a autorisé l'importation de CFC pour répondre aux besoins des filières en aval (froid), aggravant par là même la situation de surcapacité sur le marché des substituts.

- *Une plus grande concentration* ; Certains experts prévoyaient une très forte concentration du secteur, dans lequel ne subsisteraient que quatre ou cinq firmes à l'horizon de l'an 2000. La concentration a été moins forte que prévue : par exemple, Atochem (n°2) a racheté Penwalt et Racon, et Allied-Signal (n°3) a racheté la firme hollandaise Akzo (n°11). Toutefois, on a assisté à l'arrivée de nouveaux entrants (comme Rhône-Poulenc qui a racheté le britannique ISC), attirés par les marges potentielles plus élevées et les forts taux de croissance du marché des substituts ;

- *Le renforcement de la position concurrentielle d'ICI* ; Grâce à son offre de HFC-134a (substituts de deuxième génération), ICI a renforcé sa position concurrentielle dans le segment du froid, au détriment de Du Pont et d'Atochem. En 1994, la firme britannique a déclenché une guerre des prix dans le cadre d'une offensive concurrentielle sur certains marchés européens (en France en particulier). Entre 1991 et 1995, le prix de certains HFC a ainsi été divisé par 4 ;

- *La substitution des substituts* ; les HCFC, substituts de transition, seront interdits à partir de 2014. Les professionnels pensent qu'ils le seront dès 2000-2005. En 1995, les HCFC ont été interdits pour les aérosols dans l'Union Européenne. Les HFC ont été mis en cause à leur tour, pour leur contribution à l'effet de serre. Il existe donc un risque, à moyen terme, d'une réglementation de ces substituts.

Globalement, le bilan économique de la réglementation des CFC semble favorable aux producteurs de CFC. D'une part, l'augmentation ponctuelle des prix sur le marché des CFC a permis de réaliser de substantiels profits. D'autre part, le marché des substituts demeure très favorable (perspectives de croissance et niveau de marge), malgré la surcapacité enregistrée. Par ailleurs, les prix élevés des produits de substitution rendent plus rentables les exportations et favorisent la croissance géographique des firmes (en particulier, les firmes européennes).

Conclusion du chapitre 12

Le cas que nous avons présenté dans ce chapitre illustre parfaitement l'interaction entre les actions politiques mises en oeuvre par les producteurs de CFC et leurs décisions sur le plan concurrentiel. Atochem, comme les autres firmes du secteur, a su alterner les comportements politiques d'obstruction et d'opportunisme (Marcus, 1984), au gré de ses avancées dans la R&D sur les substituts aux CFC. La réglementation apparaît comme une formidable opportunité stratégique saisie par les producteurs de

CFC. Elle a favorisé la transition d'un marché en maturité vers un marché de substitution profitable et en forte croissance.

Le cas illustre également un processus de lobbying complexe et soumis à de nombreuses incertitudes : complexité et incertitude du problème au coeur de l'action de lobbying (expertise scientifique sur la couche d'ozone), multiplicité des enjeux (écologiques, économiques, technologiques, politiques), incertitude et complexité technologique (substitution des CFC), incertitude sur le comportement des parties prenantes (opportunisme et retournements d'alliances) complexité de la procédure de décision publique (négociation internationale), etc. En collaborant avec ses propres concurrents, malgré des divergences d'intérêts, Atochem a réussi à limiter les incertitudes du processus de lobbying, tout en se dotant d'une expertise scientifique, indispensable pour l'influence des pouvoirs publics. La firme française a également adapté les objectifs de ses actions d'influence en fonction de l'évolution du contexte, politique, scientifique, technologique et économique, faisant ainsi l'apprentissage de la conduite d'un processus de lobbying complexe.

4 ème partie :

Les enseignements au sujet de l'action politique de l'entreprise

Chapitre 13 : Les tactiques politiques de l'entreprise

Chapitre 14 : Les enjeux internes et externes de l'action politique de l'entreprise

Chapitre 13 •

Les tactiques politiques de l'entreprise

1• L'importance des ressources politiques de l'entreprise

11• Une nouvelle proposition de classification des ressources politiques

12• Les ressources politiques mobilisables par l'entreprise

13• Les capacités d'intervention politique de l'entreprise

2• L'environnement des tactiques politiques de l'entreprise

21• Les principes d'une typologie des situations de lobbying

22• Les situations-types de lobbying

23• La dynamique des situations de lobbying

3• Les relations d'agence, la coopération au service du lobbying

31• L'importance des coalitions politiques *ad hoc*

32• L'implication des lobbyists professionnels

33• La délégation et la coordination avec des responsables publics

4• Les relations d'influence, au coeur du lobbying mis en oeuvre par l'entreprise

41• Les relations de pression : version dissonante du lobbying

42• Les relations de légitimation : version harmonieuse du lobbying

43• Les facteurs conditionnant les choix des relations d'influence

Introduction

L'objectif principal de ce chapitre est d'effectuer une synthèse des différents constats issus de notre recherche empirique, quant aux tactiques politiques mises en oeuvre par les entreprises. Cette synthèse s'appuie essentiellement sur les comportements des entreprises observés dans les études de cas. Elle intègre cependant certains éclairages de l'analyse des représentations des acteurs et de la fonction "Affaires publiques". Nous reprenons le modèle théorique développé dans le chapitre 5, pour restituer les fondements des tactiques politiques des entreprises. Ce chapitre comporte quatre parties. Nous reviendrons dans un premier temps sur la notion de ressources politiques. Sur la base des exemples issus des études de cas, nous préciserons ce concept et nous proposerons une nouvelle classification des ressources politiques des entreprises. Dans un deuxième temps, nous présenterons une typologie de l'environnement dans lequel sont mises en oeuvre les tactiques politiques des entreprises. Nous préciserons dans les deux dernières parties de ce chapitre, les principales caractéristiques, respectivement des relations d'agence et des relations d'influence mises en oeuvre par les entreprises dans le cadre de leurs tactiques politiques.

1 • L'importance des ressources politiques de l'entreprise

Nous avons défini dans le chapitre 5 la notion de ressource politique. Il s'agit d'une ressource directement contrôlée par l'entreprise, et pouvant être utilisée dans le cadre d'une tactique politique. L'expertise technico-économique, le réseau relationnel ou la réputation, font partie des ressources politiques de l'entreprise. Nous avions également montré en quoi ces ressources peuvent être considérées comme des ressources stratégiques, au sens de la théorie dite des ressources (Barney, 1991 ; Grant, 1991 ; Wernefelt, 1984). L'observation de l'utilisation pratique de ces ressources, à travers les différentes études de cas, nous amène d'une part, à proposer un aménagement de la définition et de la classification des ressources politiques de l'entreprise, et, d'autre part, à en préciser l'intérêt pour la mise en oeuvre des tactiques politiques des entreprises.

11• Une nouvelle proposition de classification des ressources politiques

Les différentes observations des études de cas, ainsi que l'analyse des représentations des acteurs, nous incitent à modifier notre proposition initiale de classification des ressources politiques de l'entreprise. Nous proposons ainsi de distinguer deux catégories de ressources politiques, selon leur utilisation effective dans les tactiques politiques (figure 13.1). Il s'agit :

- D'une part, des ressources politiques mobilisables ; ces ressources sont à la base de l'influence exercée, directement ou indirectement, sur les décisions publiques. Il s'agit des trois ressources suivantes : l'expertise technico-économique, le réseau relationnel et la réputation de l'entreprise. La notion de réputation nous apparaît par ailleurs comme trop restrictive. Nous proposons ainsi d'élargir cette notion à l'ensemble du pouvoir économique et symbolique de l'entreprise. Nous préciserons cette nouvelle définition dans la suite de notre développement.

- D'autre part, les ressources qui permettent à l'entreprise d'intervenir dans le champ socio-politique et d'avoir l'opportunité d'influer sur un processus de décision publique ; il s'agit donc plus précisément des capacités d'intervention politique de l'entreprise, à savoir : l'expertise politico-juridique, les moyens[1] organisationnels, et les moyens financiers.

Cette différenciation entre les ressources politiques de l'entreprise d'une part, et ses capacités d'intervention politique d'autre part, rejoint en partie une distinction proposée par Grant (1991) et Amit et Schoemaker (1993), s'agissant des ressources économiques de la firme. Ces auteurs distinguent en effet les ressources, vues comme des stocks ou des "*inputs*" rentrant dans les processus de production, et les capacités - "*capabilities*"- permettant de transformer et d'exploiter ces ressources. Pour Grant (1991), la notion de capacité renvoie aux concepts de compétences ou de savoir-faire de l'entreprise. Cette conception ne recoupe pas totalement notre approche des capacités d'intervention politique de l'entreprise. Nous voyons plutôt dans les capacités politiques, des moyens permettant à l'entreprise d'avoir des activités politiques. Par exemple, les moyens financiers, sans constituer pour autant une compétence ou un savoir-faire, sont nécessaires à la mise en oeuvre d'activités politiques (lobbying, organisations de coalition, communication politique...). Nous précisons dans ce qui suit les principales caractéristiques, ainsi que l'utilité des ressources et des capacités politiques de l'entreprise.

---

[1] Nous parlerons dorénavant de "moyens" organisationnels et financiers pour éviter la confusion entre les "ressources politiques" et "capacités d'intervention politique".

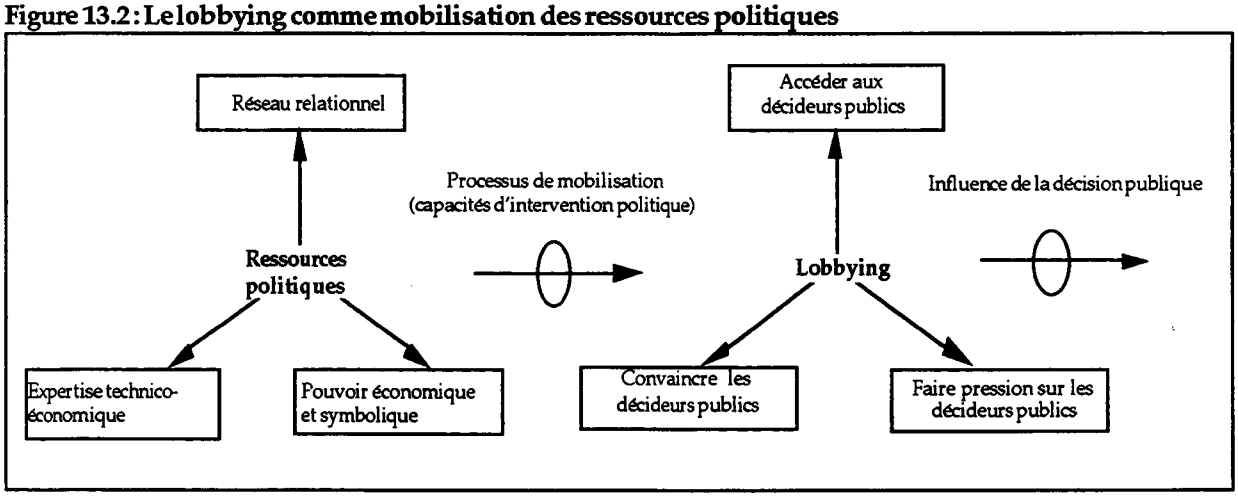
Figure 13.1 : Ressources politiques mobilisables et capacités d'intervention politique de l'entreprise

		Principales utilisations
Ressources politiques mobilisables	Expertise technico-économique	Source de légitimation
	Réseau relationnel	Accès aux décideurs publics-clés Source potentielle de légitimation et de pression
	Pouvoir économique et symbolique	Source de légitimation et de pression
Capacités d'intervention politique	Expertise politico-juridique	Formulation d'une tactique de lobbying pertinente
	Moyens organisationnels	Assurer la continuité et l'autonomie dans l'action politique
	Moyens financiers	Assurer l'autonomie dans l'action politique Source potentielle de pression

12• Les ressources politiques mobilisables par l'entreprise

Une tactique politique peut être interprétée comme un processus de mobilisation de trois ressources politiques : l'expertise technico-économique, le réseau relationnel, et la réputation. Schématiquement, l'influence d'une décision publique repose sur trois leviers : l'accès aux décideurs publics, la légitimation des intérêts de l'entreprise, et, éventuellement, l'exercice d'une pression sur ces décideurs publics (figure 13.2).

Figure 13.2 : Le lobbying comme mobilisation des ressources politiques



Chaque levier s'appuie sur une ressource politique privilégiée : le réseau relationnel facilite l'accès aux décideurs publics-clés, l'expertise et l'information permettent la

légitimation, le pouvoir économique et symbolique est un instrument de pression. Le même raisonnement s'applique aux relations entre l'entreprise et les autres parties prenantes d'un processus de lobbying : les autres lobbies (entreprises, coalitions, groupes d'intérêt, organisations professionnelles), médias, opinion publique, etc.

121• L'expertise technico-économique

Les différentes études de cas, mais aussi l'analyse des représentations des acteurs présentée dans le chapitre 6, montrent l'importance de l'expertise technico-économique dans la mise en oeuvre d'une tactique politique. La maîtrise de l'information présente un double intérêt pour l'influence de la décision publique :

- D'une part, elle permet de favoriser l'émergence de problèmes publics ; grâce à l'expertise ou aux informations originales (études, sondages, projections...) dont elle dispose, une entreprise peut contribuer à alerter ou à sensibiliser les pouvoirs publics sur un problème particulier, obtenant ainsi son inscription sur l'agenda public. Les cas de Nutrasweet, s'agissant de la réglementation des édulcorants, ou d'IBM, s'agissant de la protection juridique des logiciels, sont particulièrement significatifs à ce titre. L'influence de l'agenda public nous semble constituer une dimension fondamentale des tactiques politiques des entreprises. Elle permet aussi bien d'anticiper certains problèmes de nature technique ou économique, que de préparer les conditions pour des opportunités concurrentielles. Grâce au "lobbying des idées", certains lobbies cherchent par exemple à faire émerger à moyen terme des décisions publiques favorables à leurs intérêts. La multiplication des cercles de réflexion[2] ou des colloques[3] patronnés par des lobbies, reflète, dans une certaine mesure, l'importance de ce mode d'influence.

- D'autre part, elle permet de participer activement aux négociations avec les pouvoirs publics et à la formulation des décisions publiques ; la détention d'informations-clés (par exemple, à caractère technique ou commercial) permet d'influer efficacement sur les décisions publiques. La participation des experts d'entreprises à des groupes de travail institutionnels ou à des comités consultatifs apparaît déterminante dans l'influence des processus de décision publique. Par exemple, la maîtrise, par les producteurs de CFC, d'une grande partie de l'expertise

---

[2] Par exemple, la fondation Saint-Simon ou l'Institut de l'Entreprise.

[3] Il existe par exemple un cabinet de lobbying en France spécialisé dans l'organisation de colloques à thème dans les enceintes du Parlement. Ce cabinet se charge de "trouver" des élus qui prennent la responsabilité officielle de l'organisation de cette manifestation à l'Assemblée Nationale ou au Sénat. Les thèmes de ces colloques ont nécessairement un caractère d'intérêt général (par exemple : "perspectives des industries des télécommunications en Europe"). Ces manifestations permettent aux lobbies, sous couvert d'une légitimité officielle, de poser certains problèmes de nature politique. C'est aussi l'occasion pour les lobbies de rencontrer certains décideurs publics intéressés par ces problématiques. Inversement, les élus qui organisent officiellement ces manifestations en retirent un intérêt professionnel (acquisition d'une expertise sur certains sujets) et personnel (en terme de carrière politique) évident.

technico-économique nécessaire à la prise de décision, a largement contribué à influencer le cours du processus réglementaire initié par l'UNEP. En participant activement aux travaux des comités *ad hoc*, les producteurs de CFC ont influé "de l'intérieur" sur la décision publique, illustrant ainsi l'utilité de l'expertise technico-économique dans les tactiques politiques.

Le recours à l'expertise et à l'information apparaît d'autant plus intéressant pour les entreprises que, comme nous l'avons vu dans le chapitre 6, de nombreux responsables publics sont demandeurs d'informations pertinentes et originales, leur permettant une meilleure préparation, ou une mise en oeuvre adéquate, des décisions publiques. Il convient cependant de souligner que si l'information apparaît comme une source potentielle de légitimation des intérêts de l'entreprise, la manipulation des informations ou le recours à des informations biaisées peuvent avoir des effets contre-productifs. S'agissant de la réglementation du travail dominical par exemple, le caractère contestable de certaines études effectuées par l'association "Le dimanche" a renforcé la méfiance des pouvoirs publics vis-à-vis de ce lobby, rendant plus difficile la légitimation des intérêts défendus.

122• Le réseau relationnel

Les différentes tactiques politiques observées dans les études de cas montrent l'importance du réseau relationnel dans l'influence des décisions publiques. Le réseau relationnel permet à l'entreprise d'accéder plus facilement, plus rapidement et plus discrètement aux décideurs publics-clés. Cette faculté nous apparaît comme déterminante dans l'évolution de certains processus de décision publique complexes, ou soumis à l'influence de multiples lobbies. D'une part, les relations privilégiées entretenues avec des responsables publics peuvent faciliter les démarches de légitimation de l'entreprise. Dans le cas de la réglementation des édulcorants, grâce à leurs réseaux politiques au sein du ministère de l'Agriculture et du Parlement, les producteurs de sucre sont parvenus à faire adopter une législation particulièrement favorable à leurs intérêts, malgré les incertitudes sur la validité juridique de cette législation. D'autre part, le réseau relationnel peut faciliter à l'entreprise la participation aux négociations des décisions publiques, et légitimer, dans une certaine mesure, la représentativité de ses intérêts particuliers. C'est le cas, par exemple, de Bull, s'agissant de la directive sur les droits d'auteurs informatiques. Grâce à son réseau relationnel, Bull a pu participer, en tant qu'entreprise particulière, aux groupes de travail organisés par l'INPI et le SGCI, ainsi qu'aux auditions à la Commission européenne.

Les "groupes politiques" mis en place par certains responsables "Affaires publiques" prouvent l'importance de la ressource relationnelle, dans le contexte institutionnel

français. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 7, ces réseaux de personnalités influentes (hauts fonctionnaires, élus, responsables politiques, prescripteurs des milieux politiques et économiques...) constituent un levier déterminant dans la préparation (par exemple, pour la veille institutionnelle) et la mise en oeuvre des actions d'influence. L'influence des décisions publiques à travers des amendements parlementaires, est la manifestation la plus remarquable de la mobilisation des réseaux relationnels.

Certains lobbyists professionnels minimisent l'importance du réseau relationnel, comme ressource politique de l'entreprise. Il est clair que cette ressource n'est pas nécessairement suffisante pour permettre l'influence d'une décision publique. La nature des intérêts (par exemple, des intérêts manifestement contraires à l'intérêt général) en jeu ou la concurrence avec d'autre lobbies disposant également de leurs propres réseaux politiques, peuvent effectivement limiter l'efficacité de la mobilisation du réseau relationnel de l'entreprise. Toutefois, s'il n'est pas toujours suffisant, le réseau relationnel apparaît comme nécessaire, en particulier dans des processus de décision publique peu transparents, ou complexes.

123• Le pouvoir économique et symbolique de l'entreprise

Le pouvoir économique et symbolique de l'entreprise constitue une ressource politique dans le sens où il peut être utilisé pour légitimer des intérêts, ou pour faire pression sur les responsables publics. Le pouvoir économique de l'entreprise s'exprime, par exemple, en termes d'emplois, de chiffre d'affaires, ou de contribution à la balance commerciale nationale. Le pouvoir symbolique se manifeste à travers la notoriété de l'entreprise, de ses dirigeants, ou de ses marques, ainsi qu'à travers l'image véhiculée par l'entreprise.

Le pouvoir économique et symbolique confère une plus grande crédibilité et une plus grande légitimité aux démarches d'influence mises en oeuvre. Nous avons montré dans le chapitre 6 que de nombreux responsables publics ont une perception différente de la légitimité du lobbying, selon la nature du lobby qui le met en oeuvre : les grandes entreprises sont ainsi perçues comme plus légitimes dans leurs démarches d'influence, car plus représentatives des intérêts d'un secteur économique. Comme entreprise publique et premier constructeur informatique français, Bull a rencontré peu de difficultés pour convaincre les pouvoirs publics de la pertinence du "droit à la décompilation". La firme française a fondé son processus de légitimation sur la symbolique de l'indépendance technologique nationale et l'importance du facteur emploi. De même, grâce à leur notoriété et l'image véhiculée (effet "vitrine internationale" de la France), les entreprises du secteur du luxe ont obtenu une dérogation temporaire pour les ventes hors-taxes intra-communautaires.

Le pouvoir économique et symbolique apparaît également comme une source potentielle de pression sur les décideurs publics. Par exemple, les menaces de suppression d'emplois sont d'autant plus déterminantes que l'entreprise possède effectivement un poids économique important (une très grande entreprise, ou une entreprise majeure dans un bassin d'emplois) ou dispose d'une forte notoriété. C'est grâce à sa notoriété que Virgin est parvenue a mobiliser l'opinion publique, les artistes, ainsi que les médias, faisant ainsi pression sur les pouvoirs publics pour l'autorisation de l'ouverture dominicale de ses magasins. Il est clair par ailleurs que les entreprises ayant un poids économique important disposent de capacités d'intervention politique plus importantes.

13• Les capacités d'intervention politique de l'entreprise

Les capacités d'intervention politique peuvent être définies comme les moyens dont dispose l'entreprise pour la conduite de ses actions politiques.

131• L'expertise politico-juridique

L'expertise politico-juridique correspond à l'ensemble des compétences et des savoir-faire de l'entreprise lui permettant d'évoluer dans le champ politique. Il s'agit, par exemple, des compétences nécessaires à la maîtrise des circuits de décision publique et des procédures juridiques, ou du savoir-faire relationnel -maîtrise des codes comportementaux- avec les responsables publics. Les différentes études de cas, mais aussi l'analyse des représentations des acteurs, montrent l'importance de l'expertise politico-juridique dans la conduite d'une tactique politique. La connaissance des procédures, et des circuits de décision publique, est particulièrement indispensable à la conduite d'une action politique efficace. Deux exemples illustrent l'importance de l'expertise politico-juridique. Dans le cas de la réglementation des édulcorants par exemple, l'absence de compétences politico-juridiques particulières, propres au contexte institutionnel français, a conduit Nutrasweet a déléguer à un cabinet spécialisé, la préparation et la mise en oeuvre de sa tactique politique. Dans le cas de la directive sur les droits d'auteurs informatiques, l'échec du lobbying engagé par le Cigref -l'association des entreprises utilisatrices d'informatique- s'explique par la méconnaissance, mais aussi par l'inexpérience, des procédures de décision à l'échelle communautaire.

Nous avons relevé, dans le chapitre 6, les problèmes que posent le manque de culture politique de certains responsables d'entreprise, ainsi que leur inexpérience des relations

avec les pouvoirs publics : absence d'anticipation, pas de prise en compte de l'environnement et du contexte de la décision publique, choix non pertinent des arguments de légitimation, etc. Le recrutement, par les entreprises, de responsables "Affaires publiques" issus, le plus souvent, de la haute fonction publique ou des milieux politiques, valide l'intérêt de la culture politique pour la conduite des tactiques de lobbying. L'expertise politico-juridique facilite la formulation et la mise en oeuvre pratique de tactiques politiques pertinentes, en permettant, par exemple, d'identifier les étapes critiques du processus de décision publique, d'identifier les acteurs-clés à influencer, de sélectionner les mécanismes de légitimation les plus efficaces, d'assurer des contacts efficaces, ou de conduire efficacement des négociations avec les décideurs publics.

132• Les moyens organisationnels

Nous avons montré dans le chapitre 7, l'intérêt d'un département "Affaires publiques", ou d'un personnel *ad hoc*, pour les activités politiques de l'entreprise. Outre la prise en charge des tactiques politiques (veille institutionnelle, formulation des tactiques, conduite des actions politiques), le département "Affaires publiques" contribue au développement des ressources politiques de l'entreprise, favorise la coordination interne, nécessaire à la conduite des actions politiques, et assure la formation et l'information interne, à caractère politique. Le département "Affaires publiques" incarne la capacité d'intervention politique de l'entreprise, et garantit, dans une certaine mesure, sa durabilité.

Les études de cas nous fournissent plusieurs exemples de l'efficacité des structures "Affaires publiques" dans la préparation et la conduite des tactiques politiques : les initiatives de cellule de lobbying communautaire de Bull en faveur du droit à la décompilation, ou celles de la cellule "environnement" d'Atochem en faveur des CFC. Certaines études de cas nous enseignent cependant que l'absence de moyens organisationnels *ad hoc* ne constitue pas un frein à l'activité politique des entreprises, ni un handicap pour le succès de leurs tactiques politiques. Par exemple, Hachette-Aéroboutique a pallié son déficit de moyens organisationnels en participant exclusivement à une démarche d'influence collective. Par ailleurs, sans véritables moyens organisationnels, Virgin a engagé des actions politiques en s'appuyant sur des prestataires externes (cabinet juridique, agence de communication, cabinet de lobbying) et en improvisant progressivement une tactique politique fondée sur la médiatisation et le mobilisation de l'opinion publique. Les moyens organisationnels apparaissent donc utiles pour assurer l'autonomie de l'entreprise dans la conduite de ses actions politiques, ainsi que la continuité de ses capacités d'intervention politique. Pour autant, les moyens organisationnels ne semblent pas être indispensables à la préparation, ni à la mise en oeuvre, d'une tactique politique ponctuelle.

133• Les moyens financiers

Les coûts liés à la préparation et à la mise en oeuvre des actions politiques rendent souvent nécessaires la mobilisation d'importants moyens financiers. Les différentes études de cas nous permettent de distinguer plusieurs coûts : les coûts des prestataires externes (lobbying, communication, conseil juridique...), les coûts de mise en place des structures "Affaires publiques (frais de personnel, frais généraux), les coûts des campagnes de communication (affichage, publicité dans la presse) et de mobilisation politique (mailing, pétitions), les coûts des relations publiques (invitations de personnalités, organisation de conférences, organisation de voyages...), les coûts d'acquisition de l'information spécifique (études, expertises, sondages...). Ces coûts sont d'autant plus importants que les processus d'influence sont longs et complexes. Les processus abordés dans les différentes études de cas ont une durée moyenne supérieure à trois années. Par exemple, l'action politique engagée par Atochem en faveur des CFC aura duré plus de 10 années. Celle de l'Afcoht en faveur du commerce hors-taxes a débuté en 1989, et elle est toujours en cours. Comme pour les moyens organisationnels, l'absence d'importants moyens financiers ne semble pas constituer un handicap insurmontable pour la préparation et la conduite d'actions politiques. La participation à des démarches collectives permet de limiter les coûts de l'action politique pour l'entreprise : c'est le cas, par exemple, des distributeurs de produits hors-taxes, dont l'action politique a été menée à travers l'Afcoht.

Il faut enfin souligner que les moyens financiers peuvent être considérés, pour certains usages, comme une ressource politique mobilisable. Par exemple, le financement d'un parti politique, ou d'un candidat à des élections, le financement ou le parrainage de projets portés par des institutions publiques (communes, départements, régions...) ou s'inscrivant dans le champ socio-politique (associations humanitaires, associations culturelles..) sont, dans une certaine mesure, des sources potentielles de légitimation des intérêts de l'entreprise, voire des sources de pression sur les responsables publics. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 1, dans le contexte institutionnel américain, le financement politique à travers les "*Political Action Committees*" -PAC- est la manifestation la plus remarquable de l'utilisation de l'argent comme ressource politique mobilisable. Le trafic d'influence est une autre manifestation, illégale, du pouvoir de l'argent comme ressource politique. Cette utilisation des moyens financiers n'a pas été relevée dans les différentes tactiques politiques analysées dans les études de cas, ni dans l'analyse des activités des départements "Affaires publiques". Les responsables "Affaires publiques", ainsi que les lobbyists professionnels, préfèrent exclure effectivement toute référence à l'argent dans leurs discours. Dans le contexte institutionnel actuel, ce constat n'est guère surprenant, s'agissant de pratiques discrètes, voire illégales. Pour cette raison, nous avons préféré classer les moyens

financiers parmi les capacités d'intervention politique de l'entreprise et non parmi ses ressources politiques.

2• L'environnement des tactiques politiques de l'entreprise

Par définition, les tactiques politiques de l'entreprise se développent dans un environnement caractérisé d'une part, par une décision publique qui fait l'objet de l'action de lobbying, et, d'autre part, par des acteurs ou des parties prenantes du processus de lobbying (institutions publiques, entreprises, groupes d'intérêts civils, organisations professionnelles, coalitions politiques, médias, opinion publique...). générale, etc. Nous appellons "situation de lobbying", l'environnement dans lequel prend effet la tactique politique d'une entreprise. La nature de la situation de lobbying constitue un facteur déterminant pour l'entreprise, car elle conditionne, en partie, ses choix de tactiques politiques, ainsi que leur mise en oeuvre. Sur la base des études de cas réalisées, nous présentons dans ce qui suit une typologie des différentes situations de lobbying.

21• Les principes d'une typologie des situations de lobbying

Nous nous sommes inspirés des principes d'une typologie des politiques publiques[4] de Wilson (1985) pour proposer une classification des différentes situations de lobbying dans lesquelles peut être impliquée une entreprise. Cette classification est fondée sur deux principes : d'une part, la configuration des parties prenantes d'un processus de lobbying est largement conditionnée par la nature de la décision publique en cause ; d'autre part, toute décision publique génère des avantages et des inconvénients, que les parties prenantes anticipent en engageant des actions de lobbying.

Nous considérons ainsi que toute décision publique, à caractère économique et social, se traduit, directement ou indirectement, par des effets positifs ou négatifs sur le comportement de l'entreprise. Comme le soulignent Thoenig et Mény (1989), "*une politique publique est porteuse de coûts, de contraintes ou d'inconvénients, mais aussi*

[4] L'auteur classe les politiques publiques en fonction de la répartition des coûts et des bénéfices (monétaires ou non monétaires) qu'elles génèrent, ou de la perception de cette répartition par les assujettis, les coûts et les bénéfices pouvant être concentrés sur quelques entreprises ou largement diffus au sein de la société. Wilson distingue ainsi quatre types de politiques publiques : "*Interest group politics*" (coûts et bénéfices concentrés), "*Clients politics*" (bénéfices concentrés et coûts diffus), "*Entrepreneurial politics*" (bénéfices diffus et coûts concentrés) et les "*majoritarian politics*" (coûts et bénéfices diffus).

d'avantages ou de privilèges" (p. 147). Selon la nature des décisions publiques, les avantages et les inconvénients qui en résultent sont concentrés sur quelques entreprises ou largement diffus au sein de la société (Wilson, 1985).

L'analyse des différentes études de cas nous suggère de retenir trois degrés de concentration des conséquences -avantages et inconvénients- attendues d'une décision publique : concentrés sur un seul univers concurrentiel (au sens de Porter), concentrés sur les entreprises évoluant dans des systèmes concurrentiels connexes (par exemple des entreprises avec une clientèle commune ou des technologies complémentaires), diffus au sein d'un ensemble plus large d'entreprises, voire au sein de la société (contribuables ou citoyens par exemple). Ces trois degrés de concentration renvoient respectivement à trois origines possibles des parties prenantes d'un processus de lobbying. En croisant, pour chaque décision publique, le degré de concentration, respectivement des avantages et des inconvénients potentiels qu'elle génère, nous avons retenu cinq situations-type de lobbying (figure 13.3). Nous présentons ci-après les principales caractéristiques de ces situations.

Figure 13.3 : Une classification des situations de lobbying

<table>
<tr><th rowspan="2">Avantages potentiels de la décision publique en jeu</th><th colspan="3">Inconvénients potentiels de la décision publique en jeu</th></tr>
<tr><th>Au sein d'un même univers concurrentiel</th><th>Au sein de secteurs connexes</th><th>Diffus</th></tr>
<tr><td>Au sein d'un même univers concurrentiel</td><td>Situation de lobbying concurrentiel</td><td rowspan="2">Situation de lobbying d'arène</td><td rowspan="2">Situation de lobbying de rente</td></tr>
<tr><td>Au sein de secteurs connexes</td></tr>
<tr><td>Diffus</td><td colspan="2">Situation de lobbying de défense</td><td>Situation de lobbying sociétal</td></tr>
</table>

22• Les situations-types de lobbying

221• La situation de lobbying concurrentiel

Dans cette situation, la décision publique est soumise à des actions d'influence contradictoires, issues de parties prenantes évoluant dans un même environnement

concurrentiel. L'enjeu des différentes tactiques politiques mises en oeuvre est la répartition des pouvoirs de marché au sein d'un secteur économique. Pour une entreprise, il peut s'agir aussi bien de préserver un avantage ou une position concurrentielle favorable, que d'acquérir un avantage concurrentiel ou d'améliorer son positionnement concurrentiel. De même, les actions d'influence peuvent aussi bien relever d'une démarche d'obstruction -opposition à une décision publique- que d'une démarche opportuniste, visant à susciter une décision publique (Marcus, 1984). Dans les cas de figure, l'issue du processus de décision publique peut se traduire par des conséquences notables sur les règles du jeu, et les positions concurrentielles au sein du secteur. Le cas portant sur la réglementation du travail dominical est un exemple de ce type de situation. Pour Virgin, l'autorisation d'ouverture dominicale de ses magasins renforce son avantage concurrentiel de différenciation vis-à-vis de la Fnac. Le lobbying d'obstruction mis en oeuvre par le leader français de la distribution de disque montre bien la dimension concurrentielle de l'action politique.

222• La situation de lobbying d'arène

Cette situation met en jeu des entreprises issues de secteurs économiques différents, mais ayant des intérêts en commun. L'enjeu des tactiques politiques est ici la répartition de la valeur entre différentes activités économiques liées. Comme dans les situations de lobbying concurrentiel, les entreprises développent aussi bien des comportements offensifs (acquérir de nouveaux avantages) que défensifs (préserver des avantages acquis), dans le cadre de démarches d'obstruction ou opportunistes. L'issue du processus de décision publique a des conséquences sur le partage de la valeur entre les différents secteurs de l'arène, et éventuellement, sur les positions concurrentielles au sein de chaque secteur économique concerné. Le cas portant sur la réglementation des édulcorants nous fournit un exemple de situation de lobbying d'arène. L'autorisation des édulcorants intenses a eu en effet comme conséquence une substitution partielle du sucre, mais aussi l'émergence d'une nouvelle offre de produits (produits allégés aux éduclorants, et édulcorants de table vendus en grande surface). La décision publique a conduit à la création d'une valeur économique additionnelle et à une répartition de cette valeur entre plusieurs secteurs économiques : distribution pharmaceutique, grande distribution alimentaire, industrie agro-alimentaire, industrie sucrière, industrie des édulcorants intenses.

223• La situation de lobbying de défense

Cette situation met en jeu des entreprises en provenance d'un ou plusieurs secteurs économiques. Ces entreprises sont soumises à une décision publique qui leur est *a priori* défavorable, et dont les bénéficiaires sont diffus dans la société. Les tactiques politiques des entreprises ont comme objectif la défense de leurs intérêts directement

menacés : intérêts financiers, intérêts commerciaux, intérêts technologiques, intérêts sociaux, etc. La démarche politique est principalement une démarche d'obstruction des décisions publiques. L'issue du processus de décision publique peut avoir des conséquences variables pour les entreprises, un succès de l'action politique d'obstruction se traduisant au mieux par un *statu quo*. Le cas de la réglementation des CFC illustre une situation de lobbying de défense. Les producteurs de CFC, ainsi que certaines entreprises en aval de la filière aval, ont mené une action politique d'opposition contre une réglementation restrictive sur l'usage des CFC. Les actions menées dans le cadre de CMA-FPP, de "*Alliance For Responsible Policy*", ou de EFCTC, illustrent la dynamique d'obstruction des entreprises de la filière. Parallèlement, les institutions scientifiques, ainsi que les associations écologistes (Les Amis de la Terre ou Greenpeace) ont joué le rôle d'entrepreneur politique pour le compte de l'environnement diffus. Il nous semble que l'ensemble des décisions publiques d'intérêt général, se traduisant par des contraintes pour les entreprises, génèrent des situations de lobbying de défense. L'action politique des producteurs d'alcools et de tabacs pour s'opposer à la loi dite "loi Evin" relève, par exemple, d'une situation de lobbying de défense[5].

224• La situation de lobbying de rente

Il s'agit d'une situation symétrique à celle du lobbying de défense. Pour l'entreprise, l'objectif de l'action politique est l'acquisition ou la défense d'une rente de situation, c'est-à-dire le bénéfice des avantages d'une décision publique dont les inconvénients - ou les coûts- sont diffus au sein de la société. La tactique politique de l'entreprise peut donc relever aussi bien de l'obstruction (s'opposer à une décision publique visant à supprimer ou à limiter une rente de situation) que de l'opportunisme (susciter une décision publique instaurant une rente de situation). L'issue du processus de décision publique peut avoir des conséquences importantes -positives ou négatives- sur la rentabilité de l'entreprise. Le cas portant sur le commerce hors-taxes illustre une situation de lobbying de rente. Les entreprises de cette filière de distribution (industriels du luxe, concessionnaires, gestionnaires d'aéroports) ont constitué une coalition politique *ad hoc* pour préserver une rente de situation fiscale. Les actions politiques engagées par plusieurs professions pour bénéficier, par exemple, d'un taux de TVA réduit[6], relèvent également de ce type de situation de lobbying de rente.

---

[5] Voir par exemple : F. Mayen et L. Wattebled de Ducla, "*Le lobbying et la loi Evin*", mémoire de recherche HEC, mai 1993.

[6] Par exemple, l'industrie du disque mène actuellement, à travers le syndicat national de l'édition phonographique (SNEP) et la Fnac, une action de lobbying pour obtenir un taux de TVA de 5,5% (au lieu de 20,6%).

225• La situation de lobbying sociétal

Selon Wilson (1985), les décisions publiques, dont les avantages et les inconvénient potentiels sont diffus au sein de la société, ne se prêtent pas au lobbying individuel des entreprises. En effet, selon l'auteur, dans une telle situation, les coûts de l'action politique supportés par l'entreprise sont supérieurs aux éventuels bénéfices attendus de la décision publique. Nous n'avons pas observé dans les différentes études de cas, de situations répondant à cette configuration. Ce constat n'est pas incompatible avec l'hypothèse de Wilson, puisque nous avons volontairement sélectionné des situations mettant en jeu des entreprises à titre individuel. Il nous semble ainsi que les parties prenantes économiques de ce type de situation sont essentiellement des organisations professionnelles (au niveau des secteurs ou des branches) ou patronales, les intérêts en jeu étant largement diffus au sein des entreprises. Par exemple, les actions politiques engagées par le CNPF en faveur de la réduction des charges sociales, ou en faveur d'une réduction des taux d'imposition (impôt sur les sociétés, taxes professionnelles) relèvent de ces situations de lobbying sociétal. Les avantages de telles décisions publiques sont effectivement largement diffus parmi les entreprises françaises, voire parmi la société (par exemple, les conséquences en termes d'emplois), de même que leurs inconvénients (répartis sur l'ensemble des citoyens et des entreprises, par exemple à travers le budget de l'Etat).

23• La dynamique des situations de lobbying

Les situations-types identifiées précédemment ne rendent pas compte de toute la complexité et de la dynamique de l'environnement des tactiques politiques des entreprises. Les différentes études de cas que nous avons analysées montrent que chaque situation de lobbying doit être considérée comme un système d'influence ouvert, incertain et complexe. Les processus de décision publique sont soumis au jeu d'influence de plusieurs acteurs en interaction, dotés de rationalités différentes (économique, écologique, scientifique, politique, sociale), porteurs d'intérêts contradictoires, et disposant de ressources et de capacités d'intervention politique spécifiques. Le processus de décision publique est par ailleurs soumis à de multiples incertitudes. Ces incertitudes sont liées à la configuration des parties prenantes (apparition ou disparition de parties prenantes, constitution ou rupture de coalitions politiques), aux objectifs et aux tactiques d'influence des parties prenantes (variables dans le temps, fonction de l'évolution du processus décision, des résultats intermédiaires obtenus, ou de la réaction des autres parties prenantes), ainsi qu'aux activités des pouvoirs publics (évolution des objectifs de la décision publique,

modifications dans l'agenda politique, changements d'orientations politiques ou de majorité politique, etc.).

En considérant chacune des situations-types présentées précédemment, comme une situation idéale et générique, il est possible de rendre compte partiellement de la dynamique et de la complexité de l'environnement des tactiques politiques. En effet, une situation réelle de lobbying peut être interprétée comme une combinaison, éventuellement variable dans le temps, de plusieurs situations-types. Nous avons présenté le cas de la réglementation des CFC, comme relevant d'une situation de lobbying de défense. Nous avons cependant montré lors de l'analyse de ce cas, les enjeux concurrentiels de cette réglementation ainsi que le comportement opportuniste qu'elle a suscité de la part, par exemple, de Du Pont Nemours comme de ICI. Il s'agit donc d'une situation, simultanément de lobbying de défense (protéger les intérêts vitaux des producteurs de CFC) et de lobbying concurrentiel (acquérir un avantage concurrentiel dans l'offre des produits de substitution). De même, le cas de la réglementation du commerce hors-taxes relève bien, initialement; d'une situation de lobbying de rente. Toutefois, à partir de 1993, l'action politique engagée par Eurotunnel contre la dérogation accordée aux compagnies maritimes transmanche a donné à cette situation de lobbying une nouvelle dimension concurrentielle[7]. Enfin, le cas portant sur la réglementation des droits d'auteurs informatiques constitue un troisième exemple de situation de lobbying évolutive. Dans un premier temps, l'action engagée respectivement par Bull et IBM sur la question de l'interopérabilité[8] répond à un enjeu strictement concurrentiel (offre de systèmes propriétaires versus offre de systèmes ouverts). La mobilisation d'autres parties prenantes (Siemens, Philips, Apple, Olivetti, Microsoft, Cap Gemini...), à travers les deux coalitions politiques, Ecis et Sage, a progressivement fait émerger une logique d'arène : répartition de la valeur -les droits d'auteurs- entre les fabricants de matériels, les fabricants de logiciels et les utilisateurs.

Dans ce dernier exemple, les tactiques politiques adoptées respectivement par IBM et Bull ont contribué à modifier la configuration de l'environnement de la décision publique, ou, du moins, à en accélérer l'évolution. Les tactiques politiques des entreprises, et la configuration de l'environnement de ces tactiques, apparaissent donc comme étant en interaction mutuelle. Nous présentons dans la suite de ce chapitre les principales caractéristiques des relations d'agence et les relations d'influence, qui sont à la base des tactiques politiques des entreprises. Nous tenterons ainsi de mettre en perspective ces relations avec la nature des situations de lobbying dans lesquelles elles sont mises en oeuvre.

---

[7] Il n'est pas exclu que la situation en cours évolue également en une situation de lobbying d'arène. Nous avions vu que les intérêts des différents acteurs de la filière (industriels, distributeurs, compagnies aériennes, gestionnaires d'aéroports) n'étaient pas totalement convergents. En cas de remise en cause partielle de la rente fiscale, le partage de cette rente peut devenir une nouvel enjeu pour l'action politique des acteurs de la filière.

[8] Voir l'étude de cas, chapitre 10.

3• Les relations d'agence : la coopération au service du lobbying

Dans notre modèle présenté dans le chapitre 5, nous avions défini la relation d'agence comme une relation de coopération entre deux acteurs, parties prenantes d'un processus de lobbying. Cette relation présente deux formes : la délégation et la coordination. Les relations d'agence constituent une composante essentielle des tactiques politiques des entreprises. Elle apparaissent comme un moyen, un levier, dans le processus d'influence des décisions publiques. La délégation -totale ou partielle- à un lobbyist professionnel, de la préparation ou de la mise en oeuvre d'une tactique politique, est un moyen pour l'entreprise d'accroître ses capacités d'influence des décisions publiques. La participation à une coalition politique *ad hoc* relève de la même logique. Nous développons ainsi dans cette deuxième partie du chapitre, trois dimensions particulières des relations d'agence mises en oeuvre dans le cadre de tactiques politiques : la constitution de coalitions politiques *ad hoc* avec d'autres lobbies, les relations de délégation avec les lobbyists professionnels, puis les relations d'agence avec des responsables publics.

31• L'importance des coalitions politiques *ad hoc*

Les coalitions politiques *ad hoc* sont des alliances ponctuelles, nouées entre plusieurs lobbies (entreprises, organisations professionnelles, associations...), dans le but exclusif d'influencer une décision publique donnée. Les études de cas nous fournissent plusieurs exemples de coalitions politiques *ad hoc* : l'Afcoht, pour la défense du commerce hors-taxes, l'association "Le dimanche", pour l'ouverture dominicale des commerces, Sage et Ecis, pour les droits d'auteurs informatiques, ou encore "*Alliance for responsible CFC policy*", pour les intérêts de la filière CFC. Ces structures incarnent les relations d'agence nouées entre une entreprise et d'autre lobbies, dont les intérêts sont convergents par rapport à une décision publique ponctuelle. La participation à une coalition nécessite en effet une certaine coordination des actions politiques. Elle se traduit également par une délégation, totale ou partielle, de la préparation ou de la mise en oeuvre des actions politiques. Le nombre relativement important de coalitions *ad hoc* observées montre l'importance de ces organisations dans les tactiques politiques mises en oeuvre par les entreprises. Bien que les études de cas que nous avons étudiées ne constituent pas un échantillon représentatif, nous remarquons que dans une majorité des situations analysées, des coalitions politiques *ad hoc* ont constitué des parties

prenantes-clés dans les processus d'influence des décisions publiques. Nous discutons dans ce qui suit, l'intérêt pour une entreprise de participer à une coalition politique *ad hoc*, ainsi que les limites de ces démarches collectives.

311• L'intérêt de la constitution des coalitions politiques *ad hoc*

Dans son analyse du comportement politique des entreprises, Baron (1995) insiste sur l'efficacité des coalitions *ad hoc*. Dans une analyse exploratoire des coalitions à l'échelle communautaire, Pijnenburg (1997) montre l'intérêt, pour une entreprise, d'engager une action de lobbying par l'intermédiaire d'une coalition politique *ad hoc* plutôt que par l'intermédiaire des organisations professionnelles. Sur la base des observations effectuées dans les études de cas, nous avons relevé quatre types d'avantages, pour une entreprise, à constituer une coalition politique *ad hoc* ou à y participer.

1• *La mise en commun des ressources politiques mobilisables* ; l'organisation d'une coalition permet aux lobbies de mettre en commun, et de partager, leurs ressources politiques respectives. Le pouvoir économique et symbolique d'une coalition résulte ainsi de l'agrégation des pouvoirs des différents adhérents à la coalition : en terme de chiffre d'affaires, d'emplois, d'innovation technologique, d'image de marque, etc. Dans le cas de la défense du commerce hors-taxes, la constitution d'une coalition a permis à deux entreprises de taille modeste, Saresco et Hachette-aéroboutique, de bénéficier du pouvoir économique et symbolique de l'ensemble des acteurs de la filière (Comité Colbert, Aéroports de Paris, syndicat de la parfumerie, etc.). Cette association a également organisé la mise en commun de l'expertise technico-économique de l'ensemble de ses adhérents, en mettant en place des groupes de travail thématiques. Une coalition politique permet également de partager les ressources relationnelles. Par exemple, pour son action politique au niveau communautaire, le comité de direction de la coalition Ecis a mobilisé les réseaux relationnels nationaux de ses adhérents respectifs (Bull en France, Olivetti en Italie, ICL en Grande-Bretagne). La constitution d'une coalition, ou la participation à une coalition, permet donc à une entreprise de démultiplier ses propres ressources politiques, ou de pallier leur insuffisance. En ce sens, la collaboration à une démarche collective apparaît comme un moyen aussi bien pour accroître les capacités de pression de l'entreprise, que pour faciliter la légitimation de ses intérêts particuliers (par exemple en donnant un caractère plus général aux intérêts défendus).

2• *L'accroissement des capacités d'intervention politique* ; la participation à une coalition permet d'accroître les moyens de l'action politique d'une entreprise. Le partage des coûts laisse plus de marge de manoeuvre aux choix des actions politiques à engager (veille institutionnelle, communication politique, information des responsables publics...). Dans le cas de la réglementation des CFC, la structuration en coalitions

politiques a permis aux firmes du secteur d'engager des actions coûteuses, sur une très longue période (en particulier, la conduite des programmes scientifiques et technologiques). Les coalitions favorisent par ailleurs la mise en commun des moyens organisationnels et de l'expertise politico-juridique des différents adhérents. Il n'est pas rare également que certaines se dotent de leurs propres moyens organisationnels et de leur propre expertise politico-juridique. L'Afcoht a par exemple mis en place une structure permanente (Président, Délégué général, secrétariat) chargée des coordonner et de mettre en oeuvre les actions politiques en faveur du commerce hors-taxes. Par l'expérience acquise, mais aussi en ayant recours à des cabinets spécialisés, les structures permanentes des coalitions développent leur propre expertise politico-juridique. Une coalition politique représente donc, pour une entreprise, un amplificateur ou, à défaut, un substitut, de ses propres capacités d'intervention politique.

3• *La multiplication des tactiques politiques d'influence possibles ;* nous avons relevé au moins trois usages possibles des coalitions, dans les tactiques politiques des entreprises (figure 13.4). Certaines entreprises choisissent de déléguer à une coalition politique, l'ensemble des tâches de préparation et de mise en oeuvre des actions politiques. Selon Yoffie (1987), cette délégation s'explique par un déficit de ressources politiques, et relève d'entreprises qualifiées de "suiveurs". C'est le cas par exemple de Hachette-Aéroboutique pour la défense de ses intérêts de distributeur hors-taxes. Nous pensons néanmoins que d'autres motivations peuvent conduire une entreprise à entièrement déléguer à une coalition, la mise en oeuvre d'actions politiques. Lorsqu'une entreprise souhaite engager discrètement des actions politiques (par exemple pour préserver ses relations avec certains décideurs publics ou éviter une situation de conflit), la délégation de cette responsabilité à une coalition apparaît comme une solution tactique possible. La participation à une coalition politique peut également être utilisée comme adjuvant d'une démarche individuelle : les actions d'influence engagées par l'intermédiaire de la coalition viennent alors en complément d'actions individuelles de même nature. Ce type de comportement est le plus fréquemment rencontré dans les différentes études de cas. Bull, IBM, Atochem, ou ICI, ont engagé des actions politiques à titre individuel, parallèlement à leur participation à des coalitions politiques. Une troisième manière de recourir à la démarche collective, non incompatible avec la précédente, consiste à procéder à une répartition des tâches -une spécialisation- entre l'entreprise et la coalition politique. Cette répartition peut se faire en fonction des cibles publiques à influencer, ou en fonction des tâches à exécuter. Dans le cas de la directive sur les droits d'auteurs informatiques, la coalition Ecis a été chargé du lobbying des institutions communautaires, tandis que les adhérents ont pris en charge du lobbying de leurs autorités publiques nationales. Dans le même esprit, dans le cas de la réglementation du travail dominical, l'association "Le dimanche" s'est chargée

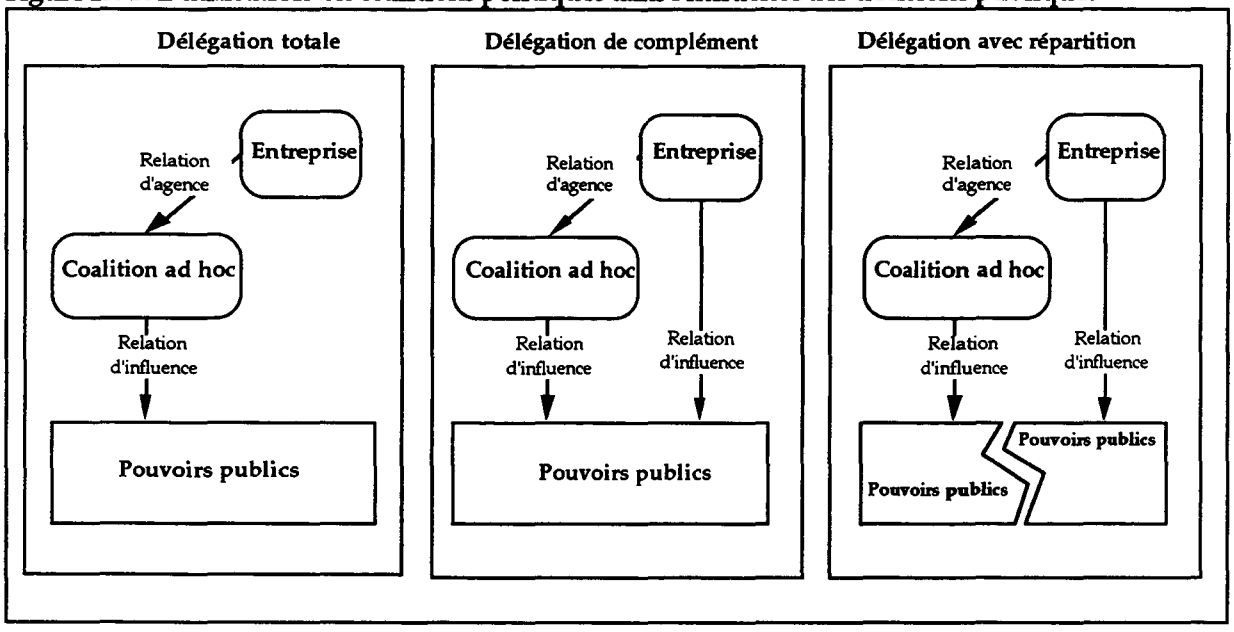
d'influencer le ministère du Travail et les élus nationaux, laissant à ses adhérents le soin des contacts sur le plan local (communes et préfectures). Il est clair que la délégation avec répartition des tâches exige une plus grande coordination entre l'entreprise et la coalition, en particulier pour s'assurer de la cohérence des actions politiques engagées. Il apparaît donc que, quel que soit l'usage qui est fait de la démarche collective, la participation de l'entreprise à une coalition politique élargit les possibilités tactiques d'influence des pouvoirs publics.

4• *La souplesse dans le fonctionnement* ; comme le souligne Pijnenburg (1997), les coalitions politiques *ad hoc* se distinguent des structures collectives permanentes (syndicats ou organisations professionnelles) par leur grande flexibilité. D'une part, les coalitions politiques permettent de rassembler les ressources politiques d'acteurs de nature hétérogène, mais dont les intérêts sont convergents : entreprises, associations, organisations professionnelles... Par exemple, l'Afcoht a comme membres, des entreprises (Hachette-Aéroboutique, ADP...), des groupes d'intérêt (le Comité Colbert), des syndicats professionnels (syndicat de la parfumerie). En ce sens, les coalitions *ad hoc* apparaissent comme des lobbies, dont les adhérents sont eux-mêmes des lobbies. L'hétérogénéité vaut également pour les secteurs économiques représentés : par exemple, producteurs et utilisateurs de CFC, dans le cas de "*Alliance*", ou encore, constructeurs informatiques, éditeurs de logiciels et sociétés de services informatique, dans le cas de Sage et Ecis. Le périmètre d'origine, ainsi que la nature des membres de la coalition, ne sont dictés que par les intérêts défendus. D'autre part, les coalitions politiques *ad hoc* sont par nature ponctuelles et temporaires, leur durée de vie étant liée à une prise de décision publique donnée. Cette caractéristique justifie un mode de fonctionnement plus souple et plus informel : peu de contraintes imposées aux adhérents, peu de procédures internes, structure permanente légère et entièrement dédiée à l'action opérationnelle (préparation, coordination, mise en oeuvre des actions politiques), etc. Cette souplesse se traduit en particulier par une meilleure réactivité aux évolutions des processus de décision publique, ou aux évolutions de l'environnement des décisions publiques. En ce sens, il s'agit d'un atout dans la conduite d'une tactique politique pertinente.

Les succès des actions de lobbying engagées par certaines coalitions politiques *ad hoc* tendent à valider l'analyse de Baron (1995) ou de Pijnenburg (1997) sur l'efficacité de ces démarches d'influence collectives. L'action décisive de l'Afcoht en faveur du commerce hors-taxes, ou celle de Ecis en faveur du droit à la décompilation, montrent effectivement la pertinence de ces modes d'influence. La formation de coalitions *ad hoc* ne semble pas par ailleurs être réservée à des situations de lobbying particulières. En effet, des coalitions politiques ont été observées dans les différentes situations-types de lobbying : lobbying concurrentiel (association "Le dimanche"), lobbying d'arène (Ecis

et Sage), lobbying de défense ("*Alliance for Responsible CFC Policy*"), et lobbying de rente (Afcoht). Pour autant, l'organisation de coalitions politiques *ad hoc* présente certaines limites. Le cas concernant la réglementation de l'ouverture dominical des commerces nous en offre un exemple significatif. En effet, l'association "Le dimanche" a échoué dans l'influence d'une décision publique que l'entreprise Virgin est parvenue, à titre individuel, à influencer durablement dans le sens de ses intérêts particuliers.

Figure 13. 4 : L'utilisation des coalitions politiques dans l'influence des décisions publiques



312• Les limites du lobbying mené par l'intermédiaire de coalitions *ad hoc*

Pour une entreprise, la conduite d'une action de lobbying par l'intermédiaire d'une coalition politique présente, potentiellement, deux types d'inconvénients :

- *L'absence d'efficacité de la coalition politique due aux divergences entre coalisées* ; si, comparativement à une structure collective permanente, les risque de divergences d'intérêt au sein d'une coalition politique *ad hoc* sont faibles (Pijnenburg, 1997), les risques de divergences concernant la préparation ou la conduite des actions politiques ne sont pas nuls. Des divergences peuvent, par exemple, survenir en ce qui concerne les choix d'une tactique d'influence : argumentation, cibles politiques, mécanismes d'influence à privilégier, etc. L'hétérogénéité des membres d'une coalition favorise par ailleurs la confrontation de pratiques d'influence différentes, contribuant ainsi à accroître les risques de divergences entre coalisés. Enfin, les coalitions politiques sont confrontées aux risques liés aux comportements opportunistes de leurs adhérents : par exemple, engager des actions politiques individuelles en contradiction avec les actions de la coalitions, cesser la participation à la coalition une fois atteints certains objectifs intermédiaires.

Comme le souligne Pijnenburg (1997), la souplesse du fonctionnement des coalitions (peu de contraintes à l'adhésion, autonomie laissée aux membres, faibles barrières à la sortie) constitue un facteur de fragilité. Les comportements opportunistes peuvent paralyser la coalition politique et ou rendre inefficace son action. Dans le cas de la réglementation des CFC, le comportement opportuniste de ICI s'est traduit, à partir de 1990, par une certaine paralysie des structures politiques collectives des producteurs européens de CFC (IGPOL). Dans des processus de lobbying de longue durée, impliquant de nombreuses parties prenantes, ou portant sur des décisions publiques complexes, les divergences entre les membres d'une même coalition politique sont difficilement prévisibles. Cette incertitude explique vraisemblablement le choix des entreprises d'adopter une double démarche d'influence, collective mais aussi individuelle.

- *Les coûts d'agence liés à l'action collective* ; la participation à une action d'influence collective se traduit, pour l'entreprise, par des coûts de coordination (échange d'informations avec les coalisés, collaboration à des groupes de travail mis en place par la coalition...), ainsi que par des coûts de contrôle (suivi des actions d'influence mises en oeuvre par la coalition). Ces coûts d'agence sont d'autant plus élevés que les risques de divergence au sein de la coalition sont importants. Au delà des aspects financiers (notons que les coûts d'agence peuvent être rapportés aux bénéfices issus du partage des ressources politiques et des capacités d'intervention politique) l'existence de coûts d'agence traduit des délais supplémentaires pour la préparation et la mise en oeuvre des actions politiques. De tels délais peuvent s'avérer être incompatibles avec les objectifs politiques de l'entreprise, ou avec le processus de décision publique en jeu. Par exemple, dans le cas de Virgin, l'urgence de la résolution du problème de l'ouverture dominicale du Megastore des Champs-Elysées, rendait irréaliste la participation de l'entreprise à l'action collective engagée par l'association "Le dimanche". En effet, l'action de cette coalition politique s'inscrivait dans un débat plus large, en faveur de l'ouverture dominicale de l'ensemble des commerces, et dont les perspectives étaient à plus long terme.

Il est clair que le choix d'une entreprise de s'associer ou non à l'action d'une coalition politique *ad hoc*, ne relève pas seulement d'une évaluation rationnelle des risques et des coûts. Des facteurs tels que la culture de l'entreprise, ses habitudes de travail, ou encore les valeurs de ses dirigeants, peuvent influer sur les choix politiques. Le cas de Nutrasweet est un exemple significatif. Pour obtenir l'autorisation de l'aspartame, cette entreprise américaine a reproduit en France la même démarche d'influence mise en oeuvre aux Etats-Unis : une action d'influence individuelle fondée sur la légitimation. Cette démarche s'explique vraisemblablement par un souci d'autonomie exacerbée, de la part de l'entreprise, mais aussi par un certain mimétisme de l'expérience américaine.

32• L'implication des lobbyists professionnels

Nous avons montré dans le chapitre 1 quels sont les apports potentiels des lobbyists professionnels, dans la préparation et la mise en oeuvre des tactiques politiques des entreprises (Berry, 1988 ; Boucher, 1993 ; Clamen, 1995). L'intervention d'un lobbyist professionnel externe se traduit, pour l'entreprise, par des relations de délégation, ainsi que par de nécessaires relations de coordination. Ces relations présentent plusieurs formes. Elles varient selon les ressources et les capacités d'intervention politique de l'entreprise, mais dépendent également des objectifs de l'action politique.

321• L'intérêt de la délégation du lobbying à un professionnel

La délégation accordée à un lobbyist professionnel peut être totale ou partielle. Dans le cas de l'autorisation de l'aspartame comme édulcorant intense, Nutrasweet a entièrement délégué la préparation de sa tactique politique, ainsi que sa mise en oeuvre, à un cabinet spécialisé. Ce cabinet a été le représentant de la firme américaine auprès des pouvoirs publics français (fonctionnaires, élus, hommes politiques), et auprès des parties prenantes du processus de lobbying (industries agro-alimentaires et grande distribution en particulier). L'exemple de Nutrasweet apparaît cependant comme un cas particulier. En effet, les autres situations analysées ne présentent que des cas de délégation partielle -ou ponctuelle- à des lobbyists professionnels. C'est, par exemple, le cas d'Atochem qui a confié à un cabinet spécialisé le soin d'organiser un "voyage d'étude" avec des élus pour les informer de sa politique en faveur de la substitution des CFC, ou encore celui de Bull qui s'est adjoint les compétences d'un cabinet de lobbying pour faciliter les contacts avec les euro-députés. Dans ces différents exemples, le lobbyist professionnel apporte une ressource politique qui fait défaut -en partie ou en totalité- à l'entreprise, et/ou contribue à renforcer sa capacité d'intervention politique. Dans le cas de Nutrasweet, la cabinet de lobbying a pallié l'absence, pour la firme américaine, d'un réseau relationnel politique en France. Il a également apporté une expertise politico-juridique et des moyens organisationnels nécessaires à la préparation et à la conduite de l'action de lobbying.

Les relations de coordination entre l'entreprise et les lobbyist professionnels mandatés sont doublement utiles. D'une part, le plus souvent, les lobbyists professionnels ne disposent pas du savoir technico-économique nécessaire à la préparation ou à la mise en oeuvre de certaines actions de lobbying : maîtrise de tous les enjeux de la décision publique, prise en compte des données à caractère technique ou économique, conduite de négociations sur des questions techniques, etc. La coordination avec l'entreprise

mandataire permet alors de disposer des informations ou du personnel qualifié, nécessaires à ces tâches. Dans le cas de la réglementation sur les édulcorants intenses, Nutrasweet a mis à la disposition du cabinet de lobbying l'ensemble des informations technico-économique nécessaire à l'action politique : aspects sanitaires et technologiques des édulcorants intenses, données sur les marchés des débouchés de l'aspartme. D'autre part, la coordination permet une meilleure répartition des actions politiques, entre l'entreprise et les lobbyists mandatés. Dans le cas d'Atochem précédemment mentionné, le lobbyist professionnel a pris en charge les contacts politiques avec les élus du Parlement, tandis que la cellule "Environnement et Sécurité" de l'entreprise prenait en charge les relations avec le ministère de l'Environnement. La coordination permet ainsi de tirer profit de la complémentarité des compétences respectives de l'entreprise et des lobbyists professionnels (figure 13.5).

322• Les limites de l'intervention d'un lobbyist professionnel

Le recours à des professionnels extérieurs à l'entreprise génère évidemment des coûts pour la conduite d'une tactique politique. La relation entre l'entreprise et les lobbyists externes relève de la relation principal-agent analysée par Jensen et Meckling (1976). Outre la rémunération des professionnels pour leurs prestations, l'entreprise doit supporter des coûts d'agence, constitués d'une part, des coûts de la coordination et, d'autre part, des coûts de contrôle et de suivi de la prestation du mandant. Les coûts de coordination sont d'autant plus importants que l'influence de la décision publique nécessite un savoir technique ou économique particulier. Par ailleurs, le contrôle et le suivi de la prestation du lobbyist professionnel s'imposent lorsque l'entreprise délègue totalement l'action de lobbying au professionnel. Des divergences, sur le choix de la tactique d'influence, ou dans la mise en oeuvre pratique des actions d'influence, peuvent en effet survenir. Dans le cas de la réglementation des édulcorants, des divergences notables ont été observées entre Nutrasweet (principal) et son cabinet de lobbying (agent) : sur le choix de la démarche d'influence à adopter (le cabinet souhaitait valoriser son réseau relationnel politique alors que Nutrasweet préférait valoriser son expertise technico-économique) mais surtout sur le calendrier de mise en oeuvre des actions de lobbying (les contrainte de plan de charge du cabinet, ainsi que le mode de rémunération des lobbyists, ont conduit à un étalement dans le temps des actions d'influence). Le niveau des coûts d'agence doit cependant être relativisé. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 7, la conduite de tactiques politiques par des lobbyists d'entreprise exige également une certaine coordination interne (par exemple, entre le responsable "Affaires publiques" et les différents responsables opérationnels de l'entreprise). Par ailleurs, lorsque la mission confiée au lobbyist professionnel est délimitée avec précision, les coûts de contrôle et de suivi peuvent être limités. Ainsi, excepté le cas de Nutrasweet, les différentes délégations ponctuelles à des lobbyists professionnels (Bull, Ecis, Cigref, Afcoht, Virgin, Atochem) ne se sont

pas traduites par des divergences d'intérêt, et n'ont pas exigé un contrôle particulier de la part des mandants.

Figure 13.5 : Les contributions des lobbyists professionnels aux ressources et capacités politiques de l'entreprise

	Contribution du lobbyist professionnel
Ressources politiques mobilisables	
• **Expertise technico-économique**	Utilisation des informations mises à disposition par l'entreprise et coordination avec son personnel qualifié.
• **Réseau relationnel**	Mise en commun du réseau relationnel avec celui de l'entreprise. Répartition et coordination des contacts avec les responsables publics ou économiques.
• **Pouvoir économique et symbolique**	Utilisation du pouvoir économique et symbolique de l'entreprise dans la tactique politique.
Capacités d'intervention politique	
• **Expertise politico-juridique**	Mise à disposition de l'expertise et de l'expérience politico-juridique pour formuler et mettre en oeuvre une tactique politique.
• **Moyens organisationnels**	Renforcement des moyens organisationnels de l'entreprise. Répartition des tâches et coordination avec le personnel spécialisé de l'entreprise.
• **Moyens financiers**	Formulation d'une tactique politique cohérente avec les moyens financiers de l'entreprise.

Au delà des coûts d'agence supportés par l'entreprise, nous voyons deux limites importantes dans la délégation de l'action politique à un prestataire extérieur :

- D'une part, comme nous l'avons vu dans le chapitre 6, certains fonctionnaires français mettent en doute la crédibilité, voire la légitimité, des lobbyists professionnels, comme intermédiaire dans la mise en oeuvre des actions politiques. Vraisemblablement, ce point de vue n'est pas partagé par l'ensemble des responsables publics. Toutefois, la perception négative de la dimension commerciale de l'intermédiation, et la méfiance vis-à-vis ces "professionnels de l'influence", risquent de nuire globalement à l'efficacité des actions politiques des entreprises.

- D'autre part, la délégation du lobbying à des prestataires extérieurs réduit, pour l'entreprise, les opportunités d'accumulation d'expériences de préparation ou de mise en oeuvre d'actions politiques. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 7, l'intérêt des départements internes chargés des "Affaires publiques" réside dans l'accumulation progressive des ressources politiques mobilisables (en particulier les

ressources relationnelles), et dans le développement des capacités d'intervention politique de l'entreprise (en particulier l'expertise politico-juridique). Certes, le recours à des lobbyists professionnels n'est pas incompatible avec l'activité des départements "Affaires publiques". Toutefois, l'externalisation de certaines compétences nécessaires à l'action politique peut conforter l'entreprise dans une approche ponctuelle de la résolution des problèmes politiques, limitant ainsi sa capacité à intégrer les enjeux socio-politiques dans son management stratégique (Baron, 1995).

Ces risques liés à la délégation aux lobbyists professionnels, peuvent être vraisemblablement limités grâce à des relations de coordination accrues. Une répartition pertinente des tâches, entre l'entreprise et ses prestataires externes, permettrait à l'entreprise de bénéficier ponctuellement des compétences des lobbyists professionnels (par exemple, l'utilisation de certains réseaux politiques) tout en développant ses propres ressources politiques et capacités d'intervention politique (apprentissage de la préparation et de la conduite des tactiques politiques).

33• La délégation et la coordination avec des responsables publics

Dans notre modélisation des tactiques politiques des entreprises, nous avions présenté la relation d'agence comme une relation générique, c'est-à-dire une relation pouvant être nouée avec les différentes parties prenantes des processus de lobbying. Nous avions en particulier suggéré qu'une relation de délégation ou de coordination puisse être établie entre une entreprise et une institution publique. Nous avons en effet pu observer ce type de relations dans certaines études de cas. Trois configurations de relations d'agence ont ainsi pu être identifiées :

- *D'une part, des relations de délégation simples* ; un seul cas a été observé. Dans son action politique en faveur de l'ouverture dominicale de ses magasins, Virgin a trouvé dans le ministre de la Culture un défenseur des intérêts de distribution des disques et de la promotion des artistes français. Le ministère de la Culture a ainsi joué un rôle de prescripteur politique auprès des ministères respectifs du Travail et du Commerce, en faveur d'une dérogation pour les commerces de "biens culturels". Dans cet exemple, la relation de délégation est symbolique. L'intermédiation du ministère de la Culture résulte d'une action de légitimation de Virgin (qui a convaincu de la nécessité d'une "exception culturelle" pour la distribution de disques) mais aussi d'une action de pression (menace de se retirer du projet commercial de l'enceinte du musée du Louvre sous tutelle du ministère de la

Culture). Cette intermédiation n'a pas exclu par ailleurs des actions d'influence directement mises en oeuvre par Virgin.

- *D'autre part, des relations de coordination simples* ; deux cas ont été identifiés. Dans le processus de décision communautaire, concernant la directive sur les droits d'auteurs informatiques, l'INPI, puis le SGCI, ont tenté de coordonner les positions respectives des différents lobbies français concernés par ce problème. Des entreprises comme Bull ou Cap Gemini Sogeti ont été les porteurs auprès des institutions communautaires des intérêts nationaux des industries des matériels et des logiciels informatiques. Cette relation de coordination n'a pas exclu des actions d'influence de la part des lobbies pour orienter la position officielle du gouvernement français, ni les divergences ultérieures entre les lobbies. Des relations de coordination similaires ont pu être observées entre la Commission européenne et les producteurs européens de CFC (en particulier, Atochem et ICI), dans le processus de décision mis en oeuvre par l'UNEP. Dans ces deux exemples, la relation de coordination concerne une institution publique dont les responsabilités ne portent pas sur la prise de décision finale, et qui s'intègrent dans un processus de décision publique supranationale (coordination avec une institution nationale pour une décision communautaire, et coordination avec une institution communautaire pour une décision internationale).

- *Enfin, des relations, simultanément de délégation et de coordination* ; un seul cas a été identifié. Il concerne les relations entre les producteurs de sucre et le ministère de l'Agriculture, lors du processus de réglementation des édulcorants intenses. A travers le CIPS, les entreprises du secteur ont directement participé à la préparation du projet de décision publique. Par ailleurs, comme nous l'avons montré dans l'étude de cas, lors du processus législatif, le ministère de l'Agriculture, ainsi que certains élus au Parlement, ont été les porteurs des intérêts des producteurs de sucre. Ces relations de coordination et de délégation, qui relèvent plus du néo-corporatisme[9], se confondent avec les relations d'influence. En effet, contrairement aux situations précédentes, dans ce cas précis, l'institution publique en cause -le ministère de l'Agriculture- fait partie des décideurs publics visés par les actions de lobbying.

Les différentes relations d'agence que nous avons observées traduisent une convergence d'intérêt, ponctuelle ou structurelle, entre une institution publique et un ou plusieurs lobbies. Le pouvoir économique et symbolique des lobbies légitime dans certains cas l'existence de telles relations. Les relations d'agence apparaissent comme un mode privilégié d'influence de la décision publique. La délégation ou la coordination permet

[9] Voir notre troisème partie du chapitre 1.

en effet aux lobbies d'entreprises d'influer "de l'intérieur"[10] sur les pouvoirs publics. Pour autant, ces relations d'agence, entre des lobbies et des institutions publiques, restent limitées au regard des multiples tactiques politiques analysées. Les relations d'influence fondées sur la légitimation et la pression restent au coeur des tactiques politiques des entreprises.

4• Les relations d'influence, au coeur du lobbying mis en oeuvre par l'entreprise

En nous basant sur une analyse de Bourgeois et Nizet (1995), nous avions montré dans le chapitre 5 que les relations d'influence entre l'entreprise et les pouvoirs publics présentent deux formes possibles : les relations fondées sur la pression et les relations fondées sur la légitimation. Ces relations représentent l'activité de lobbying au sens strict du terme. Toutefois, dans ses tactiques politiques, l'entreprise établit également des relations d'influence avec les autres parties prenantes des processus de décision publique (entreprises, groupes d'intérêt, organisations professionnelles, médias, opinion publique, etc.). Dans cette troisième et dernière partie de ce chapitre, nous présentons les principales caractéristiques des relations d'influence mises en oeuvre par les entreprises dans leurs tactiques politiques. Nous insisterons plus particulièrement sur les relations d'influence établies avec les pouvoirs publics.

41• Les relations de pression : version dissonante du lobbying

Nous avons montré dans le chapitre 6 que pour de nombreux lobbyists, au sein d'entreprises ou dans des cabinets spécialisés, le lobbying s'identifie à la conduite d'actions de légitimation. Pour certains lobbyists, par respect du fonctionnement des institutions publiques, mais aussi par souci d'efficacité, l'exercice de la pression n'est pas considérée comme un mode d'influence pertinent. Les différentes tactiques politiques observées dans les études de cas ne confirment pas le discours développé par les lobbyists. Nous avons effectivement relevé plusieurs mécanismes graduels dans l'exercice de la pression sur les pouvoirs publics. Il est clair cependant que ces formes d'influence, dont la légalité et le respect du fonctionnement des institutions sont parfois contestables, présentent des risques pour les entreprises qui les mettent en oeuvre.

---

[10] Ornstein et Elder (1978) parlent d'"*insider strategy*".

411• Des formes graduelles d'exercice de la pression

Lors d'un processus de lobbying, l'exercice de la pression sur les pouvoirs publics peut revêtir plusieurs formes. Nous en avons identifié quatre, correspondant à des intensités croissantes de pression :

1• *La menace* ; pour contraindre les pouvoirs publics à prendre en compte ses intérêts particuliers, l'entreprise accompagne sa demande d'une menace d'action. La menace de suppression d'emplois apparaît comme la forme la plus classique, mais aussi la plus basique, d'exercice de la pression. Par exemple, pour faire pression sur le ministère du Travail, l'association "Le dimanche" a suggéré que l'interdiction de l'ouverture dominicale des magasins se traduirait par une perte de 23 000 emplois. L'Afcoht a également accompagné sa demande en faveur de la continuation du commerce hors-taxes intra-communautaire, d'un discours insistant sur les pertes d'emplois potentiels au sein des distributeurs aéroportuaires et des compagnies maritimes transmanche. Dans ces exemples, l'expression de la menace est plus ou moins explicite, plus ou moins voilée. Dans le cas de l'Afcoht, comme de l'association "Le dimanche", la menace est enrobée d'un discours de légitimation : réalisation d'études économiques, recours à des experts, etc. Il n'en demeure pas moins que, dans le contexte économique et social actuel, le recours au facteur emploi, comme révélateur des intérêts de l'entreprise, apparaît comme une source de pression importante.

2• *La médiatisation* ; la médiatisation d'un problème représente un degré supplémentaire dans l'exercice de la pression sur les pouvoirs publics. La médiatisation consiste à rendre publique la position de l'entreprise sur un problème ou une décision donnée. Cette médiatisation s'appuie sur différents leviers de communication politique : communiqués de presse, interviews de responsables de l'entreprise dans la presse, la radio ou la télévision, campagne d'affichage et de publicité dans la presse, organisations de conférences, etc. La médiatisation permet d'exercer une pression réelle sur les décideurs publics. Par exemple, en biaisant la présentation d'un problème, en insistant sur les solutions favorables à ses propres intérêts, en proférant publiquement des menaces, l'entreprise cherche à perturber le processus de décision publique, et à modifier l'attitude des pouvoirs publics. L'exemple le plus significatif est celui de Virgin et de l'association "Le dimanche", dans leurs actions respectives en faveur de l'ouverture dominicale des commerces. Dans une moindre mesure, l'Afcoht a également cherché à médiatiser le problème de l'interdiction du commerce hors-taxes intra-communautaire. Cet type de pression, qui révèle le caractère non-consensuel des démarches d'influence des lobbies, constitue vraisemblablement une forme de lobbying originale, en rupture avec les

règles de discrétions, qui régissent traditionnellement les relations entre les lobbies et les pouvoirs publics français.

3• *La mobilisation publique* ; il s'agit d'initiatives telles que l'organisation de pétitions ou l'organisation de manifestation publique. Ces actions permettent de mobiliser d'autres parties prenantes du processus de lobbying, voire d'élargir le cercle de ces parties prenantes : salariés de l'entreprise, concurrents, clients, fournisseurs, leaders d'opinion, etc. La mobilisation apparaît comme la continuation des actions de médiatisation, précédemment évoquées. En ce sens, la mobilisation représente un degré supérieur dans l'intensité de la pression exercée sur les pouvoirs publics. Elle traduit la volonté de l'entreprise d'engager un rapport de force avec les responsables publics. Il apparaît cependant que le recours à cette forme de pression reste relativement limité. Parmi les différentes entreprises analysées dans les études de cas, seule Virgin a eu réellement recours à de telles actions de mobilisation publique. Comme nous le préciserons plus loin, les risques liés à ce type d'initiatives, mais aussi la nature des enjeux, conditionnent le recours à ce mode de pression.

4• *La défiance* ; il s'agit de la violation manifeste des règles de droit, comme mode d'influence des pouvoirs publics. Les ouvertures dominicales sauvages subtilement planifiées par Virgin, ou encore, la commercialisation illégale d'édulcorants de table par Leclerc, sont deux exemples de tactiques politiques fondées sur la défiance. La défiance apparaît comme un moyen pour provoquer ou susciter la réaction des pouvoirs publics, comme celle d'autres parties prenantes. Aussi, ce type d'initiative s'accompagne le plus souvent d'une médiatisation : ce fût le cas de Virgin, comme de Leclerc. Plus que la mobilisation, la défiance nous semble constituer une forme rare d'exercice de la pression, en particulier s'agissant d'actions politiques engagées par une entreprise à titre individuel.

Ces différentes formes pression nécessitent parfois, pour l'entreprise, la mise en oeuvre de relations d'influence avec d'autres parties prenantes. La mobilisation politique par exemple exige des démarches de légitimation auprès d'autres entreprises, des organisations professionnelles, voire auprès de l'opinion publique. Ces relations d'influence apparaissent alors comme un moyen permettant l'exercice d'une pression sur les pouvoirs publics.

412• Les risques du lobbying fondé sur l'exercice de la pression

Au delà des risques encourus sur le plan légal, l'exercice d'une pression sur les pouvoirs publics présente deux types de risques pour les entreprises.

- *D'une part, un risque lié la perception de la légitimité de la démarche d'influence* ; nous avons montré dans le chapitre 6, que la plupart des responsables publics font une distinction entre un lobbying jugé positif, fondé sur la collaboration et contribuant à l'intérêt général, et un lobbying jugé nuisible, basé sur l'exercice de la pression, au bénéfice de la défense d'intérêts particuliers. Nous discuterons dans le chapitre suivant le paradoxe que soulève cette vision du lobbying. Il n'en demeure pas moins que cette perception rend moins légitime, aux yeux des responsables publics, la conduite d'une tactique politique fondée sur la pression, et vraisemblablement moins crédibles les positions défendues par les entreprises qui les mettent en oeuvre. Pour une entreprise souhaitant inscrire son action politique dans la durée, il est clair que ce risque mérite d'être correctement évalué. Par exemple, la réaction négative des pouvoirs publics français au discours alarmiste de l'Afcoht sur le commerce hors-taxes, illustre le risque de décrédibilisation des démarches d'influence fondée sur l'agitation d'une menace. Par ailleurs, comme le montre le cas de Virgin, l'exercice d'une pression ne semble pas constituer un mode d'influence efficace à long terme. Pour parvenir à ses fins, le distributeur britannique a dû progressivement renoncer à sa tactique de défiance médiatisée, pour adopter une démarche d'influence fondée sur la légitimation et la négociation.

- *D'autre part, un risque lié à la perte de la maîtise du processus de lobbying* ; certaines démarches, dans lesquelles l'entreprise a recours à des tiers (médias, opinion publique, leaders d'opinion...) font courir le risque d'une perte de maîtrise du processus d'influence de la décision publique. Par exemple, la médiatisation peut générer un biais dans le message perçu par les pouvoirs publics. Pour reprendre l'exemple de Virgin, les premières campagnes d'information ont été perçues comme des actions en faveur de l'ouverture dominicale de l'ensemble des commerces en France. Certains médias ont ainsi assimilé la démarche de Virgin à celles de l'association "Le dimanche" et des autres distributeurs (Ikéa, Leroy Merlin...). Cette assimilation n'a pas servi les intérêts de l'entreprise, et les responsables de Virgin ont dû préciser leurs positions, en insistant sur l'exception des magasins de "biens culturels". La mobilisation politique présente également des risques, comme celui de l'indifférence, voire d'une réaction négative, des parties prenantes sollicitées (fournisseurs, clients, médias, leaders d'opinion...). C'est vraisemblablement l'évaluation d'un tel risque qui a conduit l'Afcoht à renoncer à une campagne publicitaire en faveur du commerce hors-taxes intra-communautaire[11].

[11] Après l'obtention d'une première dérogation, allant jusqu'en 1999, l'Afcoht a changé de tactique ; une certaine médiatisation (organisation de colloques, conférences de presse, communiqués de presse...) devait permettre, vraisemblablement, de lancer le débat sur la question du commerce hors-taxes (pérennité, contribution dans l'économie communautaire, etc.).

L'ensemble de ces risques, liés à l'exercice de la pression sur les pouvoirs publics, conduisent vraisemblablement les entreprises à privilégier, au moins dans un premier temps, les démarches d'influence fondées sur la légitimation.

42• Les relations de légitimation : version harmonieuse du lobbying

La légitimation consiste, pour une entreprise, à obtenir l'adhésion des pouvoirs publics à ses propres intérêts, en ayant recours à la persuasion, à la séduction, voire à la manipulation. La légitimation constitue ainsi une forme d'influence plus subtile que l'exercice de la pression. Par ailleurs, comme nous l'avons montré dans le chapitre 6, le démarche de défense des intérêts, fondée sur la persuasion et la diffusion de l'information, semble être mieux acceptée par les responsables publics français.

421• Deux mécanismes de légitimation des intérêts de l'entreprise

Les différents cas étudiés nous permettent de distinguer deux principaux mécanismes de légitimation lors des processus de lobbying :

- *D'une part, des mécanismes de légitimation fondée sur l'information* ; nous avons souligné précédemment l'importance de l'information comme ressource politique mobilisable par l'entreprise. La maîtrise de l'information et de l'expertise technico-économique constitue un avantage politique réel pour les entreprises, dans l'influence des décisions publiques complexes ou incertaines. Le cas concernant la réglementation des CFC est particulièrement significatif. Dans un processus réglementaire soumis de très nombreuses incertitudes -scientifiques, écologiques, technologiques et économiques- les entreprises du secteur sont parvenues à influencer durablement le processus de décision publique grâce à la maîtrise de l'information sur ce sujet. Cette maîtrise de l'information apparaît d'autant plus décisive comme source de légitimation, que le problème à résoudre est très technique ou très spécifique. Comme le soulignent plusieurs responsables publics que nous avons interrogés, l'Etat reste tributaire de certaines informations issues des lobbies, aussi bien pour détecter des problèmes publics, que pour valider la pertinence des décisions publiques, et garantir leur mise en oeuvre.

- *D'autre part, des mécanismes fondés sur le relationnel* ; le lobbying est traditionnellement assimilé en France à une pratique d'influence souterraine, basée sur les relations personnelles entre l'élite économique et l'élite politique. Les études de cas nous fournissent plusieurs illustrations de l'importance du réseau relationnel comme source de légitimation des intérêts de l'entreprise. Par exemple, grâce à leurs

relations privilégiées avec les responsables au ministère de l'Agricuture (administration et cabinet ministériel) et avec certains élus au Parlement, les producteurs de sucre ont réussi à faire adopter une décision publique intégrant leurs intérêts particuliers. Il est clair que les relations informelles entretenues avec certains responsables publics facilitent, pour l'entreprise, la démarche de légitimation de ses intérêts ; comme décideurs ou comme prescripteurs, ces responsables publics sont plus perméables aux arguments et aux intérêts défendus par l'entreprise. Par exemple, nous avons montré dans le chapitre 7, les techniques mises en oeuvre par les responsables "Affaires publiques" pour constituer des groupes de personnalités politiques, sensibilisées aux intérêts de l'entreprise et à ses enjeux stratégiques. Ceci permet aux entreprises d'influer progressivement sur le référentiel de décision de ces personnalités politiques, facilitant par là même les actions de légitimation ultérieures.

Ces deux mécanismes de légitimation apparaissent comme complémentaires. La légitimation par l'information est d'autant plus efficace que l'entreprise dispose d'un réseau relationnel lui permettant de participer aux négociations publiques, et lui facilitant l'accès aux décideurs publics-clés. L'opposition traditionnellement faite par les lobbyists professionnels, entre un lobbying relationnel et souterrain, et un lobbying plus technique, fondé sur une argumentation rationnelle, ne nous semble pas pertinente. La professionnalisation du lobbying se traduit, non pas par la substitution d'un mécanisme d'influence par un autre, mais par une meilleure utilisation des différents mécanismes.

422• Entre pression et légitimation : le "troc politique"

Les entretiens que nous avons conduits avec les acteurs du lobbying, ainsi que l'analyse des différentes études de cas, nous ont permis de relever un troisième mode d'influence des décisions publiques. Le "troc politique" relève simultanément de la pression et de la légitimation. Ce mécanisme peut être caractérisé ainsi :

- L'entreprise formule une demande aux pouvoirs publics et l'accompagne d'une promesse d'action positive. Par exemple, une entreprise sollicite des dérogations au droit du travail ou au droit de la concurrence, en promettant des créations d'emplois ou des investissements directs.

- Les pouvoirs publics acceptent de prendre en compte la situation particulière d'une entreprise en échange de décisions allant dans le sens de l'intérêt général. La création d'emplois ou la contribution à l'aménagement du territoire sont des exemples de décisions d'entreprise pouvant être considérées comme relevant de l'intérêt général.

Ce mécanisme d'échange ou de troc, relève dans une certaine mesure de l'exercice de la pression. En effet, l'entreprise conditionne ses investissements ou ses créations d'emplois, par une réponse favorable aux demandes formulées aux pouvoirs publics. Il existe donc bien une pression subtile exercée sur les décideurs publics. Pour autant, l'entreprise légitime ses propres intérêts, en les inscrivant dans une logique d'intérêt général : investissements dans une zone défavorisée, création d'emplois non qualifiés, insertion des jeunes ou des chômeurs de longue durée, etc. Les études de cas nous fournissent deux exemples d'utilisation partielle de ce mode d'influence. En 1993, Virgin accompagne sa demande de dérogation à la réglementation sur le travail dominical, d'un plan de création de 1 000 emplois nouveaux. En 1987, Nutrasweet évoque la possibilité d'installer en France son usine européenne de fabrication d'aspartame, pour autant que la législation française autorise la commercialisation de cet édulcorant intense. Dans ces deux exemples cependant, il est clair que la décision publique ne résulte pas seulement des promesses de créations d'emplois et d'investissements. Les tactiques politiques mises en oeuvre par Virgin et Nutrasweet repose sur d'autres mécanismes d'influence tels que la pression médiatique ou la mobilisation d'un réseau relationnnel.

Plusieurs lobbyists, ainsi que plusieurs responsables publics que nous avons interrogés, estiment que le troc -ou l'échange- constitue un mode d'influence particulièrement habile, adapté au contexte politique et économique actuel. Il permet la prise en compte effective des intérêts de l'entreprise, tout en s'inscrivant -ou en donnant le sentiment de s'inscrire- dans une logique d'intérêt général. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur les conséquences, pour les pouvoirs publics, du développement de ce mode d'influence.

43• Les facteurs conditionnant les choix des relations d'influence

Les études de cas nous ont permis d'observer la mise en oeuvre d'une large variété de relations d'influence. Trois facteurs principaux semblent conditionner les choix tactiques des entreprises, quant à la nature de leurs relations d'influence avec les pouvoirs publics :

1• *L'enjeu de la décision publique pour l'entreprise* ; il nous semble que plus l'enjeu d'une décision publique est important pour une entreprise, plus l'exercice de la pression est privilégiée. L'urgence favorise également le recours à la pression. Par exemple, la tactique d'influence adoptée par Virgin s'explique en grande partie par l'importance de l'ouverture dominicale des magasins pour l'entreprise. La prise de risque, liée à l'exercice d'une pression sur les pouvoirs publics se justifie alors par l'enjeu

stratégique de l'action d'influence. Ainsi, lorsque l'enjeu est faible et/ou de moyen-long terme, la légitimation apparaît comme un mode d'influence plus approprié, car moins risqué. C'est le cas, par exemple, de la démarche d'influence adoptée par Bull ou d'IBM, concernant la protection des droits d'auteurs informatiques.

2• *L'évolution du processus de décision publique* ; comme le souligne Buccholz (1992), les actions d'influence mises en oeuvre par une entreprises varient selon les étapes du processus de décision publique. Les démarches de légitimation nous semblent particulièrement adaptées pour favoriser l'émergence d'un problème ou influer sur la recherche des solutions aux problèmes. L'exercice de la pression permet moins d'influer sur le contenu de la décision, que sur le rythme du processus de décision publique. La pression apparaît ainsi appropriée pour obtenir l'inscription d'un problème sur l'agenda public, ou encore l'accélération de la prise de décision publique. Compte tenu de la définition que nous en avons donné, le troc politique semble plus indiqué pour influer sur la prise de décision finale des pouvoirs publics.

3• *L'état des ressources politiques de l'entreprise* ; il est clair que l'état des ressources politiques, mais aussi la capacité d'intervention politique, constituent des contraintes pour l'entreprise, dans le choix d'une tactique d'influence. Comme nous l'avons vu dans les différentes études de cas, les entreprises privilégient le plus souvent l'exploitation d'une ressource politique abondante : le pouvoir économique et symbolique pour Bull, le réseau relationnel pour les producteurs de sucre, ou encore, l'expertise technico-économique pour Nutrasweet. L'adéquation entre les actions mises en oeuvre par l'entreprise, et ses ressources politiques mobilisables, nous semble constituer par ailleurs un élément d'appréciation de la pertinence de la tactique d'influence.

Deux autres facteurs peuvent également orienter, selon nous, les choix tactiques des entreprises : il s'agit de la configuration de la situation de lobbying dans laquelle se trouve l'entreprise (situation de lobbying concurrentiel, d'arène, de rente, ou de défense) et de l'attitude de l'entreprise face à la décision publique (volonté de bloquer une décision publique ou, au contraire, volonté de susciter une décision publique). Le faible nombre de cas étudiés ne nous permet pas cependant de dégager des tendances générales quant à l'impact de ces facteurs sur les choix tactiques des entreprises. Les différentes des situations de lobbying analysées présentent indifféremment des relations de pression et des relations de légitimation. Par ailleurs, des relations de légitimation ont été observées dans des logiques d'obstruction (les producteurs de CFC par exemple), comme dans des logiques opportunistes (Nutrasweet par exemple). Il est en de même pour les relations de pression : c'est le cas de Virgin, dans une démarche opportuniste, ou celui de l'Afcoht, dans une démarche d'obstruction.

Les différents facteurs que nous avons identifées rappellent le modèle explicatif des stratégies politiques des entreprises de Rehbein et Schuler (1994), présenté dans le chapitre 2. Toutefois, contrairement à ces auteurs, nous ne pensons pas que des choix tactiques puissent être établies a priori par les entreprises. En effet, les choix politiques des entreprises dépendent de certains facteurs exogènes et évolutifs. L'évolution du processus de décision publique par exemple, représente un facteur incertain, qui échappe à la volonté de l'entreprise. L'évolution des situations de lobbying, soumises à l'incertitude des choix politiques des autres parties prenantes, telle que la constitution de coalitions, présente les mêmes caractéristiques. Enfin, l'attitude de l'entreprise vis-à-vis d'une décision publique n'est pas nécessairement immuable. Des opportunités réglementaires imprévues peuvent par exemple modifier les objectifs de l'action politique de l'entreprise. Le comportement opportuniste des producteurs de CFC, ou encore celui des producteurs de sucre concernant l'offre des édulcorants intenses, sont deux exemples significatifs d'ajustements des objectifs de l'action politique. Les choix politiques des entreprises nécessitent donc des adaptations constantes, tenant compte de ces différentes évolutions.

Conclusion du chapitre 13

Ce chapitre avait comme objectif d'effectuer une synthèse des différentes tactiques politiques que nous avons observées dans les études de cas. A l'issue de chapitre, nous n'avons pas mis en exergue de tactiques politiques-types pour l'entreprise. Nous n'avons pas non plus déterminé quelles seraient les éventuelles tactiques politiques "gagnantes" ou "perdantes". En conclusion d'une étude sur le lobbying mis en oeuvre par les entreprises américaines du secteur des semi-conducteurs, Yoffie (1988) affirme qu'il n'existe pas de recettes miracles pour réussir une action politique. Au vu des études de cas réalisées, et des entretiens menés, nous partageons largement cette conclusion de l'auteur. La variété des situations analysées nous a cependant permis de préciser les facteurs conditionnant les tactiques politiques de l'entreprise : les facteurs internes (ressources politiques et capacités d'intervention politique) et les facteurs externes (nature des situations de lobbying). Nous avons également précisé les différents leviers constitutifs des tactiques politique de l'entreprise. Le modèle théorique que nous avons proposé, qui distingue les relations d'influence et les relations d'agence, permet de rendre compte des multiples possibilités tactiques dont dispose l'entreprise. Nous avons insisté dans ce chapitre sur l'importance des coalitions politiques *ad hoc*, et sur les relations d'influence avec les pouvoirs publics. Il n'en demeure pas moins que les combinaisons possibles, dans le choix des relations pouvant être entretenues avec les différentes parties prenantes d'un processus de

lobbying, sont quasi illimitées. Cette analyse rejoint, dans une certaine mesure, le point de vue de Boodewyn et Brewer (1994), selon lequel les activités politiques de l'entreprise seraient plus diversifiées que ses propres activités économiques.

Comme nous l'avons précisé précédemment, les tactiques politiques ne constituent qu'un moyen dans le développement économique l'entreprise. L'évaluation d'une tactique politique passe ainsi par l'analyse des conséquences de sa mise en oeuvre sur la situation économique (financière, concurrentielle, technologie...) de l'entreprise. La coordination, ou l'articulation, des activités politiques de l'entreprise, et de ses activités économiques, constitue alors un enjeu stratégique majeur. Nous consacrons le chapitre suivant à l'analyse de l'ensemble des enjeux, internes comme externes, liés à l'action politique de l'entreprise.

Chapitre 14 •

Les enjeux internes et externes de l'action politique de l'entreprise

1• L'articulation du politique et de l'économique

11• Le politique au service de l'économique

12• L'adaptation aux contraintes et opportunités politiques

13• La complémentarité du politique et de l'économique

14• L'interaction entre le politique et l'économique

2• L'émergence de la fonction "Affaires publiques"

21• L'intérêt d'une gestion spécifique des "Affaires publiques"

22• L'état de la fonction "Affaires publiques" au sein des entreprises françaises

23• Les perspectives d'évolution de la fonction "Affaires publiques"

3• La légitimité externe de l'action politique de l'entreprise

31 • Paradoxes et ambiguïtés dans les relations entre les lobbies et les pouvoirs publics

32 • Des conditions pour une action politique d'entreprise efficiente

Introduction

Ce chapitre comporte trois parties. Il est ainsi structuré autour des trois questions-clés de notre problématique. Ces questions sont les suivantes : comment s'intègre la dimension politique dans la stratégie concurrentielle des entreprises ? Quels sont les moyens structurels et organisationnels nécessaires à l'entreprise en tant qu'acteur politique ? Quelles sont les conditions pour une légitimité externe de l'action politique des entreprises ? Dans un premier temps, nous verrons ainsi comment s'articulent les actions de lobbying engagées par les entreprises avec leurs stratégies concurrentielles. Dans la deuxième partie de ce chapitre, nous aborderons les aspects organisationnels de l'action politique des entreprises, à travers les enjeux de l'émergence des départements "Affaires Publiques". Enfin, dans la troisième et dernière partie, nous aborderons la question de la légitimité externe de l'action politique de l'entreprise et, de manière générale, les relations entre les lobbies et les pouvoirs publics en France.

1• L'articulation du politique et de l'économique

Pour Baron (1995), la stratégie de l'entreprise est nécessairement une stratégie duale, c'est-à-dire une stratégie simultanément "de marché" et "hors-marché". La mise en cohérence des dimensions, technico-économiques d'une part, et socio-politiques d'autre part, constitue alors un enjeu capital pour les entreprises et pour les managers (Martinet, 1984). Dans les études de cas que nous avons analysées, nous avons pu observer une variété de comportements d'entreprises, relevant de cette double logique, économique -ou concurrentielle- et politique. Sur la base de ces observations, nous proposons une conceptualisation des articulations entre les décisions de l'entreprise dans le champ concurrentiel, et ses décisions dans le champ politique. Nous avons ainsi identifié trois formes possibles d'articulation.

11• Le politique au service de l'économique

Cette articulation traduit un comportement stratégique de l'entreprise, régi prioritairement par des objectifs de nature technico-économique. Les objectifs des tactiques politiques mises en oeuvre découlent de décisions de l'entreprise, fondées sur une logique technique, économique ou concurrentielle. Cette articulation semble être la plus naturelle, pour l'entreprise, et pour les managers qui l'assurent. Cette articulation présente cependant deux variantes :

- L'entreprise anticipe d'éventuelles contraintes de l'environnement socio-politique (contraintes réglementaires, opposition des groupes de pression, réaction de

l'opinion publique...) et accompagne la mise en oeuvre de sa stratégie concurrentielle par des tactiques politiques adéquates (relations d'influence et relation d'agences).

- L'entreprise met en oeuvre sa stratégie concurrentielle, et réagit ensuite à d'éventuelles oppositions issues du champ socio-politique.

Les stratégies mises en oeuvre par Nutrasweet d'une part, et Virgin d'autre part, illustrent ce type d'articulation. L'action politique engagée par Nutrasweet devait permettre la mise en oeuvre d'une stratégie d'internationalisation sur le marché des édulcorants intenses. L'action politique -en France et dans les principaux pays de la Communauté européenne- apparaît ainsi comme un levier de la stratégie concurrentielle. Dans le cas de Virgin, l'action politique en faveur de l'ouverture dominicale des commerces apparaît également comme un moyen au service d'une stratégie de différenciation. Toutefois, contrairement à Nutrasweet, le distributeur britannique n'a pas anticipé les contraintes de l'environnement socio-politique (réactions des syndicats) et concurrentiel (opposition de la Fnac).

Lorsque l'action politique est placée au service de la stratégie concurrentielle, l'entreprise est nécessairement en position de demandeur vis-à-vis des pouvoirs publics : elle cherche à susciter des décisions publiques permettant, ou facilitant, la mise en oeuvre de sa stratégie. Nutrasweet a ainsi souhaité une abrogation de la loi de 1902 sur l'usage des édulcorants intenses. Pour sa part, Virgin a milité en faveur de dérogations nouvelles à la loi de 1906 sur le travail dominical. Nous pouvons qualifier cette attitude, d'attitude de "promotion" : l'entreprise cherche à promouvoir, auprès des pouvoirs publics, des positions de principes favorables à ses propres intérêts.

12• L'adaptation aux contraintes et opportunités politiques

Cette articulation traduit un comportement stratégique de l'entreprise, régi par des enjeux de nature socio-politique. Comme le souligne Marcus (1984), deux variantes peuvent être distinguées dans ce type d'articulation :

- L'entreprise est soumise à des contraintes issues de son environnement socio-politique (pouvoirs publics, groupes d'intérêt, médias, opinion publique,...). La tactique politique mise en oeuvre permet de s'opposer à ces contraintes externes. L'entreprise suit alors une logique défensive et d'obstruction.

- L'entreprise souhaite exploiter des opportunités offertes par son environnement socio-politique (obtention d'une rente de situation, octroi de subventions...).

L'entreprise a alors une attitude de promotion de ses intérêts, et suit une logique offensive et opportuniste.

Dans ce type d'articulation, l'action politique précède la formulation de la stratégie concurrentielle de l'entreprise. L'issue des tactiques politiques détermine de nouvelles conditions -positives ou négatives- pour les choix stratégiques de l'entreprise.

Deux exemples issues des études illustrent ce type d'articulation. Nous avons évoqué précédemment l'action politique de Nutrasweet en faveur de la modification de la réglementation sur les édulcorants. Pour leur part, les producteurs de sucre -Générale Sucrière, Béghin Say- ont eu un comportement stratégique symétrique. Soumis à la menace d'une déréglementation, ces entreprises ont mis en oeuvre une tactique politique d'opposition à cette déréglementation. Après l'adoption d'une nouvelle loi en 1988, les producteurs de sucre ont adapté leurs stratégies à ce nouveau cadre réglementaire, et à la nouvelle donne concurrentielle qui en a résulté (segment d'offre additionnel des édulcorants). L'autre exemple est celui des entreprises de la filière hors-taxes. Menacées par les conséquences du Marché unique, ces entreprises (Aéroports de Paris, Hachette-Aéroboutique, Yves Saint Laurent...) ont mis en oeuvre une tactique politique visant à empêcher la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire. La dérogation obtenue jusqu'en 1999, a conduit ces entreprises à adopter de nouvelles stratégies concurrentielles (augmentation des surfaces de vente dans les aéroports, merchandising, lancement de produits spécifiques à la vente hors-taxes...). Dans ces deux exemples, les décisions concernant les stratégies concurrentielles apparaissent comme consécutives à l'action politique.

13• La complémentarité du politique et de l'économique

Cette articulation traduit un comportement stratégique intégrant simultanément des objectifs technico-économique et des objectifs socio-politiques (figure 14.3). L'action politique de l'entreprise est complémentaire de ses choix concurrentiels. Elle constitue un adjuvant pour la mise en oeuvre de stratégie concurrentielle de l'entreprise, sans pour autant lui être indispensable. Dans ce type d'articulation, l'attitude de l'entreprise peut aussi bien relever de l'obstruction, que la promotion d'une décision publique.

Nous avons mentionné précédemment l'action politique Virgin en faveur de l'ouverture dominicale de ses magasins. Face à la menace de ce nouvel entrant, les décisions stratégiques prises par la Fnac l'ont été sur deux plans : d'une part, sur le plan de l'offre de l'entreprise (ouvertures de nouveaux magasins, agencement des anciens magasins, adaptation des prix et des services) ; d'autre part, sur le plan politique (lobbying pour s'opposer à une modification de la réglementation du travail dominical,

activation de syndicats pour contrer les initiatives commerciales de Virgin). Ces deux démarches apparaissent comme complémentaires. Toutefois, l'action politique engagée ne conditionne pas les choix concurrentiels effectués par la Fnac, mais contribue seulement à en renforcer l'efficacité.

14• L'interaction entre le politique et l'économique

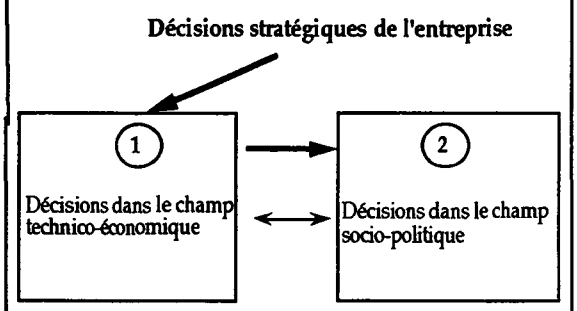
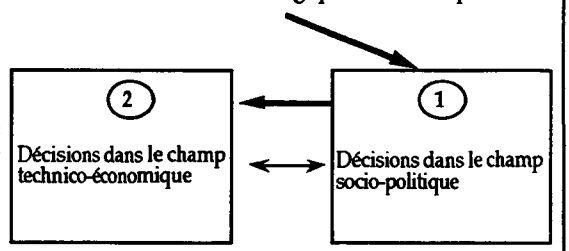
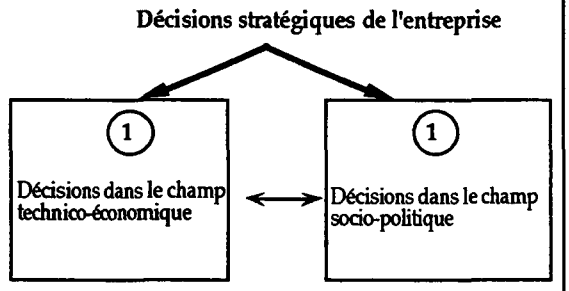
Les processus analysés dans les études de cas montrent que les comportements des entreprises présentent le plus souvent des interactions, des ajustements mutuels, entre leurs décisions socio-politiques et leurs décisions technico-économiques. Les objectifs de l'entreprise, sur le plan concurrentiel, comme sur le plan politique, sont rarement figés. Les entreprises tentent souvent d'ajuster progressivement leurs choix décisions techniques et économiques, avec leurs actions politiques : d'un côté, les entreprises adaptent les objectifs de leurs actions politiques en fonction de la position des autres parties prenantes, de la réaction des pouvoirs publics, mais aussi des opportunités nouvelles qui peuvent se présenter ; de l'autre côté, les entreprises tentent d'anticiper les décisions publiques et l'issue des actions politiques engagées, en adaptant leurs stratégies concurrentielles. Les trois formes d'articulations que nous avons identifiées précédemment doivent donc considérées comme les formes initiales d'un processus pouvant conduire à de multiples interactions entre les décisions politiques de l'entreprise, et ses décisions technico-économiques (figure 14.1).

Nous pouvons ainsi nuancer les interprétations de certains exemples d'articulation entre les décisions politiques de l'entreprise, avec ses décisions sur le plan technique et économique. Dans le cas portant sur les édulcorants par exemple, une entreprise comme Générale Sucrière a intégré dans sa stratégie concurrentielle, les éventuelles opportunités commerciales de la déréglementation. Cette anticipation a atténué l'intensité de son opposition au processus de déréglementation. De même, dans le cas portant sur les CFC, l'opposition initiale des entreprises du secteur -Du Pont de Nemours, ICI, Atochem...- à l'interdiction de ces produits, a cédé le pas à des attitudes de promotion, que justifient les opportunités technologiques et commerciales dans l'offre des produits de substitution.

Ce dernier exemple est particulièrement éclairant sur l'intérêt d'une mise en cohérence permanente entre le comportement de l'entreprise dans le champ technico-économique, et son comportement dans le champ politique. Les producteurs de CFC ont su transformer une menace socio-politique en une opportunité de développement stratégique. Après une première phase défensive, les producteurs de CFC ont adapté les objectifs de leurs tactiques politiques à l'évolution de leurs efforts en matière de

substitution des CFC. Le succès des producteurs de CFC ne s'explique pas seulement par la conduite d'actions politiques pertinentes (en particulier l'organisation de coalitions politiques, et la maîtrise de l'information technique et économique), mais, surtout, par la dualité de la démarche mise en oeuvre. Cette démarche peut être résumée par la double interrogation suivante : quelles sont les marges de manoeuvre sur le plan industriel et concurrentiel que permet la contrainte politique, et quelles sont les solutions possibles au problème des CFC préservant ou renforçant les intérêts de l'entreprise ? Ce type de démarche exige une certaine créativité de l'entreprise -voire de l'innovation- sur le plan industriel, commercial ou organisationnel, pour dégager des marges de manoeuvre nouvelles. Il nécessite également une forte coordination entre les décisions politiques de l'entreprise, et décisions sur le plan concurrentiel.

Figure 14.1 : Les trois formes génériques de l'articulation entre le politique et l'économique

Forme de l'articulation	Caractéristiques	
"Economique --> Politique"	L'économique précède le politique Le politique est nécessaire à l'économique L'entreprise a une attitude de promotion	
"Politique --> Economique"	Le politique précède l'économique L'économique découle du politique L'entreprise a une attitude de promotion ou d'opposition	
"Economique & Politique"	L'économique et le politique sont pensés simultanément Le politique renforce l'efficacité de l'économique L'entreprise a une attitude de promotion ou d'opposition	

D'un point de vue managérial, la fonction chargée des "Affaires publiques" peut faciliter cette coordination entre la dimension technico-économique et la dimension socio-politique de la stratégie de l'entreprise. Nous consacrons la deuxième partie de ce chapitre aux enjeux de cette fonction.

2• L'émergence de la fonction "Affaires publiques"

La fonction "Affaires publiques" incarne, du point de vue organisationnel, la dimension politique de l'entreprise. Les départements "Affaires publiques", ou les responsables chargés de cette fonction, prennent en charge formellement -en totalité ou en partie- la coordination et la mise en oeuvre des activités politiques de l'entreprise. L'étude empirique que nous avons réalisée montre que les entreprises françaises disposant de tels départements sont des très grandes entreprises, évoluant dans des secteurs réglementés ou dépendants des pouvoirs publics (comme actionnaires ou comme clients). La mise en place de ces départements est récente, et, proportionnellement à la taille des entreprises étudiées[1], leur taille reste modeste[2]. La fonction "Affaires publiques" apparaît donc comme une fonction émergente au sein des entreprises françaises.

21• L'intérêt d'une gestion spécifique des "Affaires publiques"

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 7, la réalité organisationnelle de la fonction "Affaires publiques" est contrastée, selon les entreprises étudiées. Les responsabilités de cette fonction peuvent être confiées à un ou plusieurs collaborateurs isolés, à une cellule spécialisée, voire à une Direction autonome. La prise en charge de la fonction "Affaires publiques" par un personnel *ad hoc* nous semble cependant être d'une grande utilité pour la préparation et la mise en oeuvre des tactiques politique de l'entreprise. Quatre raisons majeures justifient une gestion spécifique des "Affaires publiques" :

- ***Les responsables "Affaires publiques" sont des marginaux-sécants***, c'est-à-dire des médiateurs entre l'entreprise et son environnement socio-politique. Les responsables chargés des "Affaires publiques" sont porteurs des intérêts de l'entreprise auprès des pouvoirs publics et des parties prenantes des processus de décision publique (groupes de pression, médias). Ces responsables permettent également à l'entreprise de mieux prendre en compte les facteurs socio-politiques dans la formulation de sa stratégie : anticiper les contraintes politiques et bénéficier des opportunités politiques. D'un point de vue conceptuel, les responsables "Affaires Publiques" sont les vecteurs de l'articulation entre le comportement de l'entreprise dans le champ

[1] L'effectif moyen des quatorze entreprises étudiées est de 98 000 collaborateurs.

[2] Pour la comparaison, nous pouvons rappeler les résultats d'une étude conduite par Post et al. (1983) sur les départements "Affaires publiques" des entreprises américaines : 71% des départements ont un effectif à plein temps compris entre 1 et 10 personnes ; 18,2% des départements ont un effectif entre 11 et 25 personnes ; 8,7% des départements ont un effectif compris entre 26 et 100 collaborateurs et 2,1% des départements ont un effectif compris entre 101 et 400 collaborateurs.

technico-économique, et son comportement dans le champ socio-politique. Par leur connaissance du champ politique (connaissance des acteurs politiques, connaissance des logiques de comportement, connaissance des circuits de décision), mais aussi de la réalité technico-économique de l'entreprise, les responsables "Affaires publiques" peuvent mieux formuler les tactiques politiques de l'entreprise : par exemple, en donnant un caractère politique aux enjeux concurrentiels de l'entreprise, ou, inversement, en évaluant les conséquences d'une menace socio-politique sur la stratégie de l'entreprise. Ce rôle de médiateur, ou de traducteur des enjeux, nous semble déterminant pour l'efficacité de l'action politique de l'entreprise.

- ***Les responsables "Affaires publiques" assurent une certaine coordination de l'action politique de l'entreprise*** ; pour toute entreprise, et *a fortiori* pour les grandes entreprises, les relations avec les parties prenantes de l'environnement socio-politique sont nombreuses. Par exemple, la gestion opérationnelle amène différents responsables de l'entreprise au contact de parties prenantes politiques ou socio-politiques : administrations centrales, groupes d'intérêt, organisations professionnelles, syndicats de salariés, etc. Les responsables "Affaires publiques" assurent une certaine coordination de l'ensemble des relations entretenues par l'entreprise avec les parties prenantes de son environnement socio-politique. Cette coordination permet d'accroître l'efficacité de l'action politique de l'entreprise, par la complémentarité des compétences internes et par la cohérence des comportements vis-à-vis des parties prenantes de l'environnement socio-politique.

- ***Les responsables "Affaires publiques" assurent la continuité des relations avec l'environnement socio-politique*** ; cette fonction nous semble essentielle pour une action politique efficace de la part de l'entreprise. Le champ politique n'est pas le champ naturel de l'entreprise. Si, comme nous l'avons observé dans les différentes études de cas, certaines entreprises peuvent s'investir -et investir- dans des actions politiques ponctuelles d'envergure, rares sont celles qui veillent à assurer la continuité dans leurs relations avec les pouvoirs publics[3] (par exemple, le suivi de la mise en oeuvre des décisions publiques). Les responsables "Affaires publiques" garantissent cette continuité, ainsi que la cohérence temporelle des tactiques politiques de l'entreprise. La continuité dans le suivi des activités du champ politique (activités gouvernementales, activités des groupes d'intérêt...) favorise par ailleurs l'anticipation des menaces potentielles à caractère politique, et permet de mieux en saisir les opportunités.

---

[3] Par exemple, dans le cas du lobbying engagé à propos de la directive sur les droits d'auteurs informatiques, un responsable du Cigref a souligné le désintérêt des entreprises utilisatrices sitôt la directive adoptée : "*dès que la pression retombe, tout le monde rentre chez soi*" affirme ce responsable. Dans le cas du lobbying en faveur de l'ouverture dominicale des commerces, Virgin a connu une mésaventure à cause de l'absence de suivi relationnel : l'entreprise a cessé ses contacts avec les responsables publics après une autorisation préfectorale temporaire obtenue en juillet 1992 ; en juillet 1993 -en partie à cause de l'absence d'arguments valables de la part de Virgin- l'autorisation n'a pas été reconduite par le nouveau préfet d'Ile-de-France.

- ***Les responsables "Affaires publiques" participent à l'accumulation des ressources politiques de l'entreprise et au développement de ses capacités d'intervention politique*** ; comme nous l'avons montré dans le chapitre 7, la constitution d'un réseau relationnel politique et le développement de l'expertise politico-juridique font partie des tâches opérationnelles des responsables "Affaires publiques". Les groupes de personnalités politiques, progressivement constitués par les responsables "Affaires publiques", contribuent à démultiplier le réseau relationnel effectif de l'entreprise. Par ailleurs, l'accumulation des expériences, dans la préparation ou la conduite de tactiques politiques, permet d'accroître l'expertise de l'entreprise dans ce domaine.

Ces multiples avantages justifient *a posteriori* la mise en place des différents départements "Affaires publiques" que nous avons étudiés. La multiplication des relations avec l'environnement socio-politique (qui dépendent de la taille de l'entreprise ou de la diversification de ses activités), ainsi que l'importance croissante de ces relations dans -et pour- le développement stratégique de l'entreprise (par exemple, le poids des réglementations) rendent d'autant plus utile, voire indispensable, une gestion spécifique des "Affaires Publiques". Nous avons montré par ailleurs dans le chapitre 7, que la mise en place d'un département "Affaires publiques" coïncide le plus souvent avec des changements majeurs dans l'environnement socio-politique de l'entreprise : fusion ou diversification (soit un accroissement des enjeux socio-politiques), déréglementations sectorielles, privatisations (pour les entreprises publiques). L'arrivée d'un nouveau PDG, au profil politique (haut fonctionnaire, responsable politique...), constitue également un facteur favorable à la mise en place d'une gestion spécifique des "Affaires Publiques". Ces dirigeants ont vraisemblablement une conception différente des relations de l'entreprise avec son environnement, et accorde plus d'importance à la dimension socio-politique de la stratégie de l'entreprise.

La mise en place d'un département "Affaires publiques" nous semble ainsi témoigner d'une prise de conscience de l'intérêt d'une gestion spécifique des relations avec les parties prenantes de l'environnement socio-politique. D'un point de vue organisationnel, les départements "Affaires publiques" recouvrent des réalités différentes.

22• L'état de la fonction "Affaires publiques"au sein des entreprises françaises

Nous avions présenté dans le chapitre 2, les résultats d'une enquête portant sur la fonction "Affaires publiques" au sein des entreprises américaines (Post et al., 1983). Les auteurs distinguent ainsi cinq états de développement de cette fonction au sein des entreprises. Nous pouvons mettre en correspondance ces états de développement avec la typologies des configurations structurelles des départements "Affaires publiques", que nous avons proposée dans le chapitre 7 (figure 14.2).

Figure 14.2 : Etats de développement de la gestion des "Affaires publiques" des entreprises en France

Etats	Gestion des "Affaires publiques"	Type de structures[4]	Exemples[5]
Etat 1	Réponses ponctuelles aux problèmes socio-politique	Pas de structure formelle	Virgin, Hachette-Aéroboutique
Etat 2	Fonction "Affaires publiques" confiée à un ou plusieurs spécialistes internes	Structure "cabinet" ou cellule	Bull, Leclerc
Etat 3	Département "Affaires publiques"	Direction des Relations Extérieures	Aéroports de Paris
Etat 4	Fonction "Affaires publiques" intégrée dans le processus de décision stratégique	Direction des Relations Extérieures	Nutrasweet, IBM
Etat 5	Fonction "Affaires publiques" décentralisée dans les unités opérationnelles	Cellules décentralisées	Elf-Atochem

Le travail empirique que nous avons réalisé ne porte pas sur un échantillon représentatif, au sens statistique du terme. Toutefois, sur la base des études des cas et de l'analyse de quelques départements "Affaires publiques", il est possible de dégager les tendances suivantes :

- Il nous semble qu'une majorité des entreprises ne dispose pas d'une gestion spécifique des "Affaires publiques" (état 1). Ces entreprises réagissent ponctuellement selon les besoins d'intervention dans le champ politique. Elles adoptent plus facilement une attitude d'opposition et privilégient, par manque de ressources politiques, l'organisation de coalitions politiques.

[4] Voir la présentation de cette typologie dans le chapitre 11.
[5] Par souci de confidentialité, nous ne donnons pas les noms des entreprises dont nous avons étudié la fonction

- Parmi les entreprises disposant d'une gestion spécifique des "Affaires publiques", une majorité confie cette responsabilité à un ou plusieurs collaborateurs de l'entreprise (état 2). Ce personnel spécialisé permet de préparer et de mettre en oeuvre des tactiques politiques plus élaborées. Cet état de développement de la fonction "Affaires publiques" ne traduit pas nécessairement un déficit de ressources politiques, ou des capacités d'intervention politique limitées. Certains dirigeants préfèrent mettre en place une gestion diffuse des relations avec les pouvoirs publics : par exemple, assurées formellement par une petite cellule *ad hoc* et, de manière informelle, par plusieurs conseillers rattachés à la Direction Générale. Par exemple, Bull dispose d'une cellule "Affaires publiques", basée à Bruxelles, pour la gestion des relations avec les institutions communautaires. Les autres relations sont assurées par la Direction Générale, les directions fonctionnelles (Juridique, Ressources Humaines...) et opérationnelles (division produits et filiales).

- Une minorité d'entreprises françaises dispose d'un département "Affaires publiques" centralisé, assurant l'intégralité des responsabilités relatives à la préparation et à la conduite des tactiques politiques de l'entreprise (veille institutionnelle, gestion du réseau relationnel, formulation et mise en oeuvre des actions de lobbying, coordination interne...) et doté des moyens nécessaires (état 3 et état 4). Parmi les 14 entreprises que nous avons étudiées, trois d'entre elles disposent d'une "Direction des Relations Extérieures". Une seule, toutefois, semble réellement intégrer les activités de sa Direction des Relations Extérieures dans son processus de réflexion stratégique.

- Pour Post et al., le stade ultime de développement de la gestion des "Affaires publiques" correspond à une diffusion de cette fonction au sein des différentes unités opérationnelles de l'entreprise (état 5). Le management stratégique intègre alors naturellement, les facteurs et les acteurs de l'environnement socio-politique. Parmi les entreprises que nous avons analysées, deux d'entre elles disposent d'une gestion des "Affaires publiques" décentralisée au sein des divisions opérationnelles. Pour autant, ces entreprises ne relèvent pas totalement de l'état 5, prévu par Post et al. En effet, la diffusion de la gestion "Affaires publiques" est plus la conséquence d'une organisation décentralisée d'entreprises fortement diversifiées, que d'une véritable diffusion des dimensions socio-politiques dans le management stratégique.

Pour Post et al. (1982), ces différents états de développement ne correspondent pas aux étapes successives d'une évolution progressive dans la gestion des "Affaires publiques". Pour les auteurs, les besoins de formalisation et d'intégration de la fonction

---

"Affaires publiques". Nos exemples sont issus des études de cas.

"Affaires publiques" dans le processus de décision stratégique sont spécifiques à chaque entreprise : l'état de développement de cette fonction ne prédétermine pas l'efficacité de l'action politique de l'entreprise. Nous partageons en partie cette analyse. Dans les études de cas, nous avons effectivement observé que le succès des tactiques politique n'était pas directement lié aux moyens organisationnels des entreprises. Toutefois, il nous semble que la mise en place d'un département "Affaires publiques", doté des moyens financiers et humains suffisants, traduit les efforts de l'entreprise pour une meilleure prise en charge de ses actions politiques, et une meilleure formalisation de ses pratiques politiques : préparation des décisions, planification des activités, mise en place d'outils spécifiques[6], etc. Elle traduit également les efforts de l'entreprise pour une meilleure coordination interne, de ses relations avec les pouvoirs publics. Ainsi, certains départements "Affaires Publiques" que nous avons étudiés, relevant de l'état 2 ou de l'état 3, gagneraient vraisemblablement en efficacité dans l'action politique, avec une meilleure coordination interne, une plus grande formalisation dans la préparation des tactiques politiques, et une meilleure intégration de leurs activités dans le processus de décision stratégique de l'entreprise.

23• Les perspectives d'évolution de la fonction "Affaires publiques"

L'émergence des départements "Affaires publiques" est synonyme de l'introduction progressive d'une logique politique dans le management des entreprises. Le développement de ces départements nous semble cependant être soumis à de multiples contraintes qui en réduisent l'efficacité, voire l'utilité.

231• L'apprentissage collectif de l'action politique

Il nous semble que les départements "Affaires publiques" contribuent à instiller une certaine logique politique dans le management stratégique des entreprises. Par la formation et l'information à caractère politique, les départements "Affaires publiques" sensibilisent les responsables d'entreprises à la dimension politique de leurs activités et contribuent à développer l'expertise politico-juridique de l'entreprise. Les départements "Affaires publiques" favorisent par ailleurs l'apprentissage collectif de l'action politique. Comme nous l'avions souligné dans le chapitre 6, il semblerait que les responsables d'entreprises français soient, en règle générale, peu sensibilisés au fonctionnement des institutions publiques et aux comportements des responsables publics. Cette méconnaissance a comme conséquence une prise en compte insuffisante

[6] Par exemple, la Direction des Relations Extérieures d'une entreprise étudiée a mis en place une base de données de l'ensemble des personnalités-clés (décideurs politiques, responsables publics, prescripteurs) en relation avec l'entreprise. Un autre responsable d'une cellule "Affaire Publiques" a mis en place une base de données de tous les

des facteurs politiques dans la formulation ou la mise en oeuvre des tactiques d'influence.

L'assimilation d'une logique -ou d'une rationalité- politique nous semble doublement utile pour les managers. D'une part, elle peut favoriser la coordination interne sur les dossiers à caractère politique. D'autre part, elle peut faciliter la mise en cohérence des décisions prises sur le plan politique, avec les décisions prises sur le plan technique, économique ou concurrentiel. Sur la base des entretiens que nous avons conduits avec des acteurs du lobbying (chapitre 6), nous avons tenté de caractériser le comportement-type idéal d'un manager face à un problème de nature politique (figure 14.3). Ce comportement est régi par une logique, simultanément économique et politique. Le manager intègre, dans son action politique, les facteurs et les enjeux politiques et économiques. Il considère le champ politique comme une source de contraintes potentielles, mais aussi comme une source d'opportunités concurrentielles. Son comportement face aux décideurs publics est souple : tout en justifiant les positions de l'entreprise, le manager reste ouvert aux compromis et à l'exploration de solutions originales.

Figure 14.3 : Une opposition des logiques managériales dans la conduite d'une tactique politique

	Formulation et conduite d'une tactique politique ...	
	...avec une logique purement économique	**...avec une logique simultanément économiqueet politique**
Attitude	Réaction, opposition	Anticipation, opposition/promotion
Conception de l'environnement de l'entreprise	Limité aux acteurs économiques	Porte sur toutes les parties prenantes économiques et socio-politiques
Enjeux pris en compte	Economiques, techniques	Economiques, techniques, politiques
Comportement dans la négociation	Position intransigeante, aucun recherche d'alternatives	Recherche de compromis, recours au troc politique (donnant-donnant)
Relations avec les pouvoirs publics	Ponctuelles	Régulières
Arguments	Uniformes, techniques	Adaptés en fonction des interlocuteurs

Ce comportement s'opposerait à un autre comportement régi par une logique purement économique. Selon certains responsables publics, ainsi que des lobbyist- interrogées, ce comportement, presque caricatural, n'est pas totalement éloigné de la réalité. Dans ce comportement, le manager perçoit le champ socio-politique comme un champ de contraintes. Il réagit à des situations sur la base de facteurs et d'enjeux strictement économiques. Les contacts engagés avec les pouvoirs publics sont ponctuels. Le

---

experts de l'entreprise participant à des groupes de travail ou à des commissions publiques.

manager ne négocie pas avec les responsables publics, mais leur expose les positions de principes de l'entreprise. Nous retrouvons ici, au niveau des individus, l'enjeu de la stratégie duale pour l'entreprise : c'est-à-dire l'utilité de formuler une stratégie, simultanément technico-économique et socio-politique. Il nous semble que l'émergence des départements "Affaires publiques" et l'apprentissage progressif de l'action politique, devrait encourager et faciliter la formulation de telles stratégies.

Figure 14.4 : Proposition d'une répartition des tâches pour la formulation et la mise en oeuvre des tactiques politiques

	Direction Générale	Directions opérationnelles et fonctionnelles	Département "Affaires publiques"	Cabinets spécialisés
Définition de la stratégie politique	Donne les orientations stratégiques Veille aux moyens alloués au département "Affaires publiques"	Propose des projets stratégiques incluant les dimensions socio-politiques	Propose une stratégie politique prenant en compte les projets stratégiques de l'entreprise	Fournit des éléments d'analyse pour l'élaboration de la stratégie politique
Formulation des tactiques politiques	Met à disposition son expertise technico-économique Valide les choix tactiques	Met à disposition l'expertise technico-économique Participe à la formulation des tactiques politiques	Effectue les diagnostics nécessaires à la formulation des tactiques politiques Propose des tactiques politiques	Aide au diagnostic Support technique à la formulation des tactiques politiques
Mise en oeuvre des tactiques politiques	Fait bénéficier de son réseau relationnel politique Participe ponctuellement à la mise en oeuvre (contacts politiques décisifs)	Fait bénéficier de son réseau relationnel politique Met à disposition des moyens organisationnels pour la mise en oeuvre	Planifie et coordonne les actions politiques, et participe à leur mise en oeuvre Evalue l'efficacité des actions engagées et ajuste la tactique Informe de l'évolution de la mise en oeuvre	Prend en charge la mise en oeuvre de certaines relation d'influence ou d'agence Participe à l'évaluation Propose des ajustements
Evaluation de la stratégie politique	Est informée des effets des décisions publiques sur le développement de l'entreprise	Informe de l'impact concurrentiel des décisions publiques	Réalise l'évaluation globale des actions politiques (efficacité, impact concurrentiel)	Fournit des éléments d'analyse pour l'évaluation

L'instillation progressive de la logique politique parmi les managers des entreprises devrait également faciliter l'intégration des responsables -et des départements- "Affaires publiques" dans le processus de décision stratégique de l'entreprise. Si la coordination interne des activités politiques de l'entreprise est souhaitable, sa mise en oeuvre effective ne nous semble pas pour autant insurmontable. Nous présentons dans la figure 14.4 une proposition de répartition des tâches, pour la préparation et la mise en oeuvre des actions politiques de l'entreprise. Cette répartition est basée sur les compétences "naturelles" des différentes parties prenantes internes -Direction Générale, Directeurs fonctionnels et opérationnels, Département "Affaires publiques"-, ainsi que les éventuels prestataires externes (en particulier, les cabinets de lobbying).

Il est clair que la répartition de ces tâches est nécessairement spécifique à chaque entreprise, selon la nature de son organisation, et de son système de management. Il nous semble toutefois que la coordination des activités politiques nécessite, quelle que soit l'entreprise, une reconnaissance des compétences mutuelles des différentes parties prenantes (internes ou externes), ainsi que l'exploitation des complémentarités de ces compétences.

232• Les obstacles au développement de la fonction "Affaires publiques"

Dickie (1984), Post et al. (1983) et Marx (1986) ont montré, dans le cas des firmes américaines, qu'il existe un décalage entre le discours des dirigeants sur l'importance stratégique des relations avec l'environnement socio-politique, et la réalité des responsabilités confiées à la fonction "Affaires Publiques" : pouvoir de décision des responsables "Affaires Publiques", contribution à la décision stratégique, moyens alloués à cette fonction. Les capacités d'intervention politique de la fonction "Affaires Publiques" demeurent ainsi largement sous-utilisées. Ce constat vaut également pour les entreprises françaises que nous avons étudiées. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 7, les responsables -et les départements- "Affaires Publiques" souffrent d'un manque d'intégration dans le management stratégique des entreprises, et d'un déficit de légitimité interne.

Les obstacles au développement de la fonction "Affaires publiques" se situent, selon nous, sur le plan structurel et culturel, et sont essentiellement liés aux habitudes relationnelles des dirigeants français, et de la conception du pouvoir au sein de l'entreprise.

Il nous semble en effet que les relations avec les responsables politiques (ministres, parlementaires, commissaires européens) sont considérées par les dirigeants d'entreprise comme un attribut du pouvoir. Certaines activités relationnelles échappent ainsi -en terme de coordination ou de supervision- à la fonction "Affaires Publiques".

Les "cellules Affaires Publiques", voire les "directions Affaires Publiques", coexistent souvent avec d'autres structures internes plus ou moins formelles, chargées également des relations avec les pouvoirs publics : par exemple, le "cabinet" du PDG[7] ou le secrétariat général de la Direction Générale. Ces structures parallèles et informelles peuvent ainsi court-circuiter le département "Affaires Publiques" et prendre en charge directement des "dossiers" jugés, peut-être, comme plus sensibles et/ou méritant une plus grande discrétion interne. Ceci traduit vraisemblablement la persistance de certaines traditions relationnelles entre dirigeants d'entreprise et décideurs publics : sens de la discrétion et relations personnelles entre anciens des grandes écoles ou des grands Corps d'Etat. L'existence de telles structures internes concurrentes expliquerait alors les moyens limités qui sont alloués aux départements "Affaires Publiques", mais aussi leur faible pouvoir de décision réel. Cette caractéristique n'est pas spécifique aux entreprises françaises. Dans le cas des firmes américaines, Post et al. (1983) ont également relevé que les départements "*Public Affairs*" étaient fréquemment court-circuités dans leurs activités relationnelles, générant ainsi la frustration des collaborateurs et, à terme, l'inefficacité des actions politiques engagées.

L'émergence d'une fonction "Affaires Publiques" peut également être perçue négativement par certains responsables au sein de l'entreprise (directeur de la communication, directeur juridique, directeur international, directeurs des filiales...), car une telle fonction empiète sur leur champ de responsabilités : les relations publiques, la communication institutionnelle ou encore le conseil juridique. Un lobbyist professionnel n'a-t-il pas définit le lobbying comme étant composé de 20% de droit, 20% d'économie, 20% de diplomatie, 20% de communication et 20% de politique (Le Grelle, 1988) ? Nous soulevons encore une fois ici le problème du partage du pouvoir sur le plan interne qui peut avoir comme conséquence une marginalisation de la fonction "Affaires Publiques". Par exemple, dans le cas des firmes britanniques, Cameron (1990) montre que les responsables "*Public Affairs*" sont souvent cantonnés à des fonctions de relations publiques et de communication. Le titre de "*Public Affairs*" ne traduit pas un pouvoir de décision effectif sur les "dossiers" politiques, mais correspond plus à une valorisation symbolique de la fonction[8], les véritables responsabilités à caractère politique étant prises en charge par la Direction Générale et les directeurs opérationnels. L'auteur constate cependant une évolution positive -entre 1983 et 1990- des responsabilités confiées aux départements "*Public Affairs*".

Le profil des responsables ou des collaborateurs, chargés des "Affaires Publiques", ainsi que leurs trajectoires de carrière, peuvent également constituer une limite à une

---

[7] Dans certaines grandes entreprises (privées, publiques ou récemment privatisées), les PDG disposent d'un "cabinet", sur le modèle des cabinets ministériels, dont une des responsabilités est justement la gestion de l'agenda politique du PDG.

[8] Il semblerait que le terme "Affaires publiques", au sens américain du terme, serait plus valorisant en Grande-Bretagne que celui de "Relations publiques".

meilleure intégration de ces départements au sein de l'entreprise. Le phénomène du "pantouflage" par exemple, ne contribue pas à donner à cette fonction la stabilité temporelle nécessaire. Certains responsables "Affaires Publiques" que nous avons interrogés considèrent leur fonction actuelle comme une étape -ou une parenthèse- dans une carrière se déroulant dans le secteur public (conseillers ministériels, attachés parlementaires), dans le secteur privé (fédérations professionnelles), voire dans d'autres fonctions au sein de l'entreprise (fonction communication ou fonction commerciale). Ceci pose également le problème de la professionnalisation de cette fonction en termes de formation et de qualification.

La nature même de la fonction "Affaires Publiques" constitue également une contrainte à son développement au sein des firmes. Le rentabilité d'un département "Affaires Publiques" est difficilement mesurable : comment en effet mesurer le retour sur investissement de la veille institutionnelle ou de la constitution d'un réseau relationnel politique ? Ces activités ne peuvent être évaluées que qualitativement et à long terme. Il serait ainsi tentant de réduire -ou de geler- les moyens alloués aux départements "Affaires Publiques" dès lors que les problèmes socio-politiques deviennent moins fréquents ou moins cruciaux, ou encore lorsque des contraintes budgétaires surviennent. La contrainte d'une rentabilité à court terme n'a pas été soulevée par les responsables "Affaires Publiques" que nous avons interrogés. Ce risque existe cependant et peut constituer un frein pour cette fonction "Affaires Publiques" et pour son intégration durable dans le management stratégique. Par exemple, après le bouillonnement décisionnel qui a précédé l'instauration du Marché Unique, pour des raisons budgétaires et/ou de sous-utilisation apparente, certaines entreprises françaises ont fermé leur bureau de représentation à Bruxelles, crée quelques années plus tôt.

Il est clair enfin que les tabous du lobbying en France (assimilation au trafic d'influence ou à la corruption) n'encouragent pas les entreprises à une plus grande formalisation de leurs activités politiques, et donc le développement des départements "Affaires Publiques". Soulignons que l'appellation "Affaires Publiques" n'a été relevée que dans une seule entreprise, parmi les quatorze étudiées. Ce fait symbolique traduit vraisemblablement une certaine pudeur des entreprises quant à la formalisation de leurs relations avec les pouvoirs publics. Une fonction "Affaires Publiques" trop formalisée et disposant de moyens importants ne serait-elle pas socialement rejetée, car incarnant de façon ostentatoire le pouvoir d'influence de l'entreprise ? Nous consacrons la troisième et dernière partie de chapitre à ce problème de la légitimité externe de l'action politique de l'entreprise.

3• La légitimité externe de l'action politique de l'entreprise

L'activité politique de l'entreprise n'est pas une activité banale, au même titre que ses activités de production ou de commercialisation. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 1, la légitimité du lobbying, comme mode de médiation des intérêts particuliers, pose toujours problème : aux Etats-Unis, malgré la réglementation de cette pratique ; sur le plan communautaire, où sa réglementation est combattue par de nombreux lobbies, et sur le plan national où elle n'est pas réglementée. Nous n'avons pas l'ambition d'aborder la problématique générale de la légitimité du lobbying. En effet, cette problématique recouvre l'ensemble des relations entre l'Etat et les groupes d'intérêt, et dépasse le cadre de ce travail exploratoire sur l'action politique des entreprises. Nous chercherons ainsi à dégager, sur la base des représentations des acteurs interrogés et des différentes études de cas réalisées, des pistes de réflexions sur la légitimité externe de l'action politique de l'entreprise.

31 • Paradoxes et ambiguïtés dans les relations entre les lobbies et les pouvoirs publics

Les systèmes de représentation des acteurs laissent apparaître des paradoxes et des ambiguïtés dans les relations entre les pouvoirs publics et les lobbies. Ces paradoxes se manifestent aussi bien dans la perception qu'ont certains responsables publics des lobbies, de leur rôle et de leur place dans la société, que dans le discours tenu par les lobbies sur leurs propres activités et les moyens utilisés.

311• Le paradoxe de la représentation du lobbying des responsables publics

Dans le système de représentation des responsables publics, l'utilité de l'activité politique des entreprises pour la décision publique est reconnue, alors que le principe sur lequel est fondée l'action des lobbies, c'est-à-dire la défense d'intérêts particuliers, est, lui, rejeté. L'utilité reconnue aux lobbies -et au lobbying- est limitée à deux fonctions précises :

- D'une part, comme pourvoyeurs d'informations et d'expertises ; quelle que soit leur représentativité, les lobbies sont considérés comme des sources d'informations utiles pour l'élaboration et la mise en oeuvre des décisions publiques. La plupart de nos interlocuteurs fonctionnaires estiment quasi vitale l'information apportée

directement par les entreprises pour la préparation ou la validation des projets de décision de l'administration.

- D'autre part, comme porteurs des intérêts nationaux auprès des institutions communautaires ; nous avons retrouvé chez la plupart de nos interlocuteurs publics une vision positive du lobbying et du rôle joué par les lobbies, dès lors que les enjeux sont au niveau communautaire[9] et que l'action politique contribue à la défense des intérêts nationaux.

De nombreux responsables publics souhaitent ainsi l'existence de lobbies dotés de moyens importants, pour pouvoir satisfaire efficacement à ces deux fonctions précédentes. Sur le plan national, l'expertise technico-économique des lobbies est d'autant plus développée que ceux-ci disposent de capacités d'intervention politique (humaines, financières, organisationnelles) importantes. Dans l'arène communautaire, des lobbies puissants peuvent constituer des relais efficaces dans la défense des intérêts nationaux. Certains responsables publics reprennent ainsi à leur compte le discours sur l'insuffisance des capacités des lobbies nationaux, au regard des autres lobbies -américains, anglais, allemands, voire italiens et espagnols- en activité auprès des institutions européennes.

Du point de vue des responsables publics, l'utilité des lobbies semble également apparaître dans les jeux d'influence et de pouvoir, au sein de l'appareil d'Etat. Dans les processus de décision mettant en concurrence plusieurs administrations, ou nécessitant des arbitrages interministériels, les lobbies sont parfois utilisés comme des leviers d'influence ou de pression. Les ressources politiques des lobbies servent alors les intérêts d'une administration ou à d'un cabinet ministériel. Certains fonctionnaires que nous avons interrogés affirment par exemple recourir aux lobbies pour alerter un ministre ou ses collaborateurs, voire pour influencer leurs positions. L'information acquise par l'intermédiaire les lobbies permet par ailleurs à certains responsables publics d'acquérir plus d'autonomie, et donc plus de pouvoir, au sein de l'appareil d'Etat. Par exemple, en partie grâce aux informations transmises par les lobbies, certains élus au Parlement acquièrent une certaine expertise sur des dossiers techniques, et donc une certaine autonomie vis-à-vis du Gouvernement et de l'administration centrale. Dans le jeu de pouvoir existant entre le législatif et l'exécutif, le rôle des lobbies prend alors une toute autre dimension.

Cette utilisation politique des lobbies et du lobbying, et la reconnaissance de leur utilité pour la prise de décision publique, s'accompagnent cependant d'un discours dénonçant les intérêts égoïstes et l'absence de représentativité de certains lobbies, en particulier les

[9] Cette vision n'est pas sans rappeler le credo de l'ancien ministre des Affaires Européennes et ancien Premier

grandes entreprises. Une majorité des responsables publics que nous avons rencontrés dénonce également les pratiques de pression mises en oeuvre par les lobbies (utilisation de réseaux occultes, mise en concurrence des acteurs publics, constitution de coalitions politique, recours à la médiatisation...) qui apparaissent comme des contraintes pour la prise de décision publique, et qui constituent une atteinte à l'autonomie des décideurs publics.

Ce rapport au lobbying et, de manière générale, à l'activité politique des entreprises, est pour le moins paradoxal. Comme le confirment de nombreux responsables "Affaires publiques", les ressources et les capacités d'interventions politiques des lobbies se nourrissent des relations entretenues avec les décideurs publics. Le recours à l'expertise technico-économique des lobbies et leur utilisation politique par les responsables publics, contribuent à en renforcer le pouvoir, et donc à favoriser les pressions exercées sur la décision publique. La perte d'autonomie des décideurs publics peut être interprétée comme le prix de l'information et de l'expertise apportées par les lobbies. Certes, ce paradoxe dans la perception du lobbying n'a plus de sens, si les intérêts défendus par les lobbies s'inscrivent précisément dans l'intérêt général recherché par les pouvoirs publics. Le système de représentation des responsables publics traduit vraisemblablement une certaine vision néo-corporatiste des relations avec les lobbies, dont les intérêts seraient encadrés, voire contrôlés, et les activités mises au service de l'intérêt général. La réalité observée à travers les études de cas ou l'analyse de la fonction "Affaires publiques" est cependant d'une autre nature. Il apparaît clairement que les actions politiques des entreprises ne sont motivées que par la défense -ou la promotion- d'intérêts particuliers, et que la mobilisation des ressources politiques ne répond qu'à des critères d'efficacité, sans distinction selon la nature -nationale, communautaire ou internationale- des décisions publiques.

Ce paradoxe dans le discours de certains responsables publics traduit, vraisemblablement une certaine impuissance dans la définition de l'intérêt général, ainsi que l'absence de volontarisme dans la prise de décision publique. Certes, l'ensemble des responsables publics n'a pas le même rapport aux lobbies et au lobbying. Il nous semble toutefois, que le contexte politique actuel demeure largement favorable aux activités politiques des entreprises. L'issue de trois des décisions publiques analysées dans les études de cas, révèle manifestement les capacités d'influence des entreprises : l'adoption d'un amendement parlementaire sur l'usage des édulcorants intenses, approuvé par le Gouvernement mais inspiré par les producteurs de sucre ; l'adoption d'un amendement sur l'ouverture dominicale des commerces, approuvé également par le Gouvernement, et dicté par les intérêts spécifique de Virgin France ; la dérogation, décidée au niveau communautaire et soutenue par le gouvernement français, accordée

---

ministre, Madame Edith Cresson, que nous avons évoqué dans le chapitre 1.

au commerce hors-taxes intra-communuautaire. Cette réalité du pouvoir d'influence des entreprises ne s'accompagne pas moins d'un discours ambigu des lobbies sur leur propre pratique.

312• Les ambiguïtés du discours et des pratiques des lobbies

De façon générale, le discours des lobbyists -lobbyists professionnels ou responsables "Affaires publiques"- est très légaliste. D'une part, les lobbyists insistent sur l'absence de pression exercée sur les décideurs publics, le respect des responsabilités des décideurs publics et du fonctionnement des institutions publiques. D'autre part, les lobbyists revendiquent la transparence de leurs activités, et écartent de leurs pratiques des modes d'influence tels que le recours à l'argent (financement politique occulte, trafic d'influence et corruption) ou la manipulation des informations. Plusieurs professionnels interrogés insistent sur le respect, non seulement des règles institutionnelles, mais aussi des règles déontologiques[10]. Certains lobbyists professionnels assurent même remplir une fonction d'intérêt public, en contribuant à orienter la défense des intérêts de leurs clients dans le sens de l'intérêt général.

Ce discours légaliste, tenu par une majorité des lobbyists et des responsables "Affaires publiques", reflète vraisemblablement une certaine réalité des comportements politiques des lobbies. Cependant, certaines initiatives observées dans les études de cas, ainsi que certains récits de lobbyists, ne s'inscrivent pas dans cette logique légaliste. Par exemple, parmi les tâches assurées par les départements "Affaires publiques", nous avions évoqué : le recueil d'informations confidentielles auprès des cabinets ministériels (des projets de loi avant leur discussion en Conseil des ministres), le "portage" d'amendements au Parlement, ou les arrangements informels pour participer aux auditions parlementaires. Ces pratiques ne nous semblent pas être respectueuses du fonctionnement normal d'institutions démocratiques. Par ailleurs, s'agissant des relations de pression mises en oeuvre par les lobbies, trois remarques peuvent être faites :

- D'une part, plusieurs actions de légitimation, du point de vue des lobbyists, peuvent être assimilées à l'exercice d'une pression ; par exemple, la diffusion d'un "livre blanc", résumant les positions de principes d'une entreprise, constitue une forme subtile, mais réelle, de pression. Les arguments présentés dans ces documents expriment, souvent finement, des menaces (par exemple, la menace de suppression d'emplois), ou exploitent les contradictions apparentes des décisions publiques[11], exerçant ainsi une pression sur le décideur public.

---

[10] La charte de l'Association Française des Conseils en Lobbying en constitue un exemple concret.
[11] Par exemple, dans leur lobbying pour la baisse de la TVA sur le disque, la Fnac, comme Virgin, relèvent la différenciation de TVA entre le disque et le livre.

- D'autre part, même si elles demeurent rares, les relations d'influence fondées sur la pression sont utilisées par certains lobbies ; la médiatisation et la mobilisation politique engagées par Virgin ou par l'association "Le dimanche", sont des exemples de pressions exercées directement sur les décideurs publics. Par ailleurs, les relations de délégation avec certains responsables politiques (par exemple, la sollicitation d'un élu au Parlement pour poser des questions au Gouvernement) constituent, indirectement, une forme de pression souterraine exercée sur les pouvoirs publics.

- Enfin, il faut souligner que plusieurs lobbyists justifient le non-recours aux relations de pression ouverte, non pas par le respect des institutions publiques et de leur fonctionnement, mais par l'inefficacité de ce mode d'influence. Ceci confirme dans une certaine mesure, la primauté, pour les lobbyists, du souci d'efficacité sur le souci de légalité ou de légitimité.

Ce décalage entre le discours et les pratiques politiques des lobbies ne contribue pas, selon nous, à dissiper les suspicions concernant le lobbying. Paradoxalement, alors que les lobbyists insistent sur la transparence de leurs activités, ce décalage entre le discours et une certaine réalité des pratiques, renforce l'impression d'opacité des relations entre les lobbies et les responsables publics.

313• Trois systèmes de lobbying différenciés selon leur légitimité

En nous inspirant d'une classification des formes de corruption proposée par A. Heidenheimer[12], nous pouvons distinguer trois systèmes de lobbying (figure 14.5) :

- ***Le système de lobbying "noir"*** ; dans ce système, les lobbies privilégient les relations de légitimation occultes et les relations de pression, pour promouvoir leurs intérêts. Les actions engagées par les lobbies sont illégales ou à la limite de la légalité : corruption, trafic d'influence, exercice de pressions occultes. L'accès aux décideurs publics-clés est réservé à une oligarchie, composée de l'élite économique, ou aux représentants de corporations quasi institutionnalisées. Le processus de décision publique, ainsi que la prise de décision, se caractérisent par leurs opacités. Dans un tel système, les pratiques de lobbying ne sont pas légitimes et sont réprouvées par les citoyens.

- ***Le système lobbying "gris"*** ; dans ce système, les lobbies privilégient les relations de légitimation. Les actions d'influence illégales ne sont pas la règle, et sont limitées à certaines décisions publiques ou à certaines branches d'activités économiques.

---

[12] Cité par Y. Mény, "L'imparfait démocratique", *Projet*, n°232, 1992 : Heindenheimer, A., *Political corruption :*

L'accès aux décideurs publics-clés est plus ouvert, mais les lobbies disposant de ressources politiques importantes (par exemple, un réseau relationnel politique ou une pouvoir économique et symbolique) bénéficient d'un traitement privilégié, voire de passe-droits. La transparence du processus de décision est variable, et dépend de la nature des décisions publiques. Dans ce système, la légitimité des activités politiques des lobbies fait l'objet d'appréciations contrastées.

- *le système de lobbying "blanc"* ; dans ce système, les relations d'influence illégales sont exceptionnelles, et les lobbies privilégient les relations de légitimation. La participation des lobbies aux processus de décision publique est organisée par les pouvoirs publics en fonction des enjeux, de la représentativité réelle des lobbies et de la nature des intérêts défendus. Le processus de décision publique est transparent, dans la limite des impératifs publics. Dans ce système, les pratiques du lobbying apparaissent comme légitimes pour l'ensemble des citoyens.

Sur la base de notre recherche empirique (observations dans les études de cas, analyse des départements "Affaires publiques" et analyse des représentations des acteurs), nous estimons que la pratique politique des entreprises en France, relève du système de lobbying "gris". Assimiler les activités politiques des entreprises aux affaires de corruption, de trafic d'influence et de financements occultes des partis politiques, serait, selon nous, réducteur de la réalité des relations entre l'Etat et les entreprises. Cependant, considérer les pratiques politiques des entreprises comme relevant d'un jeu d'influence ouvert, pluraliste, respectueux des institutions publiques, et contribuant à l'intérêt général, relèverait aussi de l'angélisme. Comme l'a montré Wilson (1987), les relations entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêt en France, relèvent simultanément des paradigmes, élitiste, néo-corporatiste et pluraliste. Le système de lobbying "gris" traduit cette mixité de la nature des relations entre les entreprises, porteurs d'intérêts particuliers, et les pouvoirs publics. Comme nous l'avons montré dan le chapitre 1, le système de lobbying français fait l'objet d'appréciations contrastées. Il est clair que ce système bénéfice à certains lobbies, comme à certains responsables publics, dont les activités politiques contribuent par ailleurs à entretenir ce système.

Le rapport ambigu qu'entretiennent certains responsables publics avec les lobbies ne favorise pas la transparence des pratiques d'influence. La participation de responsables publics aux activités promotionnelles ou relationnelles de certains départements "Affaires publiques" (petits-déjeuners débats, "voyages d'études", échanges d'informations...) ne contribue pas, selon nous, à clarifier le rôle des lobbies dans les processus de décision publique. L'instrumentalisation des lobbies, et leur

---

reading in comparative analysis, Rinehart & Winston, 1970.

utilisation dans les jeux d'influence interne de l'appareil d'Etat (par exemple, entre le pouvoir local et le pouvoir central, ou entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif) conduit au même résultat. Enfin, l'utilisation par des institutions publiques, ou périphériques à l'Etat, de techniques propres aux lobbies[13], participe à la confusion du débat sur la légitimité du lobbying.

Figure 14.5 : Les principales caractéristiques des systèmes de lobbying

	Système de lobbying "noir"	Système de lobbying "gris"	Système de lobbying "blanc"
Nature des relations d'influence	Relations de pression et de légitimation, illégales ou à la limite de la légalité (trafic d'influence, corruption noire, pression occulte)	Relations de légitimation, et plus rarement, des relations de pression	Relations de légitimation
Processus de décision publique	Opaque	Transparence variable	Plutôt transparent
Système de représentation des intérêts	Elitisme et néo-corporatisme	Elitisme, néo-corporatisme Pluralisme limité	Pluralisme

Le déficit de transparence, dans les activités politiques des lobbies et dans les processus de décision publique, favorise les entreprises disposant des ressources politiques, et de capacités d'intervention politique, nécessaires : accès privilégié aux décideurs publics, maîtrise des circuits de décision, etc. Dans des situations de lobbying concurrentiel ou de lobbying d'arène, l'opacité des processus de décision publique constitue une véritable "barrière à l'entrée politique", et peut provoquer d'importantes distorsions entre les entreprises, dans la défense ou la promotion de leurs intérêts. Les entreprises disposant des ressources politiques nécessaires n'ont alors aucun intérêt dans un système de lobbying transparent.

32 • Des conditions pour une action politique d'entreprise efficiente

Nous concevons une action politique d'entreprise efficiente comme une action politique permettant à l'entreprise d'assurer -ou de conforter- son développement économique et social, tout en contribuant à la réalisation de l'intérêt général. Les conditions nécessaires à la mise en oeuvre d'actions politiques d'entreprises efficientes relèvent, selon nous, autant des entreprises, que des pouvoirs publics. Une évolution progressive vers un système de lobbying "blanc" apparaît par ailleurs souhaitable, aussi bien pour

[13] Nous pensons par exemple à l'association des maires de France ou aux bureaux de représentations à Bruxelles

l'entreprise, en tant qu'institution socio-économique, que pour l'Etat, garant de l'intérêt général.

321• Une éthique managériale du lobbying

Les dirigeants d'entreprises, ainsi que leurs collaborateurs, peuvent contribuer doublement à la mise en oeuvre d'actions politiques efficientes, et à la promotion d'un système de lobbying "blanc" : par les objectifs fixés aux activités politiques de l'entreprise, et par le choix des moyens de l'action politique.

La définition des objectifs de l'action politique de l'entreprise

Les différentes situations observées dans les études de cas montrent que les tactiques politiques mises en oeuvre par les entreprises ne relèvent pas toujours d'un jeu à somme nulle. Dans plusieurs situations, l'action politique des entreprises débouche sur des décisions favorables, simultanément à l'intérêt général et à l'intérêt des parties prenantes du processus d'influence. L'exemple le plus révélateur est celui de la réglementation sur les CFC. L'action politique des entreprises du secteur a débouché *in fine* à une élimination des CFC et donc à une meilleure protection de l'environnement, à des avancées scientifiques dans la connaissance des phénomènes stratosphériques et à un redéploiement des entreprises dans les segments d'offre des produits de substitution, ainsi qu'à leur diversification géographique.

En intégrant l'intérêt général dans leur stratégie, et donc dans leurs tactiques politiques, les managers peuvent contribuer à promouvoir un système de lobbying efficient. Cette prise en compte ne doit pas seulement relever du discours, et ne doit pas se traduire par un simple habillage des intérêts particuliers de l'entreprise. Dans notre esprit, il s'agit véritablement, pour le dirigeant d'entreprise, de faire l'effort de créativité et d'innovation stratégique nécessaire, afin d'élaborer des solutions optimisant simultanément, l'intérêt de l'entreprise, et l'intérêt de la Société. Nous avons opposé dans la figure 14.6, deux types de comportements managériaux relatifs à la conduite d'une tactique politique.

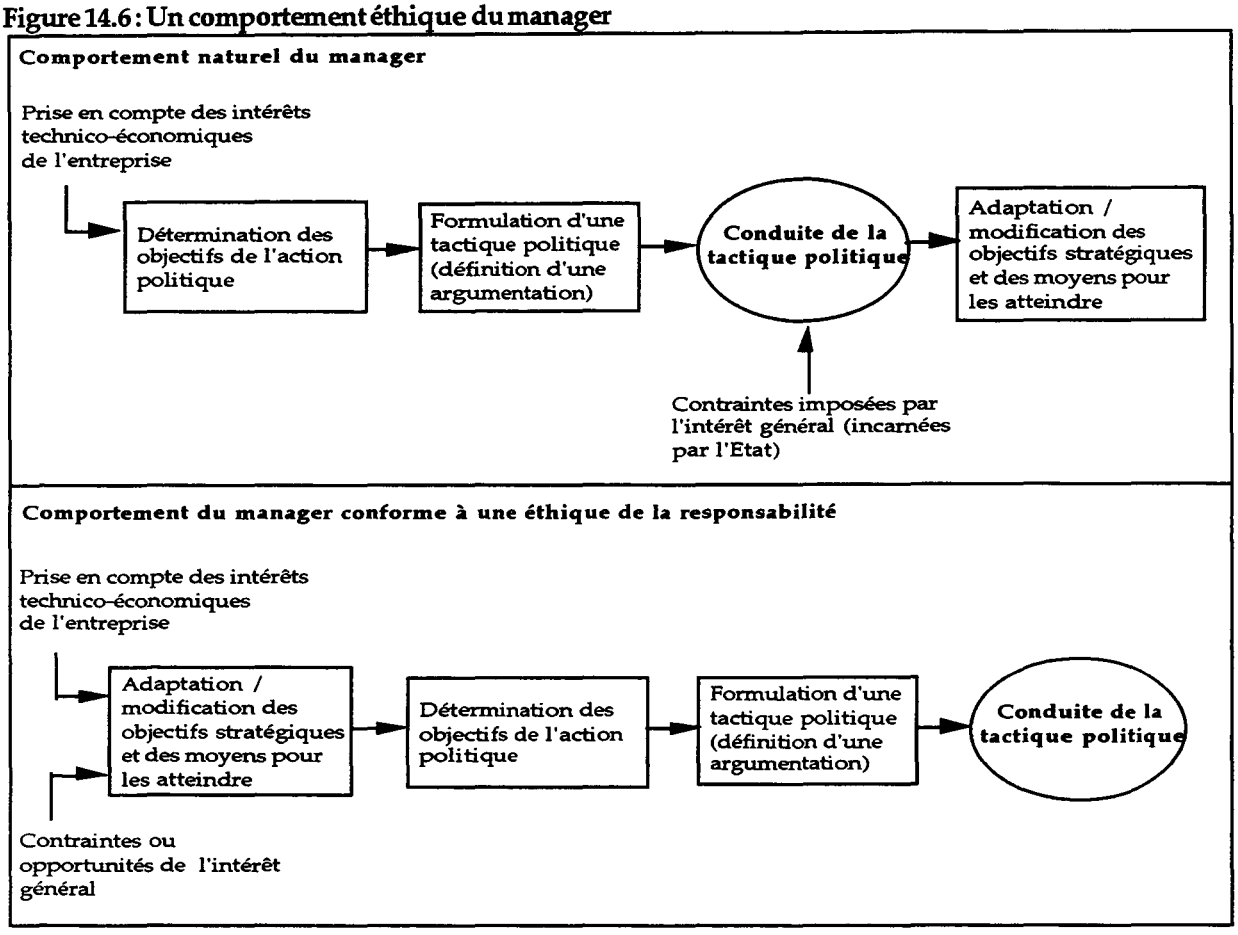
- Dans le premier type de comportement, le manager met en avant les intérêts économiques de l'entreprise. Le lobbying permet de défendre ou de promouvoir ces intérêts, indépendamment de l'intérêt général, l'objectif de l'action politique étant de maximiser les avantages acquis -ou préservés- auprès des pouvoirs publics. La stratégie de l'entreprise est ensuite modifiée pour tenir compte de ces avantages.

---

de certaines régions françaises (Picardie, Rhône-Alpes...).

- Dans le second comportement, le manager, confronté à des enjeux socio-politiques, redéfinit la stratégie de l'entreprise en tenant compte simultanément de ses propres objectifs économiques et de l'intérêt général. Sur la base de cette nouvelle stratégie, le manager fixe des objectifs à l'action politique de l'entreprise, et formule une argumentation pour légitimer les intérêts de l'entreprise.

Figure 14.6 : Un comportement éthique du manager



Ce renversement de la logique managériale n'est pas seulement symbolique. Il peut conduire effectivement à un comportement responsable de la part des entreprises. Nous pouvons illustrer cette opposition des comportements en prenant comme exemple le cas des entreprises de la filière hors-taxes.

Le comportement des dirigeants de ces entreprises de cette filière a été le suivant. Devant la menace de la suppression du commerce hors-taxes intra-communautaire, les managers ont développé une argumentation visant à en dramatiser les conséquences. L'action de lobbying a eu comme objectif, l'obtention d'un passe-droit pour préserver le commerce hors-taxes intra-communautaire. Les professionnels ont finalement obtenu une dérogation de six années et demie. Durant cette période dérogatoire, les entreprises de la filière ont adapté leur stratégie pour tenir compte de la future échéance.

Toutefois, la période dérogatoire a été mise à profit pour maintenir la pression sur les pouvoirs publics, et obtenir un passe-droit définitif.

Ce comportement ne nous apparaît pas acceptable sur le plan éthique, les managers n'ayant pas utilisé toutes leurs marges de manoeuvre économiques pour prendre en compte l'intérêt général, et limiter leurs revendications politiques. Un comportement éthique, au sens d'une éthique de la responsabilité[14], aurait été le suivant : redéfinir les stratégies d'offre dans le commerce hors-taxes (produits, prix, surfaces de vente, merchandising) en tenant compte de la suppression de la rente fiscale pour les ventes intra-communautaires ; évaluer l'impact réel de ce changement de stratégie sur les performances de l'entreprise (marges, positions concurrentielles, profit...) ; négocier, éventuellement, avec les pouvoirs publics, les conditions permettant aux entreprises du secteurs les plus vulnérables de réussir ce changement stratégique. Il nous semble que ce dernier comportement est plus acceptable sur le plan éthique : le manager ne cherche pas *a priori* à s'opposer à l'autorité publique pour préserver des privilèges, ou limiter des contraintes publiques. Il se comporte de manière responsable, en intégrant l'intérêt public dans sa stratégie, rendant par là même plus légitimes les activités politiques de l'entreprise.

La détermination des moyens de l'action politique de l'entreprise

Le manager est responsable du choix des moyens de l'action politique. Nous montré précédemment les différentes ressources pouvant être mobilisées dans une tactique politique. Nous avons également montré qu'il n'existe pas de recettes miracles pour assurer le succès d'une action politique. Un comportement éthique du manager ne se limite pas, selon nous, à exclure du champ des actions politiques de l'entreprise, les actions illégales, telles que la corruption et le trafic d'influence[15]. L'observation des règles de droits est une condition nécessaire mais non suffisante pour une action politique d'entreprise efficiente. Comme nous l'avons souligné précédemment, certaines actions politiques peuvent être nuisibles pour le fonctionnement démocratique de la Société, même si elles ne sont pas explicitement prohibées. Certaines initiatives politiques, tel que le "portage" des amendements parlementaires, ne paraissent pas relever d'un système de lobbying efficient. Ces modes d'influence ne sont pas

---

[14] Voir par exemple : Y. Pesqueux et B. Ramanantsoa, "Conseil et éthique : la primauté des valeurs économiques", *Ethique des affaires*, n° 4/5, mai 1996.

[15] Rappelons que l'article 433-1 du code pénal réprime la corruption active et le trafic d'influence commis par des particuliers. La corruption est punie d'une peine maximum de dix ans d'emprisonnement et d'une amende d'un million de francs ; elle se caractérise par le fait qu'une "*personne dépositaire de l'autorité publique accepte ou sollicite des avantages quelconques*" pour "*accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction*". Le trafic d'influence est puni des mêmes peines que la corruption. Il se caractérise par le fait, pour une "*personne dépositaire de l'autorité publique*", d'accepter ou de solliciter des "*avantages*" pour "*abuser de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou tout autre décision favorable*". La jurisprudence considère que l'obtention effective de la faveur escomptée n'est pas indispensable pour que l'infraction soit consommée.

nécessairement illégaux : ils peuvent reposer sur la persuasion de certains élus, indépendamment de toute corruption ou trafic d'influence. L'esprit de ces initiatives politiques reste discutable, car l'entreprise utilise ses ressources politiques (réseau relationnel, pouvoir économique et symbolique) pour détourner les institutions publiques de leur fonctionnement normal. D'autres actions politiques apparaissent également comme discutables sur le plan de l'éthique : la mobilisation politique fondée sur des arguments fallacieux (par exemple, la campagne publicitaire de l'association "Le dimanche"), les argumentations fondées, plus ou moins explicitement, sur des chantages à l'emploi, ou encore, l'utilisation déviante des réseaux relationnels informels pour obtenir des passe-droits.

Nous ne pensons pas que le comportement naturel du manager soit un comportement non éthique. Cependant, en faisant l'impasse d'une véritable réflexion sur les conséquences, pour la Société, de l'activité politique de l'entreprise, le manager peut privilégier -par souci d'efficacité ou par manque d'anticipation- des comportements discutables sur le plan éthique : dramatiser pour sensibiliser ou alerter, manipuler pour convaincre, revendiquer beaucoup pour obtenir un peu, exploiter les failles du fonctionnement des institutions publiques, etc. Il nous semble que les entreprises dont la stratégie intègre les facteurs, et les acteurs socio-politiques, aura vraisemblablement moins besoin de recourir à des pratiques politiques contestables. Il faut également souligner le rôle que les départements "Affaires publiques" et les lobbyists professionnels peuvent jouer dans la promotion d'un lobbying efficient et, donc, dans la promotion d'une éthique managériale du lobbying. Par leur connaissance du champ politique, les lobbyists -internes ou externes- peuvent contribuer à intégrer l'intérêt général dans la reformulation des stratégies d'entreprise. Cette contribution va dans le sens d'une meilleure intégration de la dimension politique dans le management stratégique des entreprises. Une action politique fondée sur l'éthique de la responsabilité n'est donc pas nécessairement incompatible avec un management stratégique efficace.

322• Une organisation pragmatique des relations entre les pouvoirs publics et les lobbies

Il nous semble que l'évolution vers un système de lobbying "blanc" dépend également des pouvoirs publics, et des responsables publics. Une organisation transparente des relations entre l'Etat et les lobbies favoriserait vraisemblablement des actions de lobbying acceptables sur le plan éthique, et contribuerait à limiter les risques des comportements déviants (corruption, trafic d'influence, passe-droits).

L'organisation des relations avec les lobbies

Il nous semble que l'organisation des relations entre les pouvoirs publics et les lobbies, ne passe ni par une reconnaissance institutionnelle du lobbying, ni par une réglementation spécifique de cette pratique. En effet, les lobbies peuvent prendre des formes diverses (entreprises, coalition d'entreprises, organisations professionnelles, club de dirigeants...), de même que leurs activités (contacts formels avec les décideurs publics, relations souterraines, communication, diffusion ou collecte d'information...). Une codification des relations entre l'Etat et les lobbies serait nécessairement réductrice des réalités relationnelles entre les décideurs publics et les lobbies, et donc, à ce titre, inutile et/ou inefficace.

Les difficultés d'application de la réglementation du lobbying aux Etats-Unis montre les limites d'une réglementation formelle des relations entre l'Etat et les lobbies. Cette réglementation ne porte que sur une des facettes du lobbying : les relations entre les lobbies et les membres du Congrès. En outre, elle n'évite pas les comportements déviants : par exemple, le financement occulte des partis politiques et des campagnes électorales, ou les pressions exercées sur les élus. Plutôt que de réglementer la pratique de lobbying en elle-même[16], il nous semble plus opportun de contrôler l'environnement dans lequel se manifeste cette pratique. Plusieurs pistes peuvent être explorées. Par exemple :

- ***Encourager la transparence des processus de décision publique*** ; l'opacité de la prise de décision publique favorise les lobbies initiés, quelle que soit leur représentativité réelle. La clarification des règles régissant la participation des lobbies (les "partenaires sociaux", les entreprises publiques, les grandes entreprises...) au processus de décision publique, permettrait vraisemblablement de limiter les biais de représentativité. Le système mis en place par la Commission européenne, malgré certaines limites, nous semble constituer un exemple à suivre quant à l'association des lobbies dans le processus de décision publique. Cela passe par des consultations préalables de l'ensemble des parties prenantes, et l'organisation formelle d'auditions publiques. La clarification des règles d'accès aux décideurs publics-clés permettrait de compléter ce dispositif.

- ***Favoriser l'expression pluraliste des intérêts*** ; pour éviter la mise sous contrôle de la décision publique par quelques puissants lobbies, les pouvoirs publics peuvent encourager l'émergence des groupes d'intérêt organisés (par exemple, des coalitions

[16] Que faut-il réglementer : les relations avec les élus (locaux, nationaux), les relations avec l'administration ou avec les cabinets ministériels ? Le métier de lobbyist par ailleurs se prête peu à la codification : c'est un métier d'intermédiation qui peut être rempli par plusieurs acteurs : responsables d'entreprises ou d'organisations professionnelles, lobbyists spécialisés, avocats d'affaires, conseillers juridiques, consultants en communication...

politiques de petites entreprises). Il nous semble que les risques liés à une fragmentation des systèmes de représentation des intérêts (multiplicité des interlocuteurs pour le décideur public) sont moins inquiétants que ceux liés à la concentration du pouvoir d'influence.

- ***Donner des moyens pour le contrôle et l'évaluation*** ; pour éviter une trop forte dépendance de l'information transmise par les lobbies, et la perte de l'autonomie de jugement des responsables publics, il nous semble vital que les décideurs publics puissent disposer des moyens d'expertise nécessaires : prévisions, études d'impacts, etc. L'information issue d'un lobby doit être considérée en tant que telle, c'est-à-dire, comme un vecteur des intérêts, et des valeurs défendues par le lobby. Un renforcement des moyens nécessaires pour l'évaluation et le contrôle de l'application des décisions publiques, nous semble également pouvoir contribuer à l'autonomie du politique vis-à-vis des lobbies.

- ***Encadrer les activités des responsables publics*** ; nous pensons en particulier aux règles régissant le "pantouflage", c'est-à-dire passage des fonctionnaires de l'Etat vers les entreprises privées. Une stricte application de la réglementation existante, voire son renforcement, permettrait, selon nous, de limiter certains comportements déviants : recours aux réseaux relationnels pour obtenir des faveurs ou contourner les procédures de consultations officielles, solidarité de corps qui transcende le clivage intérêt général / intérêts particuliers, etc. Il faut cependant reconnaître que, dans son principe, le passage des acteurs publics vers les entreprises privées reste utile pour une diffusion de la logique politique dans le management des entreprises.

- ***Encadrer les financements privés de la vie politique*** ; nous avons souligné dans le chapitre 1, le pouvoir acquis par les lobbies aux Etats-Unis, par l'intermédiaire du financement politique (système des PAC). Il est clair que toute privatisation du financement de la vie politique, même partielle, encouragerait les pratiques de lobbying, égoïstes ou non-éthiques. Pour l'entreprise, le financement politique constitue essentiellement un investissement pour l'acquisition, ou le renforcement, de ses ressources politiques (réseau relationnel, pouvoir symbolique). Il nous semble que de tels financements ne favorisent pas les comportements politiques que nous avons qualifiés d'acceptables sur le plan éthique. Le strict encadrement des financements politiques en provenance des entreprises[17], s'il ne garantit pas l'absence de comportements déviants, permettrait d'en limiter, à terme, l'étendue.

Ces différentes mesures contribueraient vraisemblablement à favoriser un lobbying plus transparent et, *in fine* plus bénéfique pour les entreprises, comme pour les pouvoirs

[17] Voir par exemple le rapport du groupe de travail "Politique et argent" de l'Assemblée Nationale (1994).

publics. Par ailleurs, dans une première étape, certaines mesures symboliques pourraient contribuer à établir un environnement plus serein, pour l'action politique des entreprises : par exemple, la réglementation formelle de l'accès des lobbyists aux enceintes du Parlement, ou encore, la réglementation de la participation des responsables publics et des élus à certaines manifestations organisées par les lobbies, comme les voyages d'études[18].

La responsabilité individuelle des décideurs publics

Quelles que soient les dispositions prises par les pouvoirs publics pour encadrer l'action politique des entreprise, il nous semble que le comportement individuel des responsables publics détermine en grande partie les conditions de l'influence des décisions publiques par les lobbies.

Nous avons évoqué plus haut la nécessité d'une éthique managériale du lobbying. Les responsables publics (élus locaux, parlementaires, fonctionnaires, responsables politiques) sont, pour leur part, par nature, porteurs d'une éthique de l'intérêt public[19]. Il revient effectivement à ces responsables publics d'apprécier les positions défendues par les lobbies, au regard de ce que devrait être l'intérêt général. Il est clair par exemple, que la décision de défendre un amendement parlementaire -comme de le voter ou de l'approuver- reflétant les intérêts particuliers d'un lobby, relève de la seule responsabilité des élus ou des membres du gouvernement. Il en est de même des relations informelles que peuvent entretenir certains responsables publics avec des représentants d'intérêts particuliers : dirigeants d'entreprises, représentants d'organisations professionnelles, lobbyists professionnels, etc. Ces comportements sont difficilement codifiables. Toutefois, leur contrôle peut s'exercer à travers le fonctionnement normal des institutions publiques (contrôle des marchés publics, évaluation des politiques publiques, recours auprès du Conseil d'Etat...) ou par le vote populaire.

Conclusion du chapitre 14

Nous souhaitons conclure ce chapitre en insistant sur l'intérêt d'évoluer vers un système de lobbying "blanc", plus transparent. Cette évolution relève autant de la responsabilité des lobbies (par un respect d'une certaine éthique dans la pratique du lobbying) que de

[18] Notons que le paiement de voyages d'agrément à une personne dotée de l'autorité publique est considéré comme un élément constitutif du délit de trafic d'influence.
[19] Sur ce sujet précis, nous pouvons renvoyer le lecteur au dossier "Ethique et service public" paru dans : *Ethique des affaires*, n° 7/8, décembre 1996.

la responsabilité des pouvoirs publics (par une organisation transparente et pragmatique des relations avec les lobbies) et des décideurs publics (par le respect de l'éthique de l'intérêt général). Il est clair qu'un tel système de lobbying ne peut constituer qu'un idéal, vers lequel il s'agit de tendre. Il nous semble cependant qu'un tel système de lobbying serait bénéfique, à l'entreprise comme institution privée, porteuse d'intérêts particuliers, comme aux pouvoirs publics, porteurs de l'intérêt général.

Les enjeux internes des activités politiques des entreprises n'en sont pas moins cruciaux. Dans un contexte économique exacerbé par la globalisation et la faiblesse de la croissance, la prise en compte des acteurs et des facteurs de l'environnement socio-politique devient une quasi-exigence pour les firmes. L'articulation des logiques, technico-économique d'une part, et socio-politique d'autre part, apparaît comme un nouvel enjeu pour le management stratégique. L'émergence des départements "Affaires publiques" incarne la diffusion de la logique politique dans le management des entreprises. Les multiples contraintes structurelles et culturelles, qui s'opposent à l'émergence -ou au développement- de ces départements, témoignent des enjeux managériaux liés à l'action politique des entreprises.

Conclusion générale

Nous nous étions fixés comme objectifs pour ce travail de recherche, d'explorer les activités de lobbying des entreprises en France, et de comprendre leur comportement dans le champ politique. Nous souhaitons conclure en quatre points : d'une part, en soulignant les principaux enseignements pratiques, ainsi que les enseignements théoriques que nous avons pu tirer de ce travail ; d'autre part, en précisant les limites méthodologiques de la recherche ; enfin, en proposant quelques pistes pour des travaux futurs dans le champ de recherche de l'action politique des entreprises.

Les enseignements pratiques

L'observation des multiples tactiques politiques mises en oeuvre par des entreprises nous conduit au constat suivant : le lobbying ne représente pas seulement une intrusion ponctuelle de l'entreprise dans le champ politique, mais peut être considéré, sur le plan théorique et sur le plan pratique, comme une dimension potentielle du management stratégique. En effet, si le lobbying, au sens strict du terme correspond à l'influence -ou à la tentative d'influence- d'une décision publique ponctuelle, cette pratique présente au moins trois caractéristiques qui lui confèrent un caractère stratégique :

- ***Le lobbying sert la stratégie de l'entreprise*** ; le lobbying est un moyen pour l'entreprise pour -et dans- son développement stratégique. Le plus souvent, le lobbying apparaît comme une démarche politique au service d'une stratégie concurrentielle préétablie : par l'influence des décideurs publics, l'entreprise tente d'aménager -ou de protéger- un univers concurrentiel favorable à son développement. Le lobbying se présente également comme un moyen permettant à l'entreprise de saisir de nouvelles opportunités économiques, voire d'acquérir des avantages concurrentiels durables. En ce sens, le lobbying constitue bien un levier de la stratégie de l'entreprise.

- ***Le lobbying relève d'une démarche d'analyse stratégique*** ; la conduite d'une action de lobbying exige une triple cohérence : une cohérence avec les objectifs et les décisions de l'entreprise dans son champ technico-économique, une cohérence avec les ressources et les capacités d'intervention politique de l'entreprise, et une cohérence avec le contexte de la décision publique. La première cohérence renvoie à l'articulation des comportements de l'entreprise, respectivement dans le champ technico-économique et socio-politique. L'action politique n'étant pas une fin en soi pour l'entreprise, son articulation avec sa stratégie concurrentielle apparaît comme le principal critère d'appréciation de sa pertinence. Le lobbying se traduit par ailleurs par la mobilisation de ressources politiques spécifiques (expertise technico-économique, réseau relationnel, pouvoir économique et symbolique), et nécessite des moyens particuliers (expertise politico-juridique, moyens organisationnels, moyens financiers). Les actions de lobbying engagées se doivent alors d'être cohérentes avec

les ressources et les capacités propres à l'entreprise. Enfin, nous avons montré que la mise en oeuvre d'une action de lobbying se traduit par de multiples relations, avec des décideurs publics, mais aussi avec d'autres acteurs, parties prenantes de la décision publique : entreprises, coalitions d'entreprises, groupes d'intérêt, médias, experts, prescripteurs, etc. Les choix concernant la nature des relations à engager avec ces parties prenantes -pression, légitimation, délégation, coordination- constituent alors l'essence d'une tactique politique. En ce sens, la conduite d'une action de lobbying relève d'une démarche d'analyse stratégique. Elle nécessite une réflexion sur les objectifs stratégiques de l'entreprise et une évaluation des ressources et des capacités d'intervention politique. Elle passe également par une analyse du contexte de la décision publique et de ses enjeux, ainsi que de la nature et des objectifs des parties prenantes.

- ***Le lobbying s'inscrit dans la logique temporelle du développement de l'entreprise ;*** si elles sont ponctuelles, les actions de lobbying de l'entreprise ne reposent pas moins sur des ressources politiques, et des capacités d'intervention politique, relevant de la dynamique de développement de l'entreprise. L'expertise technico-économique, le réseau relationnel, ou le pouvoir économique et symbolique de l'entreprise sont issus d'un processus d'accumulation, antérieure à l'action de lobbying. Par ailleurs, au-delà des conséquences sur la stratégie de l'entreprise, toute initiative d'influence d'une décision publique peut avoir des répercussions durables : sur ses relations avec les pouvoirs publics (en particulier si le processus de lobbying s'est traduit par l'exercice d'une pression), sur ses relations avec les parties prenantes permanentes de son environnement (ses concurrents par exemple), et sur ses capacités d'intervention politique (grâce à un certain apprentissage de l'action politique).

La notion de stratégie politique d'entreprise renvoie directement à ces trois caractéristiques du lobbying. Elle traduit une vision cohérente et durable de l'action politique de l'entreprise. Cette conception est porteuse d'enjeux nouveaux pour le management stratégique des entreprises.

- Elle invite à intégrer dans la réflexion stratégique de l'entreprise (par exemple dans son processus de planification stratégique), les facteurs et les acteurs de son environnement socio-politique. Les différentes études de cas que nous avons analysées montrent la pertinence d'un développement stratégique basé sur une réflexion duale, simultanément économique et politique. L'exemple de la stratégie développement d'Atochem dans le secteur des CFC en est l'illustration la plus remarquable.

- Elle incite à constituer des ressources politiques et à mettre en place les moyens organisationnels nécessaires. Dans le contexte national que nous avons analysé, le réseau relationnel apparaît comme une ressource politique quasi indispensable. Toutefois, l'exploitation de l'information détenue par l'entreprise, due à son expertise technico-économique, apparaît également comme une ressource politique déterminante. La formalisation par les entreprises de la gestion de leurs relations avec les pouvoirs publics traduit une meilleure prise en compte de leur environnement socio-politique. Les observations que nous avons effectuées nous amènent à considérer la fonction "Affaires publiques" comme une fonction émergente au sein des entreprises françaises. Relativement récents et dotés, en règle générale, de peu de moyens, les départements "Affaires publiques" assurent des tâches techniques utiles, mais restent, le plus souvent, à l'écart du processus de décision stratégique de l'entreprise. Toutefois, l'émergence de cette fonction "Affaires publiques" nous semble constituer un élément encourageant pour une meilleure intégration des facteurs politiques dans le management stratégique des firmes.

- Elle conduit à une remise en cause des compétences recquises des managers. En effet, l'intégration de la dimension politique dans le management des entreprises, passe par une meilleure sensibilisation des managers à la chose politique. Dans les entreprises disposant de cette fonction, les responsables "Affaires publiques" sont le plus souvent issus des milieux politiques ou publics. Il nous semble important pour les managers d'entreprise, d'acquérir des compétences et un savoir-faire minimal pour la prise en charge de la dimension politique de leur métier : décoder l'environnement politique de l'entreprise, détecter les opportunités et les menaces de cet environnement, et en maîtriser les principales règles de fonctionnement. Au delà des moyens organisationnels mis en place spécifiquement, un tel apprentissage facilite l'intégration du politique et de l'économique à tous les niveaux de la réflexion stratégique de l'entreprise.

L'enjeu pour les entreprises, comme pour les managers, se situe également sur le plan de l'éthique. Le respect d'une certaine éthique dans la conduite des actions de lobbying nous paraît indispensable pour garantir la légitimité de l'action politique de l'entreprise. Nous avons proposé quelques principes d'un comportement éthique, fondé sur la responsabilité : la prise en compte *ex-ante* de l'intérêt général dans la limite des marges de manoeuvre de l'entreprise, le respect du fonctionnement des institutions publiques, et le respect de l'autonomie de la prise de décision publique. L'émergence de la fonction "Affaires publiques" dans les entreprises, et l'instillation d'une logique politique dans le management, peuvent favoriser des pratiques de lobbying acceptables sur le plan de l'éthique. En effet, l'anticipation des contraintes politiques, et la connaissance des modes de décision publique, peuvent éviter certains comportements réactifs, égoïstes ou contraires à l'intérêt général. Une telle évolution contribuerait

vraisemblablement à favoriser de meilleures relations entre responsables publics et responsables d'entreprises. Enfin, par une plus grande transparence des processus de décision, et par la promotion du pluralisme dans la représentation des intérêts privés, les pouvoirs publics peuvent, eux aussi, contribuer à faire émerger des pratiques de lobbying responsables et utiles.

Les enseignements théoriques

Nous avons souligné dans notre introduction l'absence d'une véritable théorie sur l'action politique des entreprises. Dans le cadre de cette étude exploratoire, nous pensons avoir contribué à la définition d'un cadre théorique pour l'analyse des activités politiques de l'entreprise.

- Nous avons tenté de dépasser l'analyse des actions ponctuelles de lobbying, pour les relier à la stratégie des entreprises. Le parallèle que nous avons fait entre la stratégie politique de l'entreprise et sa stratégie technico-économique, nous semble constituer une base intéressante pour la conceptualisation de l'action politique de l'entreprise. Cette stratégie se décline en plusieurs activités politiques, et donne lieu à la mise en oeuvre de tactiques ponctuelles pour influencer les décisions publiques. Sa formulation nécessite une analyse interne (les ressources et les capacités d'intervention politique de l'entreprise) et une analyse externe (la nature de la configuration de lobbying et la nature des parties prenantes). La notion de ressources politiques, que nous avons définie dans le chapitre 5, nous semble pouvoir constituer la pierre angulaire d'un cadre théorique pour l'analyse de l'action politique de l'entreprise. Nous avons en effet montré que ces ressources politiques de l'entreprise représentent des ressources stratégiques au sens de la théorie de ressources. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné dans l'analyse des cas, l'état des ressources politiques d'une entreprise conditionne le plus souvent ses choix tactiques. Ainsi, cette notion de ressources politiques peut permettre de rendre compte du comportement politique de l'entreprise, tout en s'inscrivant dans une théorie managériale plus large.

- Nous avons proposé un modèle conceptuel pour l'analyse des tactiques politiques des entreprises. Nous avons ainsi défini deux relations génériques qui sont à la base des tactiques politiques de l'entreprise : les relations d'influence et les relations d'agence. La notion de relation d'influence est relativement intuitive, le lobbying consistant par définition à influencer les décisions publiques. La notion de relation d'agence est moins évidente. Elle ne constitue pas moins une dimension-clé des tactiques politiques de l'entreprise. Les relations d'agence, c'est-à-dire de coordination et de délégation, sont à la base de la constitution des coalitions politiques *ad hoc*. Comme nous l'avons montré dans les différentes études de cas,

l'activité des coalitions politiques est souvent déterminante dans l'issue des processus de lobbying. Le cadre conceptuel que nous avons proposé présente des imperfections. Nous avions par exemple posé comme hypothèse que les relations d'influence et d'agence constituaient des relations génériques, c'est-à-dire pouvant être établies entre une entreprise et toute partie prenante d'un processus de lobbying. Dans les études de cas, nous avons le plus souvent mis en exergue, d'un côté des relations d'influence établies avec les responsables publics, et de l'autre côté des relations d'agence avec les autres parties prenantes privées (entreprises, organisations professionnelles, experts, lobbyists professionnels...). Ceci signifie vraisemblablement un besoin de clarification de ces notions de relation d'influence et de relation d'agence. L'utilisation du cadre conceptuel, malgré ses imperfections, nous a cependant permis d'explorer méthodiquement des tactiques politiques relativement différenciées : tel était l'objectif principal fixé à ce modèle.

Nous pensons ainsi que les différents développements conceptuels proposés dans ce travail, malgré certaines limites, peuvent constituer les prémisses d'une théorie de l'action politique de l'entreprise.

Les limites de la recherche

Au terme de cette recherche exploratoire sur les pratiques politiques des entreprises, nous sommes conscients des limites de notre travail. Nous en voyons deux importantes : l'adoption d'une démarche inductive, et l'imperfection des données collectées.

Nous n'avons pas cherché dans ce travail à formuler des hypothèses précises avant d'étudier l'action politique des entreprises. Nous n'avons pas basé notre analyse sur un échantillon d'entreprises ou de situations de lobbying qui nous aurait permis des démonstrations définitives. La démarche inductive qui a été la nôtre ne permet que la formulation de propositions sur le comportement politique des entreprises. Les situations analysées (études de cas, départements "Affaires publiques", représentations de certains acteurs du lobbying), aussi variées soient-elles, n'offrent pas toutes les garanties de généralisation. Il nous semble toutefois que la nature de l'objet étudié et le caractère exploratoire de cette recherche imposent ces limites méthodologiques.

L'autre limite de cette recherche réside dans la qualité des données recueillies. Pour les responsables des entreprises françaises, comme pour les acteurs publics, le lobbying constitue un sujet sensible. Nous sommes conscients de l'imperfection des informations recueillies. De nombreux responsables que nous avons contactés ont refusé de collaborer à ce travail de recherche. Certains ont évité les questions précises sur leurs

activités politiques et se sont limités à énoncer des généralités sur le lobbying. Nous avons ainsi été confrontés à une forte culture du secret et du non-dit, autant du côté des responsables d'entreprises que du côté des responsables publics. Ainsi, nous n'avons pas pu rencontrer tous les types d'acteurs que nous aurions souhaités : par exemple, des administrateurs du Parlement ou des membres de cabinets ministériels. Ces contraintes liées au recueil de l'information confirment d'une certaine façon les tabous autour de la pratique du lobbying, mais aussi les tabous au sujet des relations entre les dirigeants d'entreprises et les publics ou politiques.

Malgré l'imperfection des informations qui ont été recueillies, il nous semble toutefois que, dans le cadre d'un travail exploratoire, les différentes situations présentées (cas de lobbying, fonctionnement formel de quelques départements "Affaires publiques", systèmes de représentations) sont riches d'enseignements et peuvent suggérer de futures recherches plus affinées.

Les perspectives de recherches

La présente contribution à l'exploration de l'action politique des entreprises ouvre plusieurs perspectives de recherche.

- *Les relations de l'entreprise avec ses parties prenantes non économiques* ; nous nous sommes basés sur la notion de "parties prenantes" pour caractériser l'environnement socio-politique de la firme. Cette notion est présentée par certains auteurs comme la base d'une nouvelle théorie de l'entreprise (Freeman et Evan,1990 ; Donaldson et Preston, 1995 ; Jones, 1995). Par exemple, Jones, définit l'entreprise par l'ensemble de ses relations contractuelles avec ses "parties prenantes", non économiques ou économiques, externes ou internes (salariés, dirigeants, actionnaires). L'auteur estime par ailleurs que des relations fondées sur la confiance mutuelle et la coopération avec ses "parties prenantes" permettent à la firme l'acquisition d'avantages concurrentiels durables. Il nous semble que cette vision de l'entreprise offre des perspectives de recherche, théorique et empirique, intéressantes. Dans notre travail, nous nous sommes limités aux relations entre l'entreprise et les pouvoirs publics, les relations avec les autres parties prenantes non économiques (médias, groupes d'intérêt, syndicats, opinion publique...) n'étant abordées qu'à travers le filtre de l'influence d'une décision publique. Il apparaît cependant que les relations avec chacune de ces parties prenantes non économiques sont porteuses d'enjeux stratégiques pour l'entreprise. Par exemple, les relations avec les médias ou avec la communauté scientifique renvoient, au-delà de leur dimension fonctionnelle (communication, recherche et développement), à des enjeux spécifiques, de nature stratégique. La "gestion" de ces relations renvoie l'entreprise à des questions telles que : les objectifs des relations entretenues avec les parties prenantes, l'intégration

de cette relation dans la stratégie de l'entreprise, ou encore, l'organisation pratique des relations avec les parties prenantes. Nous voyons là des opportunités pour plusieurs recherches empiriques focalisées chacune sur une partie prenante particulière : médias, communauté scientifique, opinion publique, groupes d'intérêt, organisations professionnelles, mais aussi, collectivités locales ou Parlement français.

- *La stratégie politique de l'entreprise* : notre travail se présente comme une exploration, sur le plan théorique et pratique, de la notion de stratégie politique d'entreprise. Nous avons présenté plusieurs contributions théoriques sur l'activité politique de l'entreprise (Baron, 1995 ; Epstein, 1969, Marcus, 1984, Oberman, 1993 ; Yoffie, 1987). L'articulation du politique et de l'économique, du point de vue de l'entreprise, nous semble constituer un vaste champ de recherche, encore largement sous-exploité compte tenu de ses enjeux pour le management stratégique. Si l'on admet que l'environnement politique de l'entreprise est porteur d'opportunités et de menaces stratégiques, il est utile de développer des modèles -ou des démarches- de management intégrant cette dimension politique. Pour le manager, des outils de diagnostic ou d'aide à la décision politique auraient également leur utilité. En termes de recherches empiriques, nous voyons un intérêt à des études longitudinales portant sur une seule entreprise à la fois. Dans notre travail, nous avons essentiellement abordé, à travers les études de cas, des tactiques politiques, ponctuelles par nature. L'analyse, dans la durée, des décisions politiques prises par une entreprise dans le champ économique et dans le champ politique (objectifs, moyens, résultats) permettrait de mieux en caractériser les articulations. Ceci permettrait également d'aborder l'ensemble des enjeux politiques auxquels se trouve confrontée l'entreprise (notion de portefeuille de problématiques politiques -*issues portfolio*-).

- *La fonction "Affaires publiques"* : sur la base de notre analyse des départements "Affaires publiques", nous pensons que deux types de travaux complémentaires sont possibles . D'une part, il s'agit d'approfondir l'étude de l'organisation de cette fonction pour une ou quelques entreprises. Les monographies que nous avons réalisées dressent l'architecture générale de l'organisation de la fonction "Affaires publiques". Nous avons ainsi proposé une typologie à quatre degrés de formalisation de cette fonction : cabinet, cellule, direction autonome, direction intégrée. Toutefois, nous avions signalé l'existence de nombreuses responsabilités relationnelles, parallèles ou informelles. Il serait ainsi intéressant d'approfondir cette approche, et d'analyser les systèmes informels mis en place par certains dirigeants pour assurer les relations avec les décideurs publics. Une analyse fine des processus internes relatifs à l'action politique de l'entreprise (formalisation, coordination, intégration dans les décisions stratégiques) nous semble également utile pour une

conceptualisation de cette dimension politique du management. D'autre part, il s'agit d'élargir le champ d'étude de la fonction "Affaires publiques". Notre travail n'a pas porté sur un échantillon représentatif des entreprises françaises. Il nous semble qu'une enquête statistique permettrait de mieux cerner l'état de développement réel de cette fonction au sein des entreprises. Certaines corrélations pourraient ainsi être déterminées entre, d'une part, des facteurs propres à l'organisation de la fonction "Affaires publiques" (taille des départements, budgets, responsabilités, moyens...), et, d'autre part, des facteurs structurels de l'entreprise (secteurs d'activité, taille, profil des dirigeants, structure de l'entreprise, nature du processus de décision stratégique...). Une telle enquête pourrait s'inscrire dans le prolongement de celles réalisées aux Etats-Unis par Post et al. (1983) et en Grande-Bretagne par Cameron (1990).

- *Les coalitions politiques ad hoc* ; nous avons observé l'organisation de coalitions politiques dans plusieurs tactiques d'influence : L'Afcoht pour le commerce hors-taxes, l'association "Le dimanche" pour le travail dominical, Sage et Ecis pour les droits d'auteurs informatiques. Dans un article récent, Pijnenburg (1997) développait une analyse exploratoire du fonctionnement de ces organisations dans le cadre du lobbying communautaire. Nous avons montré l'intérêt de ces structures dans le cadre plus général d'une tactique politique. Ces structures apparaissent comme un compromis entre l'action politique individuelle, qui n'est pas sans présenter des risques, et l'action politique menée à travers des organisations professionnelles. Elles rejoignent à bien des égards, par leurs objectifs et par leur fonctionnement, les alliances stratégiques établies dans le contexte concurrentiel. Nous voyons là aussi un thème intéressant pour de futures recherches sur les activités politiques des entreprises. Les différents apports théoriques sur l'analyse des alliances concurrentielles pourraient être mis à profit pour mieux caractériser les coalitions *ad hoc* et en préciser les champs d'utilisation.

- *L'éthique du lobbying* ; nous avons présenté dans ce travail ce que nous considérions comme un comportement éthique du manager dans la mise en oeuvre des activités politiques de l'entreprise. Cette problématique de l'éthique managériale constitue également un vaste champ de recherche, dont la particularité est d'être au confluent de plusieurs champs académiques : droit, sociologie, économie, sciences politiques, sciences de gestion. Il nous semble que, dans un contexte général marqué d'une part, par le recul du politique au bénéfice de l'économique (libéralisme et mondialisation) et, d'autre part, par l'accroissement du chômage, une réflexion sur les responsabilités sociales de l'entreprise, et du manager à titre individuel, est d'une grande actualité. La pratique du lobbying pose des questions sur les objectifs et les moyens de l'action politique de l'entreprise. Elle révèle également les contradictions que doit résoudre le manager : défendre les intérêts de l'entreprise tout en restant

dans des limites socialement acceptables. S'agissant d'une affaire de corruption impliquant un dirigeant d'entreprise, le président d'une commission de l'Assemblée Nationale s'interrogeait en ces termes : "*dans une période de sous-emploi, est-il contraire aux intérêts d'une société de surenchérir pour maintenir ses emplois et continuer à verser des dividendes à ses actionnaires*"[1]. Des recherches académiques pourraient, à défaut de répondre à cette question, en clarifier les enjeux pour l'entreprise et les managers, pour l'Etat, et pour la Société en général.

[1] Cité dans *Le Monde*, dimanche 9-lundi 10 février 1997.

Bibliographie générale

Ainsworth, S., (1993), "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence", *The Journal of Politics*, Vol 55, N°1, February, 41-56

Allison, G.T., (1971), *Essence of Decision Making*, Little, Brown

Amit, R., Schoemaker, P.J.H., (1993), "Strategic Assets and Orgganizational Rent", *Strategic Management Journal*, Vol. 14

Ansoff, H.G., (1983), "Societal Strategy for the Business Firm", in : *Advances in Strategic Management*, Volume1:31-60, JAI Press Inc.

Arègle, J-L., (1996), "Analyse Resource Based et identification des actifs stratégiques", *Revue Française de Gestion*, Mars-Avril-Mai

Arègle, J-L., (1995), "Le Savoir et l'approche Resource Based : une ressource et une compétence", *Revue Française de Gestion*, Septembre-Octobre

Arrington, C. B., Sawaya, R. N., (1984), "Issues management in an uncertain environment", *California Management Review*, N° 4

Badie, B., Birnbaum, P., (1979), *Sociologie de l'Etat*, Grasset

Baldi, P., ed, (1990), *Lobby et information*, Editions Universitaires Fribourg Suisse

Barney, J., (1991), "Firm Ressources ans Sustained Competitive Advantage", *Journal of Management*, Vol. 17, N°1

Bartha, P.F., (1985), "Organizational competence in business-government relations : a managerial perspective", *Canadian Public Administration*, Vol 28, N° 2

Baron, D.P, (1995), *Business and Its Environment*, Prentice Hall

Baron, D.P, (1995), "The Nonmarket Strategy System", *Sloan Management Review*, Fall

Basso, J-A., (1983), *Les groupes de pression*, Puf

Bauer, M., Cohen, E., (1985), *Les grandes manoeuvres industrielles*, Pierre Belfond

Bauer, M., Bertin-Mourot, B., (1987), *Les 200. Comment devient-on un grand patron?*, Seuil

Baysinger, B.D, (1984), "Domain maintenance as an objective of business political activity: An expanded typology", *Academy of Management Review*, N°9, 248-258

Bentley, A.B., (1908), *The process of Government*, Chicago University Press

Berry, M. J., (1988), *The Interest Group Society*, Little Brown

Berry, S., (1992), "Lobbyists: Techniques of the political "Insiders", *Parliament Affairs*, Vol 45, N°2, April

Bhambri, A., Sonnefeld, J., (1988), "Organization Structure and Corporate Social Performance: A Field Study In Two Contrasting Industries", *Academy of Management Journal*, Vol. 31, N° 3, 642-662

Bienayme, A., (1982), *Firmes, marchés, Etat*, Puf

Birnbaum, P., (1977), *Les sommets de l'Etat*, Seuil

Bongrand, M., (1986), *Le marketing politique*, Puf

Boodewyn, J.J., Brewer, T.L., (1994), "International-Business Political Behavior: new theoretical directions", *Academy of Management Review*, Vol. 19, N°1: 119-143

Boucher, S., (1993), *Le conseil en lobbying en France et en Grande-Bretagne*, Mémoire de DEA, IEP Paris

Bourdieu, P., (1989), *La noblesse d'Etat*, Editions de Minuit

Bourgeois, E., Nizet, J., (1995), *Pression et légitimation*, Puf

Braam, G.P.A., (1981), *Influence of business firms on the government*, Mouton publishers

Brady, D.O., (1991), "Business group influence in state development policymaking", *State and Local Government Review*, Fall

Buchholz, R.A., (1986), *Business environment and public policy*, Prentice Hall

Buchholz, R.A., (1992), *Public Policy issues for management*, Prentice Hall

Buchholz, R.A., Evans, W.D., Wagley, R.A., (1994), *Management Responses to Public Issues*, Prentice Hall

Buller, H.B.A., (1981), "Pressure groups and the pluralist model of society", Occasional paper, *University of London King's College*, August

Burnham, J., (1947), *L'Ere des organisateurs*, Calmann-Lévy

Burrel, M., (1990), "British lessons for Euro-lobbying", *Gestion 2000*, N°5

Cameron, D., (1990), "Managing public affairs in British industry", *Journal of General Management*, Vol. 16 N° 2 Winter

Caroll A.B., Hoy, F., (1989), "Integrating Corporate Social Policy into Strategic Management", *The Journal of Business Strategy*,

Caroll, G.R., Delacroix, J., Goodstein, J., (1990), "The Political environment of Organization: an Ecological View", in : Cummings, L.L., Staw, B.M., *The Evolution and Adaptation of Organizations*, JAI Press Inc.

Chabanol, D., (1960), *L'échec des groupes de pression*, Mémoire IEP

Chandler., A.D., (1972), *Stratégies et sructures de l'entreprise*, Editions d'Organisation

Charreaux, G., (1987), "La théorie positive de l'agence : une synthèse de la litterature" in G. Charreaux, A. Couret, P. Joffre, G. Koenig, B. de Montmorillon, *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, Economica

Cigler, A., Loomis, B.A., (1990), *Interest group politics*, 3e éd., C.Q. Press

Clamen, M., (1995), *Le lobbying et ses secrets*, Dunod

Clarkson, M.B.E., (1995), "A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance", *Academy of Management Review*, Vol. 20, N° 1, 92-117

Cobb, R.W., Elder, C.D., (1972), *Participation in American Politics:The dynamics of agenda building*, Johns Hopkins University Press

Cohen, E., (1992), "Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialisante", *Revue Française de Science Politique*, Vol 42, N°2, Avril

Cohen, E., (1992), *Le colbertisme "high-tech"*, Hachette

Cohen, Y., Pavoncello, F., (1987), "Corporatism and pluralism: a critique of Schmitter's typology", *British Journal of Political Science* 21

Colis., D.J., (1991), "A Ressource-based Analysis of Global Competition: The Case of The Bearings Industry", *Strategic Management Journal*, Vol.12, 49-68

Collectif HEC, (1994), *Stratégor : Stratégie, structure, identité, décision*, InterEditions

Corbett, C.J., Van Wassenhove, L.N., (1993), "The green fee : internalizing and operationalizing environmental issues", *California Management Review*, Fall

Coriat, B., Weinstein, O., (1995), *Les nouvelle théories de l'entreprise*, Le livre de poche, Librairie générale française

Crozier, M., Friedberg, E., (1977), *L'acteur et le système*, Seuil

Dahl, R.A., (1971), *Qui Gouverne?* Armand Colin

Dahl, R.A., (1991), *Modern Political Analysis*, Prentice-Hall International Inc.

Deeks, J., Perry, N., ed, (1992), *Controlling interest*, Auckland University Press

Dejoux, C. (1998), "Pourquoi les entreprises françaises s'interessent à la théorie des ressources ?", *Direction et Gestion des Entreprises*, n° 166

Deysine, A., (1996), "Facettes du lobbying : l'Amérique est-elle à vendre ?", *Revue Française d'Etudes Américaines*, Février

Dickie, B.R., (1984), "Influence of public affairs offices on Corporate Planning and of corporations on government policy", *Strategic Management Journal*, Vol. 5

DiMaggio, P.J., Powell, W.W, (1983), "The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48, April:147-160

DiMaggio, P.J., Powell, W.W, (1991), *The New Institutionnalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press

Donaldson, T., Preston, L.E., (1995), "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concept, Evidence, and Implications", *Academy of Management Review*, Vol. 20, N° 1, 65-91

Dumez, H., Jeunemaître, A., (1991), *La concurrence en Europe*, Seuil

Dunlop, J.T. et al., (1979), "Business and public policy", *Harvard Business Review*, Nov. Dec.

Durand, C. et al., (1985), "Dirigisme et libéralisme : l'Etat dans l'industrie", *Sociologie du travail*, Mars

Dutton, J.E, Ottensmeyer, E., (1987), "Strategic Issue Management Systems: Forms, Function, and Contexts", *Academy of Management Reviewl*, Vol. 12, N°2, 355-365

Duverger, M., (1968), *Sociologie politique*, Puf

Ehrlich, S., (1971), *Le pouvoir et les groupes de pression*, Sorbonne and Mouton & Co

Ehrmann, H.W., (1958), *Interest groups on four continents*, University of Pittsburgh Press

Ehrmann, H.W., Schain, M.A., (1992), *Politics in Frances*, Harper Collins Publishers

Elhauge, E.R., (1991), "Does interest group theory justify more intrusive judicial review", *The Yale Law Journal*, Vol 101:31

ENA Mensuel, (1992), *Administration et lobbying*, N°219, Mars

Epstein, E.M., (1969), *The Corporation in American Politics*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Epstein, E.M., (1987), "The corporate social policy process", *California Management Review*, Vol XXIX, N°3, Spring

Farnel, F.J., (1993), "Le lobbying : un management en constante évolution", *Revue de Recherche Juridique*, 1993-1

Fenn, D.H., (1979), "Finding where the power lies in government", *Harvard Business Review*, 09/79

Fleisher, C.S., (1993), "Accessing the Effectiveness of Corporate Public Affairs Efforts" in : Mitnick B.M., *Corporate Political Agency*, Sage Publications

Freeman, R.E., (1983), " Strategic Management: A stakeholder approach", in : *Advances in Strategic Management*, Volume1:31-60, JAI Press Inc.

Freeman, R.E., Evan, D.L., (1990), "Corporate governance: A Stakeholder interpretation" *The Journal of Behavioral Economics*, 19(4):337-359

Fridenson, P., (1989), "Etat-Industrie : la tradition française", *Regards sur l'actualité*, N° 156, Décembre

Fulton, M.J., Stanbury, W. T., (1985), "Comparative lobbying strategies in influencing health care policy", *Canadian Public Administration*, Vol 28, n° 2

Gabrié, H., Jacquier, J-L. (1994), *La théorie moderne de l'entreprise : l'approche institutionnelle*, Economica

Galbraith, J.K., (1967), *Le nouvel Etat industriel*, Calmann-Lévy

Garson, D.G., (1978), *Group theories of politics*, Sage Publications

Gibbons, K.M., (1990), "The reform of lobbying in Canada: timid first step or bold new direction?" *Corruption and Reform* 5: 205-217

Giuliani, J.D., (1991), *Les marchand d'influence*, Seuil

Grant, J., (1991), *The commercial lobbyists*, Aberdeen University Press

Grant., R.M., (1991), "The Ressource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation", *California Management Review*, Spring

Gray, V., Lowrey, D., (1988), "Interest Group Politics and Economic Growth in the US States", *American Political Science Review* 82 : 109-32

Gray, V., Lowrey, D., (1990), "The corporatist fondations of state industrial policy", *Social Science Quaterly* 71, N°1 : 3-24

Greening, D.W., Gray, B., (1994), "Testing a Model of Organizational Responses to Social and Political Issues", *Academy of Management Journal*, Vol.37, N°3, 467-498

Gremion, C., (1979), *Profession : décideurs ;* Gauthiers-Villars

Grier, K.G., Munger, M.C., Roberts, B.E., (1991), "The Industrial Organization of Corporate Political Participation", *Southern Economic Journal*, 57: 727-738

Hamdouch, A., (1989), *L'Etat d'influence*, Presses du CNRS

Hayes, M.T., (1981), *Lobbyists and Legislators*, Brunswick, Rutgers University Press

Hayward, J.E.S., (1985), "Les politiques industrielles et économiques", in Grawitz (M.), Leca (J.), *Traité de sciences politiques*, T. 4, Puf

Heclo, H., (1984),"Issue Networks and the Executive Establishment", in Anthony (K.), ed., *The New American Political System Washington*, DC: American Enterprise Institute, pp. 87-124

Heuverswyn, J.V., Schuybroek, J., (1990), "Le lobbying : une ancienne profession redécouverte", *Gestion 2000*, N° 5

Hirschmann, A.O., (1972), *Face au déclins des firmes et des institutions*, Editions Ouvrières

Hirschmann, A.O., (1983), *Bonheur privé, action publique*, Fayard

Hoffmann, S., (1994), "Les français sont-ils gouvernables", *Pouvoirs*, n° 68

Hrebiniak, L.W., Joyce, W.F., (1985), "Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism", *Administrative Science Quaterly*, 30: 336-349

Hudebine, H., (1992), *Lobbying et participation des organisations patronales aux politiques régionales en Ile de France*, Mémoire de DEA, IEP Paris

Humphries, C., (1991), "Corporations, PACs and the strategic link between contributions and lobbying activities", *The Western Quaterly*, June

Jacobs, J., (1979), "Bidding for business : corporate actions and the 50 disuned states", *Washington DC : Public Interest Research Group*

Jarniou, P., (1981), *La firme comme système politique*, Puf

Jean, T., (1992), "Lobbying communautaire : stratégies et modèles", *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août

Jobert, B., (1992), "Représentations sociales ; controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, Vol 42, N°2, Avril

Jobert, B., Muller, P., (1987), *L'Etat en action*, Puf

Jones T.M., (1995), "Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Economics", *Academy of Management Review*, Vol. 20, N° 2, 404-437

Johnson, J., (1983), "Issues Management: What are the issues?", *Business Quaterly*, Fall

Julien, B., (1988), *Les groupes de pression américains*, Skippers

Julien, B., (1990), "Eurolobbyisme", *Gestion 2000*, N° 5

Kaplan, G., (1992), "L'âge d'or du lobbying", *Médias*, N° 329, Juin

Katzeinstein, P.J., (1985), *Small States in World Markets*, Ithaca, Cornell University Press

Keim, G. D., Zeithaml, C.P., (1986), "Corporate Political Strategy and Legislative decision Making: A Review and Contingency Approach", *Academy of Management Review*, Vol. 11, N°4: 828-843

Keim, G.D., Baysinger, B., (1988), "The Efficacy of Business Political Activity: Competitive Considerations in a Principal-Agent Context", *Journal of Management*, Vol. 14, N°2

Kingdom, J.W., (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown

Kohler-Koch, B., (1994), "Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union", *Governement and Opposition*, vol 29, n°2, Spring

Kooiman, J., (1991), *Governance : the interaction between government and society*, projet d'ouvrage

Lagroye, J., (1991), *Sociologie politique*, Presse FNSP et Dalloz

Lamarque, G., (1994), *Le lobbying*, Puf

Langbein, L.I., Lotwis, M.A., (1990), "The political efficacy of lobbying and money: gun control in the US House", *Legislative Studies Quaterly*, XV, 3, August

Lassale, J-P., (1996), "Les lobbies américains aux Etats-Unis : privatisation ou démocratisation du pouvoir ?", *Revue Française d'Etudes Américaines*, Février

Latham, E., (1952), "The group Basis of Politics : Notes for a theory", *APSR*, 1952/3

Lavau, G., (1957), *L'action de pression politique des groupes non politiques en France*, Rapport multigraphié Pittsburgh

Le Goff, J-P., (1993), *Le mythe de la firme*, Editions La Découverte

Le Net, M., (1991), "Les lobbies et le pouvoir", *Problèmes économiques et sociaux*, n° 662, Sept.

Lefébure,T., (1991), *Lobby or not to be*, Editions Plume

Legendre, A., (1993), "France : the State's Power under Pressure", in : Van Schendelen, M.P.C.M., *National Public and private EC lobbying*, 1993, Dartmouth

Le Grelle, B., (1988), *Profession lobbyman*, Hachette

Lehman Schlozman, K., Tierney, J.T., (1986), *Organized interests and american democracy*, Harper & Row Publishers

Lehmbrugh, G., Schmitter, P., (1982), *Patterns of corporatist policy-making*, Sage

Lenoir, R., (1986), "Groupes de pression et groupes consensuels", *ARSS*, 1986/64

Lenway, S.A., Rehbein, K., (1991), "Leaders, Followers, and Free Riders:An Empirical Test in Corporate Political Involvement", *Academy of Management Journal*, vol 34:893-905

Lijphart, A., Crepaz, M.L., (1991), "Corporatism and consensus democracy in eighteen countries: conceptual and empirical linkages", *British Journal of Political Science* 21, 235-256

Lindblom, C.E., (1988), *Democracy and market system*, Norwegian University Press

Lindblom, C.E., Woodhouse, E.J., (1993), "The Policy-Making Process", Prentice Hall

Lorho, F., (1994), "Quelle légitimité pour le lobbying ?", *Le Banquet*, N°4, 1er semestre, Avril

Lowery, D., Gray, V., (1993), "The density of state interest group systems", *The Journal of Politics*, Vol 55, N°1, February, 191-206

Lowi, T.J., (1964), "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theories", *World Politics*, 16, 677-715

Lowi, T.J., (1987), *La II° République des Etats-Unis : la fin du libéralisme*, Puf

Lowi, T.J., (1990), "Avant le conservatisme et au-delà", *Presses de la Fondations des Sciences Politiques*

Lowi, T.J., Ginsberg, B., (1992), *American government*, W.W. Norton&Company,

Mac Farland, A., (1984), *Common Cause : lobbying in the Public interest*, Chatham House Publishers

Mac Farland, A., (1987), "Interest groups and theories of power in America", *British Journal of Political Science* 17, 129-147

Mac Farland, A., (1991), "Interest groups and political times; cycles in America", *British Journal of Political Science* 21, 257-284

McLaughlin, A.M., Jordan, G., Maloney, W.A., (1993), "Corporate Lobbying in the European Community", *Journal of Common Market Studies*, Volume 31, n° 2, June

Mac Millan, K., (1983), "Managing public affairs in British industry", *Journal of General Management*, Vol. 9 N°2 Winter

Mahon., J.F., (1993), "Shapping Issues/Manufacturing Agents" in : Mitnick B.M., *Corporate Political Agency*, Sage Publications

Mahoney, J.T., Pandian., J.R., (1992), "The Ressource-based View Within The Conversation of Strategic Management", *Strategic Management Journal*, Vol.13, 363-380

Maitland, I., (1985), "Interest Groups and Economic Growth Rate", *Journal of Politics*, Vol 7

Marcus, A.A., Kaufman, A.M., (1988), "The continued expansion of the corporate public-affairs function", *Business Horizons*, March-April

Marcus, A.M., (1984), *The Adversary Economy*, Quorum Books

Marcus, A.M., (1988), "Responses to externally induced innovations: their effects on organizational performance", *Strategic Management Journal*, Vol 9, 387-402

Martinet, A-C., (1984), *Management stratégique : organisation et politique*, Mc Graw-Hill

Martinet, A-C., (1988), "Les discours sur la stratégie d'entreprise", *Revue Française de Gestion*, Janvier-Février

Marx, T.G., (1986), "Integrating public affairs and strategic management", *California Management Review*, N°1, Fall

Mathé, J-C., Rivet, A., (1992), *Les doctrines strattégiques de la firme*, Les Editions d'Organisation

Mazey, S., Richardson, J., (1992), "British Pressure Groups in the European Community: The Challenge of Brussels", *Parliamentary Affairs*, Vol 45, n° 1, January

Mazey, S., Richardson, J., (1993), *Lobbying in the european community*, Oxford University Press

Mc Connel, G., (1966), *Private Power and American Democracy*

McKay, J., (1982), "The challenge of public affairs", *Journal of General Management*, Vol. 8, n° 1, Autumn

Mény, Y., (1985), "La légitimation des groupes d'intérêts par l'administration française", *Revue Française d'Administration Publique*

Mény,Y., (1991), *Politiques comparées*, Montchrestien

Mény, Y., (1993), *La corruption de la République*, Fayard

Mény, Y.,Thoenig, J-C., (1989), *Politiques publiques*, Puf

Meyer, J.W., Rowan, R., (1991), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", in : DiMaggio, P.J., Powell, W.W, *The New Institutionnalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press

Meynaud, J., (1958), *Les groupes de pression en France*, Presses FNSP

Milbrath, J., (1963), *The Washington Lobbyists*, Northwestern, Chicago

Miles, M.B., Huberman, A.M., (1994), *Qualitative Data Analysis*, Sage

Miller, C., (1987), "State administrator perceptions of the policy influence of other actors : is less better?",*Public Administration Review* May-June : 239-44

Mills, C.W., (1956), *The Power Elite*, Oxford University Press

Mitnick B.M., (1993), *Corporate Political Agency*, Sage Publications

Moe, T., (1980), *The organization of interests*, The University of Chicago Press

Molnar, T., (1992), *L'hégémonie libérale*, L'Age d'Homme

Montmorillon, de B., (1988), *Les groupes industriels*, Economica

Muller, P., (1990), *Les politiques publiques*, Puf

Muller, P., (1992), "Entre le local et l'Europe ; la crise du modèle français de politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, Vol 42, N°2, Avril

Murray, V., Mc Millan, C.J., (1983), "Business-government relations in Canada : a conceptual map", *Canadian Public Administration*, Vol. 26, N° 4

Noll, R.G., (1989), "The Politics of Regulation", in : Schmalensee, R., Willig, R.D., ed, *Handbook of Industrial Organization*, Volume II, Elsevier Science Publishers B.V

Nonon, J., Clamen, M., (1991), *L'Europe et ses couloirs- Lobbying et lobbyistes*, Dunod

Oberman, W.D., (1993), "Strategy and Tactics Choice in an Institutional Ressource Context" in : Mitnick B.M., *Corporate Political Agency*, Sage Publications

Offerlé, M., (1994), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrestien

Oliver C., (1991), "Strategic Responses to Institutional Processes", *Academy of Management Review*, Vol 16, N°1, 145-179

Olson, M., (1978), *Logique de l'action collective*, Puf

Ornstein, N.J., Elder, S., (1978), *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Congressional Quaterly Press

Padioleau, J-G., (1982), *L'Etat au concret*, Puf

Padioleau, J.G., (1983), *Quand la France s'enferre*, Puf

Pasquero, J., (1979), *La firme face aux pressions socio-politiques de son environnement*, Thèse de doctorat, Grenoble

Pedler, R.H., Van Schendelen, M.P.C.M., (1994), *Lobbying the European Union*, Dartmouth

Pelzman S., (1976), "Toward a more general theory of regulation", *The Journal of Law and Economics*, N°19, August

Peltzman, S., (1993) "Georges's Stigler contribution to the economic analysis of regulation", *Journal of Political Economy*, october. Extrait paru dans : *Problèmes économiques*, n° 2.373 du 27 avril 1994 sous le titre "L'apport de Georges Stigler à l'analyse économique de la réglementation"

Peteraf., M.A., (1993), "The Cornerstones of Competitive Advantage: A Ressource-based View", *Strategic Management Journal*, Vol.14, 179-191

Perrott, B., (1995), "Strategic Issue Management: An Integrated Framework", *Journal of General Management*, Vol. 21, N°2, Winter

Petite, M., (1989), "Les lobbies européens", *Pouvoirs*, n°48

Pfeffer J., Salancik G., (1978), *The external control of organization, a ressource dependance perspective*, Herper & Row, Publishers

Pijnenburg, B., (1997), "Euro-lobbying par des coalitions ad hoc : une analyse exploratrice", *Politique et management public*, vol. 15, n°2, Juin

Posner, R.A., (1974), "Theories of economic regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, n°2, Autumn

Post, J.E. et al., (1982), "The public affairs function in American Corporations: Development and Relations with Corporate Planning", *Long Range Planning*, Vol. 15, N°2

Post, J.E. et al., (1983), "The public affairs function", *California Management Review*, N°1, Fall

Preston, L.E., Post, J.E., (1981), "Private management and public policy", *California Management Review*, N° 3, Spring

Prévost-Testart, D-C., (1993), *Le lobbying ou l'échiquier des pouvoirs*, Editions Liaisons

Rasmusen, E., (1993), "Lobbying when the decisionmaker can acquire independant information", *Public Choice* 77: 899-913

Rehbein, K., Schuler, D.A. (1994), The firm as a filter: A conceptual framework for corporate political strategies", *Academy of Management Review*,

Richardson, J.J., (1993), *Pressure groups*, Oxford University Press

Rideau, J., (1992), "Groupes de pression et administration dans la communauté européenne", *Annuaire européen d'administration publique*, Volume XV

Rideau, J., (1993), "Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire", *Revue des Affaires Européennes*, N°3

Ripley, R., Grance, F., (1984), *Congress, the bureaucraty and public policy*, 3d ed, Homewood, III : Dorsey Press

Russ, J., (1994), *Les théories du pouvoir*, Le Livre de Poche, Librairie Générale Française

Sachs, S., Böhi, D., (1995), "How The Society Influences The Firm's Competituve Advantage and The Scope of Managerial Discretion", *1995 Proceedings*, International Association for Business and Society

Salisbury, R.H., (1978), "Interest Representation : The dominance of Institutions", *American Political Science Review* : 64-76

Salisbury, R.H., (1969), "An exchange Theory of Interest Groups", *Midwest Journal of Political Science* 13 : 1-32

Salisbury, R.H., (1975), "Interest groups", in Polsby (N.), Greenstein (F.), ed. *Handbook of political Science Reading*, Addison-Wesley

Schattschneider, E., (1961), *The Semisoveriegn People*, Holt, Rinehart&Winston

Schendel, D. ed, (1991), *Strategic Management Journal*, Vol 12, Special issue, Winter

Schlozmann, K.L., Thierrey, J.H., (1986),*Organized interests and American Democracy*, Harper and Row

Schmitter, P.C., Lehmbruch, G., (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage

SCPC (Service Central de Prévention de la Corruption), 1994, "Lobbying et trafic d'influence", *Rapport annuel 93/94*, Septembre

Scott, R.W., Meyer, J.W, (1991), "The Organization of Societal Sectors:Propositions and Early Evidence", in : DiMaggio, P.J., Powell, W.W, *The New Institutionnalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press

Sidjanski, D., Ayberg, U., (1990), *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, Presses Universitaires de France

Stark, A., (1992), "Political-Discourse Analysis and debate over Canada's lobbying legislation", *Canadian Journal of Political Science*, XXV:3, September

Stigler, G., (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management*, 2:3-21

Sturdivant, F.D., Ginter, J.L., (1977), "Corporate Social Responsiveness, Management Attitudes and Economic Performance", *California of Management Review*, Spring, Vol. XIX, N° 3

Suleiman, E.N., (1976), *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Seuil

Suleiman, E.N., (1979), *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Seuil

Suleiman, E.N., (1987), "State structures and clientelism: the french state versus the notaires", *British Journal of Political Science*, 17, 257-279

Szij E., (1996), "L'apport économique de la réglementation", dossier : "Les frontières de l'Etat", *Cahiers Français*, n° 271

Teule-Martin, C., (1996), "Le lobbying européen, encore loin du système américain", *Revue Française d'Etudes Américaines*, Février

Thoening, J-C., (1985), "Les politiques publiques", in Grawitz (M.), Leca (J.), *Traité de sciences politiques*, T. 4, Puf

Thomas, C., Hrebenar, R., (1990), *Interest groups in the states, in Politics in the American states*, 5th ed. Virginia Gray et al., eds Glenview, III. : Scott. Foresman/Littel, Brown

Truman, D.B., (1951), *The governemental process*, Political interests and public opinion

Ullmann, A.A., (1985), "The impact of the regulatory life cycle on corporate political strategy", *California Management Review*, N°1, Fall

Van Schendelen, M.P.C.M., (1993), *National Public and private EC lobbying*, Dartmouth

Vever, B., (1992), *Pratiquer l'Europe*, Eyrolles

Vivien, N., (1992), "Lobbying communautaire : les leçons de l'expérience réglementaire américaine", *Revue du Groupe des Belles Feuilles*

Vogel, D., (1978), *Lobbying the corporation*, Basic Books

Vogel, D., (1983), "The Power of Business in America: A Reappraisal", *British Journal Of Political Science*

Vogel, D., (1987),"The new political science of corporate power", *The Public Interest*, 87: 63-79

Vogel, D., (1991), "Business ethics past and present", *The Public Interest*, N°102, Winter

Warhurst, J., (1990), "Political lobbying in Australia", *Corruption and Reform* 5: 173-187

Wartick, S.L., Rude, R.E., (1986), "Issues Management: Corporate Fad or Corporate Function?", *California Management Review*, Vol XXIX, N°1, Fall

Wernerfelt, B., (1984), "A Resource-based View of the Firm", *Strategic Management Journal*, Vol. 5, N°2, 171-180,

Wildawski, A., (1979), *Speaking thruth to power : The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown and Company

Williamson, O.E., (1994), *Les institutions de l'économie*, InterEditions

Wilson, F.L., (1987), *Interest-group politics in France*, Cambridge University Press

Wilson, G.K., (1990), *Interest groups*, Basil Blackwell

Wilson, J.Q., (1985), *The Politics of Regulation*, Chatam House

Wood, D.J., (1991), "Corporate Social Performance Revisited", *Academy of Management Review*, Vol. 16, N° 4, 691-718

Wright, D., (1978), *Undestanding intergovernmental relations*, North Scituate, Mass: Duxbury

Yoffie, D.B., (1987), "Corporate strategies for political action: A rational model". In Marcus A., Kaufman A.M., Beam, E.R. (Eds), *Business strategy and public policy*, Wesport, CT: Qorum Books

Yoffie, D.B., (1988), "How an Industry Builds Political Advantage", Harvard Business review, May-June

Zeigler, H., (1964), *Interest Groups in American Society*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

Zucker, L.G., (1991), "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence", in : DiMaggio, P.J., Powell, W.W, *The New Institutionnalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press

Bibliographie spécifique aux études de cas
(sélection)

Cas "Virgin" : le lobbying la réglementation du travail dominical

"La bataille du dimanche", dossier, *Futuribles*, avril 1992

"La durée du travail", *Liaisons Sociales*, supplément au n° 12000 du 1er septembre 1995

"Législation sociale : arrêts commentés", *Liaisons Sociales*, n° 7167, octobre 1994

"Travail du dimanche : avant-projet de loi", *Liaisons Sociales*, n° 56/91, jeudi 6 juin 1991

"Vivre Virgin", Convention interne, 7 juillet 1994

Agence RSCG, Revue de presse interne, janvier 1992 et avril-mai 1992

Assemblée Nationale, *Journal officiel*, débat de la loi quinquennale n° 93-1313, 2ème séance du 2 octobre 1993

Association Le Dimanche, "Proposition de l'association Le Dimanche" (document non daté)

Association Le Dimanche, "Une ouverture basée sur une volonté de dialogue social", janvier 1995

Cette, G., et al., "L'impact de l'ouverture des commerces le dimanche", *étude réalisée pour le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle*, février 1992

CFDT (Fédération des services), Dossier de presse interne "Ouverture dominicale des commerces", 1990-1995

Chassaing, P., (propos recueillis par), "Le repos dominical : éclairer le débat", *Diagonales*, n° 11, mars-avril 1994

Dollé, C., "Virgin : le plaisir partagé", *L'Expansion*, 6-19 décembre 1990

Epinay, B., "Virgin France cherche des partenaires industriels", *Les Echos*, lundi 4 novembre 1991

Force Ouvrière, Dossier de presse interne "Travail dominical", 5 août 1993

Goux, D., Maurin, E., "Le travail du dimanche : 1984-1991", *INSEE Première*, n° 190, avril 1992

Landier, H., "A la recherche du temps choisi (à propos du travail le dimanche)", extraits parus dans : *Problèmes économiques*, n° 2.228, 5 juin 1991

Martin, F., "L'affaire Virgin : affaire classéé ?", *Liaisons Sociales*, décembre 1994

Ministère du Travail, Décret n° 92-769 du 6 août 1992 relatif au repos dominical et modifiant le code du travail", *Journal officiel*, 7 août 1992

Ministère du Travail, Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, *Journal officiel*, 21 décembre 1993

Ministère du Travail, "Le travail le dimanche : après la loi quinquennale relative à l'emploi et à la formation professionnelle", Journal officiel, août 1994

Rotcage, L., "Virgin passera-t-il l'hiver", *Challenges*, novembre 1991

Sénat, *Journal officiel*, débat de la loi quinquennale n° 93-1313, séance du 8 novembre 1993

Virgin, "Pour l'accès aux biens culturels le dimanche, ou par ailleurs, la culture est une industrie" (dossier non daté)

Cas "Hachette-Aéroboutique" : le lobbying de la réglementation du commerce hors-taxes

"Commerce hors-taxes : le défi de l'an 1999" (dossier), *Le courrier du Parlement*, n° 833, juin 1995

Afcoht, "L'évolution en Europe du commerce pour les voyageurs à l'horizon du 21ème siècle", Colloque 99, 26-27 avril 1994

Afcoht, "Le commerce hors taxes dans le cadre du marché unique", mai 1991

Afcoht, "Le commerce hors taxes est compatible avec le marché unique", octobre 1990

Afcoht, "The duty-free trade in France ont the Eve of the 21st century" (non daté)

Agence Europe, "Enquête du BEUC sur l'intérêt réel à acheter des produits dans les duty-free shops", *Europe*, n° 6313 (n.s), mercredi 14 septembre 1994

Agence Europe, "Pour et contre le maintien des magasins hors-taxes - le Parlement européen va organiser deux auditions", *Europe*, n° 6973 (n.s), mercredi 14 mai, 1997

Assemblée Nationale, *Journal officiel*, débat de la 1ère séance du 6 novembre 1989

Bureau Européen des Unions de Consommateurs, "Dossier de presse : enquête de prix dans les boutiques hors taxes", BEUC-UFC/205/94, août 1994

Charrueau, A., "Les stratégies internationales de distribution des métiers du luxe", *Revue Française du Marketing*, n° 132-133, 1991/2-3

Commission des Communautés européennes, "Rapport sur les systèmes de contrôle des points de vente hors-taxes intra-communautaires", juillet 1996

Directive du Conseil du 16 décembre 1991, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 376/17

Gallard, P., "Le duty free sur le pied de guerre", *Le nouvel économiste*, n° 637, 1er avril 1988

Michalowska, A., "Le duty free à la croisée des chemins", *Point de vente*, n° 403, 12-18 décembre 1990

Mitrofanoff, K., "Duty free : les ailes brisées", *Le nouvel économiste*, n° 614, 23 octobre 1987

Morvan, L., "Marchés du duty free et produits de prestige dans le monde", *Analyse Financière*, n° 110, mars 1997

Parlement européen, *Journal officiel des Communautés européennes*, question écrite n° 780/90 de M. Reimer Böge (PPE)

Roger, A-F., "Pour quelques milliards de dollars...", *Action commerciale*, n°139, juin 1990

Tézenas, A., "Atterrissage forcé pour le duty-free", *Science & Vie économie*, n°74, juillet/Août 1991

Tissier, C., "Le hors-taxe en peau de chagrin", *La vie française*, 27 octobre 1990

Cas : "Bull et la réglementation des droits d'auteurs informatiques"

"EC Software directive & decompilation", (notes), *Columbia Journal of Transnational law*, vol 30, n°2, 1992

"Le nouveau régime de protection juridique du logiciel : mise en oeuvre de la directive des communautés européennes, loi du 10 mai 1994", *Les petites affiches*, n° 132-11, 4 novembre 1994

Bronner, R., Dufournaud, J-L., "la protection juridique des logiciels en France", *Bancatique*, n° 67, janvier 1991

Clamen, J., Nonon, J., *L'Europe et ses couloirs* (chapitre 10 : "La machine entre en jeu"), Dunod, 1991)

Commission des Communautés européennes, "Livre vert sur le droit d'auteur et le défi technologique - Problème de droit d'auteur appelant une action immédiate", 1988

ECIS, "Position statement on the proposed EC directive on the leagl protection for computer programs", octobre 1989

Huet, J., "L'Europe des logiciels : le droit des utilisateurs", *Receuil Dalloz Sirey*, 1992, 43ème cahier

Huet, J., Ginsburg, J.C., "Computer programs in Europe: a comprative analysis of 1991 EC software directive", *Columbia Journal of Transnational law*, vol 30, n°2, 1992

IRPI (colloque de l'), *Droit d'auteur et droits voisins : la loi du 3 juillet 1985*, Librairies Techniques, 1986

Pijnenburg, B., "Euro-lobbying par les coalitions ad hoc : une analyse exploratrice", *Revue Politiques et Management public*, vol 15, n°2, juin 1997.

Wacker, P., "ECIS and the competitive softwar(e)", in Pedler R.H., Van Schendelen, M.P.C.M., *Lobbying the European Union*, Dartmouth, 1994.

Cas "Nutrasweet" : le lobbying de la réglementation des édulcorants intenses"

"Les édulcorants menacent-ils le sucre ?", *Cultivar*, n° 283, 16 octobre 1990

"Les édulcorants" (dossier), *Biofutur*, mars 1984

"Multiples sweetner approval in Europe", *F.O. Licht's : International sugar report*, 11 juin 1986

"Sucre et édulcorants chimiques : la Loi de 1902 est abrogée", *Le betteravier français*, n° 515, 19 janvier 1988

Barjonnet, C., "Le lobby Leclerc", *A pour Affaires*, n° 14, décembre 1990

Erceville (d'), B., "Les français apprennent l'art du lobbying", *LSA*, 27 janvier 1994

Eurostaf, "L'industrie sucrière en France", 1987

FIRS, Dossier de presse interne "Les édulcorants", 1986-1991

Game, T., "Les produits sucrants : sucre traditionnel, nouveaux sucres et édulcorants", Ministère l'Agriculture, avril 1989

Game, T., "Note sur l'utilisation des édulcorants artificiels dans les denrées alimentaires et boissons", Ministère l'Agriculture, 22 janvier 1986

Hel-Thelier, D., "Sucre et édulcorants : le point de la réglementation et son évolution dans le cadre européen de 1993", *document interne à la Direction Générale de la Concurrence et de la Répression des Fraudes*, 1991

Lucas de Peslouan, O., "Rapport de mission aux USA", dossier CEDUS, février 1987

Ministère de l'Agriculture, "Note sur l'évolution de la loi de 1902", 7 octobre 1987

Nutrasweet, "Au service de la santé, au service de l'économie" (dossier non daté)

SNFS, "Eléments de réflexion destinés à la réponse de la République Française à la procédure d'alerte P 798/88 - 896/88 concernant la mention "sans sucre"", 12 décembre 1988

SNFS, Bulletin d'information, 1988-1991

SNFS, Dossier de presse "Les édulcorants", 1986-1991

Xerfi, "Industries sucrières", collection secteurs 700, 1995

Cas "Atochem" : le lobbying de la réglementation des CFC"

"Searching the Stratosphere", *brochure CMA Fluorocarbon Panel* (non datée)

Action Ozone, Bulletin d'information sur la protection de la couche d'ozone et l'application du protocole de Montréal

AFEAS, "Production, Sales and Atmospheric Release of Fluorocarbons through 1993" (dossier non daté)

Assemblée Nationale, "Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone", *Journal officiel*, 2ème séance du 14 octobre 1988

Assemblée Nationale, "Protocole de Montréal sur la couche d'ozone", *Journal officiel*, 1ère séance du 3 décembre 1991

Atochem, "La substitution des CFC et l'équilibre de la couche d'ozone", juin 1991

Atochem, "Substituts des CFC : une approche globale", janvier 1992

Comité Français des Aérosols, Brochure "Assemblée générale", 1995

Benedick, R.E., *Ozone diplomacy*, Harvard University Press, 1991

Détrie, J-P., Quelin, B., "Réglementations internationales et avantages concurrentiels : l'industrie des CFC", *Gérer et comprendre*, septembre 1993

Du Pont, "*Safety, Health and the Environment*", Progress Report, 1994

Dupuy, P.M., "Le système de production plafond mondiale de CFC et ses avantages", *UNEP, Workshop II*, septembre 1986

Eurostaf, *L'industrie chimique*, 1991

Faucheux, S., Noel, J-F., "La guerre de l'ozone s'est-elle achevée à Montréal ?", papier non publié, Université Paris I, 1988

Galley, R., Perrein, L., "Rapport concernant les effets des chlorofluoocarbones sur l'environnement et les moyens de supprimer ou de limiter leurs émissions", *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, juin 1989

IGPOL, "CFC phase-out and HCFC limitation : position for the Copenhaguen revision of the Montreal protocol", 1992

Les Amis de la Terre, Dossier interne "CFC", 1988

Lorgeoux, J., "Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone", *Assemblée Nationale*, n°288, 13 octobre 1988

Maduro, R., Schauderhammer, R., *Ozone, un trou pour rien*, Editions Alcuin, 1992

Maxwell, J.H., Weiner, S.L., "Green consciousness or dollar diplomacy ?", *International Environmental Affairs*, vol 5, n°1, winter 1993

Mégie, G., *Ozone : l'équilibre rompu*, Presses du CNRS, 1989

Ministère des Affaires Etrangères, "Décret n° 88-112 du 21 février 1989 portant publication du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, fait à Montréal le 16 septembre 1987", *Journal officiel*, 23 février 1989

Ministère des Affaires Etrangères, "Décret n° 88-975 du 11 octobre 1988 portant publication de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, signée à Vienne le 22 mars 1985", *Journal officiel*, 14 octobre 1988

Ministère des Affaires Etrangères, "Décret n° 92-950 portant publication du protocole de l'amendement du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, fait à Londres le 29 juin 1990", *Journal officiel*, 9 septembre 1992

Palomaki, U., "La réglementation des CFC", *mémoire de DEA*, Université Paris I, 1987

Piganiol, B., "Evaluation des projections à long terme de la production mondiale de CFC et nouvelles approches possibles", papier non publié, mai 1986

Secrétariat d'Etat à l'Environnement, "Protection de la couche d'ozone" (brochure non daté)

Sénat, "Amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone", *Journal officiel*, Séance du 12 décembre 1992

Sénat, "Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone", *Journal officiel*, Séance du 12 décembre 1988

Stephan, R.M., "Les normes juridiques de protection de la couche d'ozone", *Les petites affiches*, n° 91, 30 juillet 1993

Theys, J., Faucheux, S., Noel, J-F., "La guerre de l'ozone", *Futurible*, octobre 1988,

UNEP, Protocole de Montréal, bulletin trimestriel : 1995 à 1998

Verhille, M., "L'abandon des CFC", document interne Atochem (non daté)

Villepin (de), X., "Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone", *Sénat*, n°121, annexe au procès-verbal du 8 décembre 1988

Villepin (de), X., "Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation d'un amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone", *Sénat*, n°142, annexe au procès-verbal du 4 décembre 1991

Annexes

Annexe 1• Liste des personnes interrogées

Annexe 2• Guides d'entretien

Annexe 3• Documents complémentaires concernant les études de cas

Annexe 4 • Réponses au courrier de sollicitation d'entretien (extraits)

Annexe 5 • Exemples de campagnes de communication politique

Annexe 6 • Manifestations de l'émergence de la fonction "Affaires publiques" dans les entreprises

Annexe 1•

Liste des personnes interrogées

Personnes interrogées		Institutions
Etude de cas "Vigin"		
Madame	Fragonard	Association "Le dimanche" - RSCG
Madame	Hoffman	Force Ouvrière
Monsieur	Journel	Leroy Merlin
Madame	Kalt	Virgin
Monsieur	Salomon	Confédération Française Des Travailleurs
Monsieur	Tible	Leroy Merlin
Etude de cas "Nutrasweet"		
Monsieur	Airiau	Syndicat National des Fabricants de Sucre
Madame	Berthomeau	Confédération Générale de la Betterave
Monsieur	Bongrand	MB Conseil
Madame	Chapuis	Générale Sucrière
Monsieur	Chomiène	Ministère de l'Agriculture (Direction des Industries Agricoles et Alimentaires)
Monsieur	Debavelaere	Sénat
Madame	Delrieu	Groupe Arnaud
Monsieur	Deternet	Syndicat Interprofessionel des Productions Saccharifères
Monsieur	Dupont	Nutrsweet France
Messieurs	Knock et Grandjean	Searle France
Madame	Maisel-Mouterde	Intérel
Madame	Quinquenet	Béghin Say
Madame	Zylberman	DGCCRF (Bureau Hygiène)
Etude de cas "Hachete-Aéroboutique"		
Monsieur	Fougères	AFCOHT
Monsieur	Lasnier	Hachette-Aéroboutique
Madame	Trémolières	ADP
Etude de cas "Bull"		
Monsieur	Buff	IBM
Monsieur	Dreyfuss	Cap Gemini Sogeti
Monsieur	Gallois	Bull
Madame	Guénot	INPI
Monsieur	Soulier	Cigref

Etude de cas "Atochem"

Monsieur	Aimedieu	CNRS
Monsieur	Brian	Dehon Service
Monsieur	Jaumier	Atochem
Madame	Mayer	Parlement Européen (Parti Communiste Français)
Monsieur	Mouton	Atochem
Madame	Musset	Ministère De L'environnement
Monsieur	Perneau	Du Pont De Nemours
Monsieur	Samuel	Les Amis De La Terre
Monsieur	Tocqueville	Comité Français Des Aérosols
Monsieur	Verhille	Atochem

Lobbyists professionnels

Monsieur	Boury	Boury & Associés
Monsieur	Branquard	Euro2C
Monsieur	Broussous	Euroconsultants
Monsieur	Dupont	Euralia
Monsieur	Hulot	Europraxis
Monsieur	Le Picard	Communication & Institutions S.A
Monsieur	Lefébure	Tl & A
Monsieur	Marmain	SCH Consultants
Messieurs	Maurey et Montassier	M& M
Madame	Prevost-Testard	Perséphone
Monsieur	Rideau	Bernard Rideau Conseil
Madame	Teisserre	Intérel

Responsables "Affaires publiques" (entreprises et organisations professionnelles)

Madame	Alain	Lyonnaise des Eaux
Madame	Butot	Fédération Française des Sociétés d'Assurance
Madame	Chauderlot	Renault
Madame	Colloc'h	AXA
Monsieur	Daniel	Total
Madame	Delavauvre	Syndicat National de l'Industrie Pharmaceutique
Monsieur	Doyle	Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes
Monsieur	Duclos	Bouygues
Monsieur	Eugène	EDF / SNCF
Madame	Fournier	Gras Savoye
Madame	Guillaumat de Blignières	Caisses des Dépôts et Consignations
Monsieur	Hervé Pichon	Fédération des Chambres Syndicales des Minéraux et Métaux non Ferreux
Monsieur	Michel Derdevet	EDF

Madame	Morali	Rhône-Poulenc
Madame	Peltier-Charrier	France Télécom
Madame	Perrimond	Thomson
Monsieur	Pierre	Association des Maires de France
Monsieur	Pinson	Air France
Madame	Pisani-Lignel	Arena
Madame	Ranno	Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris
Madame	Simonetta	Gaz de France
Madame	Suard-Fioravante	Compagnie Générale des Eaux
Monsieur	Tavel	Sodexho
Monsieur	Yvan de Limur	Elf-Aquitaine

Responsables publics

Monsieur	Amand	Ministère de l'Economie, Bureau Commerce (DGCCRF)
Madame	Clergue	Ministère de l'Economie, Bureau de Qualité et Sécurité des Produits Industriels (DGCCRF)
Madame	Filhol	Ministère de l'Economie, Bureau Boissons (DGCCRF)
Monsieur	Franz	Ministère de l'Industrie Direction Générale des Stratégies Industrielles, Division Equipements Electriques
Monsieur	Gaugiran	Ministère de l'Economie, Bureau Energie, Chimie (DGCCRF)
Monsieur	Giuliani	Sénat
Monsieur	Gonzalez	Ministère de l'Economie, Bureau de Politique Générale de la Consommation (DGCCRF)
Madame	Le Picard	Ministère de l'Industrie, Direction Générale des Stratégies Industrielles, Division Industrie de l'Emballage
Monsieur	Lesquins	Ministère de l'Economie, Bureau Pratiques Anticoncurrentielles (DGCCRF)
Monsieur	Moquin	Ministère de l'Economie, Bureau Prestations de Services Privées (DGCCRF)
Monsieur	Sarcelet	Ministère de l'Economie, Direction Du Commerce Intérieur, Bureau Législation, Réglementation et Fiscalité

Annexe 2•

Guides d'entretien

- Guide d'entretien "Responsable des Affaires publiques"
- Guide d'entretien "Lobbyists professionnels"
- Guide d'entretien "Responsables publics"

Guide d'entretien "Responsable des Affaires publiques"

1• La fonction "Affaires publiques" dans l'organisation générale de l'entreprise

• Comment sont gérées les relations avec les pouvoirs publics (Parlement, gouvernement, administrations, institutions communautaires) ?

• Comment est organisée la gestion de ces relations (département, cellules, conseillers...) ;

2• Missions assurées par le département "Affaires publiques"

• Quelles sont les principales missions assurées par le département "Affaires publiques" et le responsable "Affaires publiques" ;

• Fonctions et tâches assurées par le département (veille, lobbying, relationnel, financement politique...) ;

• Outils et méthodes utilisés par le département (base de données, procédures...) ;

• Exemples d'opérations de lobbying engagées (contexte, enjeux, actions, résultats...) ;

3• Organisation générale de la fonction "Affaires publiques"

• Origine du département (date de création, évolution...) ;

• Répartition des tâches dans le département "Afffaires publiques" ;

• Moyens du département (budget, personnel..) ;

• Profils des collaborateurs du département (formation, expériences antérieures...) ;

4• Nature des relations avec les pouvoirs publics et les parties prenantes politiques

• Principaux interlocuteurs publics (sur le plan local, national, européen) ;

• Principaux interlocuteurs politiques ou à caractère politique (groupes de pression...) ;

• Types de relations entretenues avec les responsables publics (formelles, informelles, réseau de connaissances...)

5• Coordination avec les autres fonctions de l'entreprise

• Relations avec la Direction Générale (fréquence, nature...) ;

• Participation à la prise de décision stratégique ;

• Relations transversales avec les autres départements de l'entreprise (coordination, répartition des actions politiques...) ;

6• Fiche d'identité de l'entreprise

• Métiers, activités

• Taille, organisation

Guide d'entretien "Lobbyists professionnels"

1• Qu'apporte un lobbyist professionnel à l'entreprise ?

• Ressources relationnelles, expertise, méthodologie, argumentaires, stratégie... ;

2• La méthodologie de lobbying

• Principales étapes d'une mission de lobbying ;

• Rôle du lobbyist professionnel ;

3• Entreprises faisant appel aux cabinets de lobbying

• Taille des entreprises, secteurs d'activités... ;

• Enjeux stratégiques du lobbying pour les entreprises ;

• Exemples d'entreprises et d'opérations de lobbying ;

4• Interlocuteurs, dans les entreprises, des cabinets de lobbying

• Responsables "Affaires publiques", Direction Générale, Direction Communication... ;

5• Opérations de lobbying / Relations avec les décideurs publics

• Auprès du Parlement, du gouvernement, des administrations ;

• Auprès des collectivités locales ;

• Auprès des institutions communautaires ;

• Bases sur lesquelles reposent les relations avec les décideurs publics (relationnel, expertise, information...) ;

• Exemples d'opérations de lobbying ;

6• Le phénomène de lobbying en France

• Origine, évolution historique, légitimité ;

• Caractéristiques (spécificités du lobbying français) ;

• Perspectives de développement de cette pratique ;

7• Réglementation de la pratique du lobbying

• Existe-t-il des entraves particulières à l'exercice du lobbying professionnel ?

• Le lobbying peut-il présenter des risques pour la démocratie ? lesquels ?

• Faut-il réglementer la profession de lobbyist en France ? la pratique du lobbying ?

Guide d'entretien "Responsables publics"

1• Perception de la notion de lobbying

• Définitions données de la pratique de lobbying, de la notion de lobbies, et de lobbyists ;

• Caractéristiques du lobbying en France ;

• Evolutions récentes de cette pratique ;

2• Relations avec les lobbies

• Qui pratique de lobbying ?

• Quels types de relations ? tactiques et leviers utilisés par les lobbies (réseau relationnel, expertise...) ?

• Interlocuteurs : dirigeants, lobbyists professionnels, responsables opérationnels d'entreprises ?

• Concernant quels types de décision ?

3• Utilité de la pratique du lobbying pour la décision publique

• Quelles contributions de la part des lobbies dans la décision publique : information, médiatisation d'intérêts particuliers...

• Les lobbies dans la décision communautaire ?

4• Menaces potentielles du lobbying pour la décision et le décideur public

• Autonomie de la décision publique ?

• Pression souterraine, pression médiatique... ?

5• Perspectives d'évolution de la pratique du lobbying

• Effet de mode ou tendance lourde ?

• Faut-il réglementer cette pratique ? comment ?

Annexe 3•

Documents complémentaires concernant les études de cas

Etude de cas "Virgin"

- **Document 1** : "Livre blanc" de Virgin (page de garde)
- **Document 2** : Pétition publique de soutien à l'action politique de Virgin
- **Document 3** : Campagne publicitaire de mobilisation lancée par Virgin
- **Document 4** : Campagne publicitaire de mobilisation lancée par l'association "Le dimanche"
- **Document 5** : Lettre mensuelle de l'association "Le dimanche" (extraits)
- **Document 6** : Bulletins internes CFDT commerce (extraits)

Etude de cas "Hachette-Aéroboutique"

- **Document 7** : "Livre blanc" de l'AFCOHT (page de garde)
- **Document 8** : Communication politique de l'AFCOHT (extraits)

Etude de cas "Atochem"

- **Document 9** : Brochure de communication politique d'Atochem (page de garde)
- **Document 10** : Brochure de communication politique d'IGPOL (page de garde)
- **Document 11** : Tract d'information de l'association "Les Amis de la Terre"
- **Document 12** : Courriers politiques de l'association "Les Amis de la Terre"

VIRGIN
POUR L'ACCÈS
AUX BIENS CULTURELS
LE DIMANCHE

ou

"Par ailleurs, la culture
une industrie"

Document 1 : "Livre blanc" de Virgin (page de garde)

ON NOUS FERME LE DIMANCHE, ON VA L'OUVRIR TOUTE LA NUIT!

Absurde! On nous retire aujourd'hui l'autorisation d'ouvrir le dimanche que nous avions obtenue après dix-huit mois de lutte. Le prétexte: nous n'aurions pas créé un nombre significatif d'emplois. Les 10% de salariés en plus, depuis un an, sont heureux d'être considérés comme non significatifs. 10% à l'échelle de la France, c'est le taux de chômage. De qui se moque-t-on? Pour lutter contre cette absurdité, nous serons heureux de vous accueillir tout ce week-end, non stop, du samedi 10 H 00 au lundi 0 H 00. Café et croissants offerts dimanche, de 7 H 00 à 10 H 00.

LE VIRGIN MEGASTORE SERA OUVERT TOUT LE WEEK-END, NUIT BLANCHE COMPRISE.

Virgin
MEGASTORE

DURLET GRAPHICS - RCN 61 B 5017

OUI, JE SOUTIENS L'OUVERTURE DU VIRGIN MEGASTORE LE DIMANCHE

NOM :..... SIGNATURE:

PRENOM:.....

- NE PAS JETER SUR LA VOIE PUBLIQUE -

A DEPOSER AU VIRGIN MEGASTORE 52 / 60 AVENUE DES CHAMPS ELYSEES 75008 PARIS

Document 2 : Pétition publique de soutien à l'action politique de Virgin

Le Monde, 7 août 1993 (publicité)

Au non du dimanche on ira jusqu'au bout.

4 millions de francs d'astreinte. Est-ce le moyen de régler une question publique, un grand débat de société qui touche à l'emploi, à la culture et aux jeunes ?

Les gouvernements successifs, la mairie de Paris, les syndicats, les groupes de pression se moquent de nos arguments et campent sur des positions archaïques, des lois d'un autre temps, alors que le disque et la vidéo n'existaient pas.

Nous avons démontré que nous créons des emplois, que nous développons la diffusion de disques et de livres et que nous répondons aux aspirations des consommateurs.

Nous n'accepterons pas que le dossier soit enterré une nouvelle fois.
Avec le soutien des salariés et des consommateurs, nous irons jusqu'au bout.

Virgin
MEGASTORE

52-60 AV. DES CHAMPS-ÉLYSÉES. PARIS

Document 3 : Campagne publicitaire de mobilisation lancée par Virgin

Monsieur le Ministre du Commerce, sur les 3 millions de chômeurs, il y en a sûrement beaucoup qui aimeraient travailler le Dimanche.

L'association pour l'ouverture des magasins le Dimanche fait de la protection des salariés une priorité et propose la Charte du Dimanche

LA CHARTE DU DIMANCHE

Tous les commerces, quel que soit leur type d'activité, peuvent ouvrir le Dimanche si, et seulement si, ils s'engagent :

1 - A respecter de manière claire et formelle le volontariat :
- en inscrivant ce principe dans le contrat de travail,
- en laissant aux salariés un préavis leur permettant sans motivation de ne pas travailler un certain nombre de Dimanches par an
- en n'employant pas le même salarié plus de deux Dimanches sur trois de manière consécutive.

2 - A fixer par la négociation collective, le taux de rémunération supplémentaire relatif au travail dominical.

3 - A accorder aux salariés un jour de repos compensateur choisi librement par eux n'importe quel autre jour de la semaine.

4 - A insérer ou réinsérer dans la vie active des catégories sociales qui en étaient momentanément exclues. C'est le cas notamment pour les chômeurs de longue durée, les femmes mais aussi pour les jeunes, particulièrement pour ceux issus des quartiers difficiles. Ce type de contrat permettrait aux jeunes de pouvoir poursuivre une formation tout en ayant un premier contact avec la vie active. Afin de ne pas multiplier les emplois précaires, tout en prenant en compte la structure du marché de l'emploi dans ce secteur d'activité, l'association estime que dans de très nombreux cas les créations d'emplois pourraient résulter de contrats à durée indéterminée et à temps partiel.

5 - A fermer leurs portes un jour par semaine pour respecter l'égalité devant la concurrence.

6 - A augmenter sensiblement sur la masse salariale du Dimanche le taux consacré à la formation des salariés.

L'ouverture le Dimanche, une véritable ouverture sociale.

Le Dimanche

Association Le Dimanche - 8, rue Rouget-de-Lisle, Axe Seine 10. 92442 Issy-les-Moulineaux Cedex

Doçument 4 : Campagne publicitaire de mobilisation lancée par l'association "Le dimanche"

Le Dimanche

Lettre mensuelle d'information

Juin 1995, N°8

LE DROIT A L'EXPERIMENTATION

par Christian Liagre, président de l'association Le Dimanche

Jacques Chirac, élu Président de la République, le suspense demeure sur l'avenir du commerce dominical.

Il serait pourtant paradoxal, à l'heure où le nouveau gouvernement affiche sa priorité à l'emploi, qu'un nouveau mouvement de fermeture soit initié, provoquant d'inévitables licenciements.

Face au manque évident de consensus sur l'ouverture des magasins non alimentaires le dimanche, la refonte de la législation sur le commerce dominical n'est pas d'actualité.

Nous demandons plutôt le droit à l'expérimentation. Pour en finir avec les querelles sur le couple dimanche-emploi, évaluer les retombées sur la vie de quartier, etc.

Il est clair que l'aménagement/réduction de la durée du travail, la flexibilité interne, le développement des services aux personnes sont, dans certains secteurs et à certaines conditions, bénéfiques pour l'emploi. Sans parler de l'animation des marchés locaux du travail.

L'ouverture des magasins le dimanche, lorsqu'elle est négociée et voulue par les partenaires sociaux, s'inscrit dans ce cadre.

Jugeons sur pièce !

DIMANCHE : LA POSITION DE J. CHIRAC ET DE L. JOSPIN

"L'argumentaire des propositions de l'association Le Dimanche" va être étudié *"avec toute l'attention qu'il mérite"*. C'est ce qu'avait laissé espérer Jean-Louis Debré, au nom de Jacques Chirac, dans un courrier adressé à l'Association le 20 avril dernier.

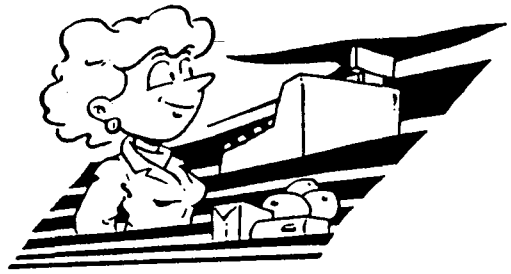
De son côté, Lionel Jospin avait déclaré, dans sa lettre à l'Association du 13 avril, *"n'être pas fermé à toute évolution... Le rôle que nous avons longtemps confié au dimanche a révélé et affirmé une capacité à réaliser en commun, à agir de concert. Nous pouvons aujourd'hui abandonner cet emblème si nous savons l'exprimer autrement : c'est une marche dans laquelle semble-t-il notre société cherche à s'engager."* Cependant, Lionel Jospin estime que la *"priorité actuelle"* serait *"davantage d'améliorer et d'harmoniser les compensations pour ceux qui, par obligation, dérogent aujourd'hui au repos dominical..."*.

Grand Louvre/rue des Francs-Bourgeois
DEROGATIONS A DEUX VITESSES

Les boutiques du Carrousel du Louvre ouvertes le dimanche font-elles une concurrence déloyale à celles de la rue des Francs-Bourgeois ? Les premières bénéficient de dérogations et pas les secondes. Pourtant, elles vendent le même type de produits et sont situées les unes commes les autres en "zone touristique".

La justice sera peut-être amenée à trancher. Une requête vient d'être déposée devant le Président du Tribunal de Commerce de Paris, afin qu'il procède à la désignation d'un huissier chargé de lister les commerces ouverts le dimanche dans le Carrousel et de compter le nombre de salariés concernés.

INFORM'ACTION CFDT



COMMERCE

Bulletin aux adhérente)s. Supplément à Inform'Action n° 152. Imprimé à ID Graphique 4 bis rue d'Oran 75018 PARIS. Directeur de la publication Rémi JOUAN. CPPAP 510 D 73

MAI 1991



Document 6 : Bulletins internes CFDT commerce (extraits)

INFORM'ACTION CFDT COMMERCE

Bulletin aux adhérent(e)s. Supplément à Inform'Action n° 150. Imprimé à ID Graphique 5 rue Mayran 75009 PARIS. Directeur de la publication Rémi JOUAN. CPPAP 510 D 73.

Novembre 90

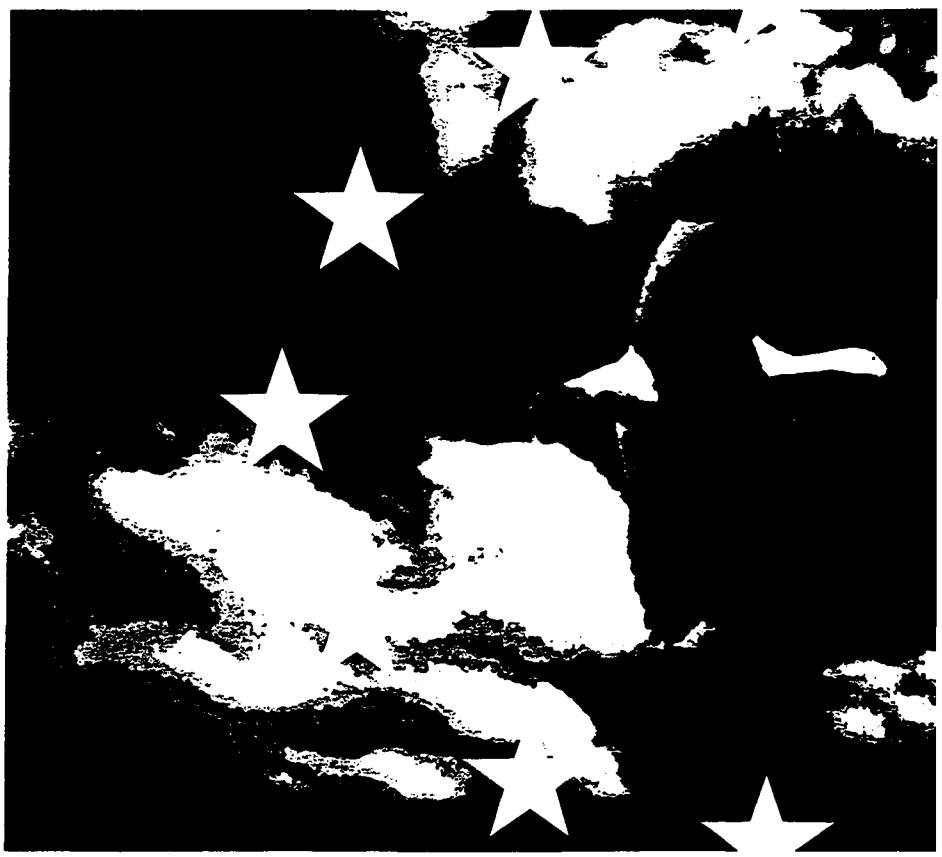
96 heures d'ouverture...

Au nom de la culture,

Virgin en veut plus !

AFCOHT

Le Commerce Hors Taxes pour la France à l'Horizon du XXI[e] siècle



Coopers
&Lybrand
Consultants

Document 7 : "Livre blanc" de l'AFCOHT (page de garde)

Le commerce hors-taxes pour la France à l'horizon du XXIème siècle

1. Le commerce hors-taxes est un véritable système de distribution à part entière.

Pendant longtemps considéré comme une exception, le commerce hors taxes est devenu un véritable système de distribution actif et important, présent dans tous les pays du monde. Or, son existence est remise en cause pour les passagers intracommunautaires à partir du 30 juin 1999.

2. Il existe depuis plus d'un siècle.

En 1860, c'est la première apparition des ventes hors taxes sur les paquebots intercontinentaux sur l'Atlantique. En 1944, la convention de Chicago signée par 54 États étend le statut hors taxes aux vols aériens internationaux. En 1954, la convention de New York, signée pour 84 Etats, introduit plusieurs mesures douanières pour développer le tourisme international et fixer des tolérances à l'arrivée : c'est le système des franchises encore en vigueur aujourd'hui dans tous les pays du monde.

3. La finalité du commerce hors taxes.

Au démarrage, il reposait uniquement sur une raison fiscale : aucun Etat ne pouvant exercer sa souveraineté et donc percevoir des impôts en mer libre. Ensuite tous les pays l'ont développé (après la deuxième guerre mondiale) pour développer le tourisme, accroitre les échanges internationaux, les exportations, faire rentrer des devises. Aujourd'hui on peut constater que le commerce hors taxes contribue fortement au financement des investissements aéroportuaires, aériens et maritimes au travers des redevances versées par les concédants.

4. Le commerce hors taxes : un intérêt évident pour les voyageurs.

Le commerce hors taxes présente des intérêts évidents pour les voyageurs : agrément indissociable du voyage; prix intéressants qui permettent au consommateur d'avoir accès à des produits de qualité supérieure; utilisation rationnelle du temps d'attente (souvent plus d'une heure) et un moyen de combattre le stress; facilité d'achat.

Le commerce hors taxes intéresse en premier lieu les catégories sociales les moins favorisées. Toutes les enquêtes prouvent que le profil de l'acheteur est loin du cliché traditionnel *"homme d'affaires aisé voyageant en mission pour son entreprise"*.

5. Le commerce hors taxes génère des flux commerciaux très importants.

Le chiffre d'affaires mondial du commerce hors-taxes pour 1993 est de 92 milliards de francs (en prix consommateurs) dont 51 % pour l'Europe et 39 % pour l'Union Européenne des 15.

6. Un atout pour l'industrie française

Les produits français (marques de tradition française et marques appartenant à des sociétés françaises) représentent 41 % du chiffre d'affaires mondial du commerce hors taxes soit un chiffre d'affaires de 19 milliards, dont 7.9 milliards pour parfumerie et cosmétiques - 5 milliards pour les vins et spiritueux (en prix usine).

Les boutiques hors taxes offrent aux entreprises françaises une vitrine formidable pour le lancement et la promotion constante de leurs produits.

En cas de suppression du commerce hors-taxes intra-UE, la France serait donc de très loin le pays le plus touché car les ventes perdues dans les boutiques hors taxes ne se retrouveraient pas dans les boutiques toutes taxes.

7. L'AFCOHT rassemble toutes les parties concernées.

Créée en 1988, l'Association Française du COmmerce Hors Taxes défend les intérêts des industries, des distributeurs, des aéroports, des compagnies aériennes et maritimes. Elle a pour objectif de conserver, sous quelque forme que ce soit, les flux commerciaux générés aujourd'hui par le commerce hors taxes et cela tout en poursuivant la construction européenne. L'AFCOHT constitue des dossiers pour éclairer les décideurs politiques et dialogue avec tous les ministères concernés par le commerce hors taxes (Budget, Industrie, Transports, Agriculture, Tourisme, Affaires Européennes, Culture, Commerce Extérieur...).

Elle est également très présente à Bruxelles.

Bernard Willette, Président de l'AFCOHT de 1990 à 1995.

Document 8 : Communication politique de l'AFCOHT (extraits)

ADHÉRENTS AFCOHT MAI 1995

■ Parfums

Christian Dior Parfums
Givenchy - Christian Lacroix Parfums Beauté International
L'Oréal : (Lancôme, Guy Laroche, Lanvin, Cacharel, Biotherm, G. Vanderbilt, H. Vanderbilt, H. Rubinstein, G. Armani, Ralph Lauren, Paloma Picasso)
Loris Azzaro - Montana
Benetton Cosmétiques
Caron - Révillon
Chanel - Ungaro
Clarins
Escada Beauté
Estée Lauder
Grès - Coryse Salomé
Guerlain
Hermès Parfums
Thierry Mugler
Nina Ricci
Orlane
Jean Patou - Lacoste
PCI (Parfums Boucheron)
Paco Rabanne
Rochas
Sanofi Beauté : (Roger et Gallet, Stendhal, Van Cleef & Arpels, Oscar de la Renta, Yves Saint-Laurent)
Scannon : (Gucci, Charles Jourdan, Payot, Gabriela Sabatini, 4711, Priscilla Presley)

■ Accessoires mode, Maroquinerie, Bijouterie, Montres, Briquets, Stylos

Cartier International
Yves Saint Laurent
Christian Dior Couture
Hermès Accessoires
Lanvin
Parker - Waterman
Soroptic Pouilloux : (Lunettes Vuarnet, Alain Prost)
Sopadima : (Andrélux, Renoma, Upla, Soco, Le Tanneur)

■ Vins et Spiritueux

Camus
Cointreau
Courvoisier
Dourthe - CVBG
IAS Hennesy - Hine
Interbrew : (Bière Stella Artois, Leffe)
Bacardi - Martini : (Otard, Duval, Casanis, Gaston de Lagrange, William Lawson, Bénédictine, Dolfi, Boulard, Veuve Amiot, Pippermint Jet, Glen Deveron, Saint-Raphaël, Offley, Eristoff, Noilly Prat)
Domaine Laroche
Moët et Chandon
Pommery
Prince Hubert de Polignac
G. Massenez
Rémy Martin : (Krug, Charles Heidsieck, De Luze, Saint James, Clé des Ducs, Macallan, Izarra, Famous Grouse)
Renault - Bisquit
Veuve Cliquot - Ponsardin
Saegram : (Mumm, Perrier Jouet, Janneau, Chivas, Sanderman, Crow Royal, Glan Livet, Four Roses, Martell, Royal Salute)
World Brands Duty Free : (Pernod Ricard, Pastis 51, Bisquit, Marquis de Montesquiou, Busnel, Cruse, Carlton, Dubonnet, Clan Campbell, Wild Turkey, John Jameson, Cinzano, Byrrh, Cusenier, Ambassadeur, Suze, Alexis Lichine)
United Distillers - Guiness : (Johnny Walker, Cardhu, Bell's Classic Malt, Black and White, White Horse, John Haig, Vat 69, Dewars, Old Parr, Gordon's, Dimple, Tanqueray, Pimm's, Asbach).

■ Cigarettes

BAT (British American Tobacco)
Philip Morris
Rothmans
Davidoff International
Reynolds Tobacco
Seita

■ Gastronomie

Codeco
Chocolats et Confiseries de Luxe
Salavin
Rougie

■ Aéroports

Aéroports de Nice- Côte d'Azur
Aéroports de Paris

■ Distribution aéroports

Hachette-Aéroboutique
Saresco (Reflets de Paris - L'Archipel Rodier Export - Saveurs et Tentations)
Allders International
Actair
Chedeville Gastronomie
Covex
SEM - Ferret
Au Lys de France
HFP Phénix
JPRB - Jouets
Rouzaud SA
Tuxedo

■ Distribution ferries et maritime

Serestel (Brittany Ferries)
Ghesquiers

■ Compagnies aériennes

Air France

■ Publicité

AP Systèmes

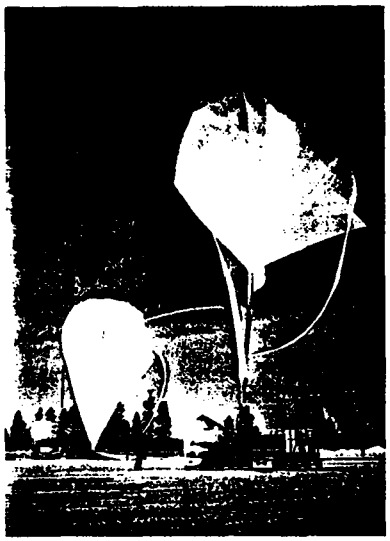
■ Fédérations professionnelles

Fédération de la Couture
Fédération de la Parfumerie
Comité Colbert

AFCOHT

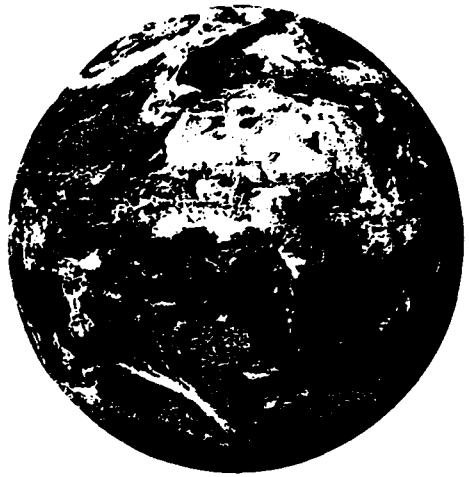
Association Française du Commerce Hors-Taxes
Tel : (33.1) 43 47 44 46
Fax : (33.1) 43 43 24 44
Président : Jean Lévy
Conseiller : Bernard Willette
Délégué Général : André Fougères

Document 9 : Brochure de communication politique d'Atochem (page de garde)



La substitution des CFC et l'équilibre de la couche d'ozone

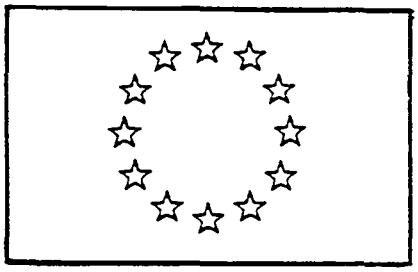
ATO
ATOCHEM
elf aquitaine



Substituts des CFC : une approche globale

elf atochem
ATO





IGPOL*

Industry Group for the Protection of the Ozone Layer

CFC phase-out and HCFC limitation :
Position for the Copenhagen revision
of the Montreal Protocol

---

* IGPOL : An Industry "ad hoc" group of European federations of users and producers of CFCs or HCFCs to advise EEC DG XI (environment) and DG III (Industry) regarding environmental, technical and economic aspects of ozone layer protection.

Document 10 : Brochure de communication politique d'IGPOL (page de garde)

LE CIEL VA T-IL NOUS TOMBER SUR LA TÊTE



Débat sur les déchirures de la couche d'ozone occasionnées par les CFC (ChloroFluoroCarbonés).

Vendredi 13 Mars 17h 1987
FNAC Montparnasse

Animé par :
F. MONIER (Journaliste scientifique à l'Express)

Avec :
P. SAMUEL (Pdt. des "AMIS DE LA TERRE") M. VERHILLE (ATOCHEM.filiale de ELF)
P. AIMEDIEU (Chercheur au CNRS) P. DESCHAMPS (Ministère de l'Environnement)

Organisé par: Les Amis de la Terre

Document 11 : Tract d'information de l'association "Les Amis de la Terr

LES AMIS DE LA TERRE
MEMBRE DE FRIENDS OF THE EARTH/INTERNATIONAL

A: Monsieur Brice LALONDE.
Ministre de l'Environnement.
45 Av.Georges Mandel, 75116-Paris.

copie à Liz Cook.

Monsieur le Ministre,

Une réunion des signataires du Protocole de Montréal sur la couche d'ozone va avoir lieu à Nairobi du 19 au 21 juin 1991.

Comme vous le savez probablement, les récentes observations, de la NASA en particulier, ont montré que:
- L'ozone stratosphérique a diminué de 2% à 4% en une décennie, la diminution étant plus accentuée aux hautes latitudes (au delà de 40° et surtout de 53°) et pendant la période Décembre-Mai. Cette diminution est environ deux fois plus importante que ce qu'indiquaient les modèles.
- Les concentrations des composés chlorés (plus généralement halogènés) dans l'atmosphère sont montées de 0,8 ppbv (parties par milliard en volume) en 1950 à 4,8 ppbv en 1974 et à 4 ppbv actuellement. Même avec le renforcement de 1990 du Protocole de Montréal, cette va encore s'accroître et ne diminuera ensuite que fort lentement. (concentration)
- Les mesures avec le détecteur de Robertson-Berger ont montré une augmentation du rayonnement UV-B dans des lieux non pollués (Alpes de Suisse, Australie). Certe dans les zones urbaines, cet effet est contrecarré par l'accroissement de l'ozone troposphérique dû à la pollution automobile.

Ces faits sont extraits des témoignages du Dr.Robert Watson et du Professeur Sherwood Rowland devant une commission du Sénat américain.

Les Amis de la Terre n'ignorent pas que la CEE a décidé en 1990 la quasi-suppression des CFC et du tétrachlorure de carbone avant 1998 et celle des halons pour l'an 2.000; mais elle est plus timide pour le méthyl-chloroforme (-40% en l'a 2.000); les autres pays industrialisés ont d'ailleurs pris des décisions voisines. Vu les nouvelles données scientifiques, ces mesures paraissent insuffisantes aux Amis de la Terre et ils demandent:
- La quasi-suppression des CFC, du tétrachlorure de carbone et des halons avant 1995, et celle du méthyl-chloroforme avant la fin du siècle;
- Une utilisation modérée des substituts (HCFC et autres), conditionnée par l'objectif de limiter à 3% ou 5% de ce qu'ils sont actuellement les impacts des émissions anthropogéniques sur la couche d'ozone et l'effet de serre. En particulier, il faudra faire un choix parmi les HCFC de substitution, car leurs impacts sur la couche d'ozone, et encore plus leurs potentiels d'effet de serre sont variés (ainsi le potentiel d'effet de serre du HCFC-22 pourrait atteindre 35% de celui du CFC-12).
- D'importantes aides au transfert vers les pays moins développés des technologies les moins polluantes.

En espérant que la France (et la CEE) prendront des positions en ce sens à la réunion de Nairobi, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Pierre SAMUEL.
Directeur scientifique des Amis de la Terre.

Secrétariat National: 62 bis, rue

Annexe 4 •

Réponses au courrier de sollicitation d'entretien

(extraits)

- **Document 13** : Réponse de M. J-D. Giuliani, Directeur de cabinet du Président du Sénat
- **Document 14** : Réponse de M. P. Hontebeyrie, Secrétaire général, Assemblée Nationale

JDG/MR

SÉNAT

CABINET DU PRÉSIDENT

LE DIRECTEUR

Paris, le 11 avril 1996

Monsieur Mourad ATTARCA
Doctorant
Département Stratégie et
Politique d'Entreprise
93, avenue de Choisy

75013 - PARIS

Monsieur,

Dans le cadre de votre étude sur le lobbying pratiqué par les entreprises en France, vous avez souhaité indispensable de connaître la position des responsables publics sur cette pratique.

Je serai très heureux de vous rencontrer et de vous donner mon point de vue sur ce sujet lors d'un prochain rendez-vous.

A cet effet, je vous laisse le soin de prendre contact avec mon secrétariat au 42.34.37.14 afin de convenir d'une date.

Dans l'attente du plaisir de vous recevoir, je vous prie, Monsieur, de croire à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Dominique GIULIANI

Document 13 : Réponse de M. J-D. Giuliani, Directeur de cabinet du Président du Sénat

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE SECRETAIRE GÉNÉRAL

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, LE 22 AVR. 1996

Monsieur,

Par lettre du 4 avril 1996, vous demandez au service de la Communication de l'Assemblée nationale s'il est possible de recueillir un point de vue sur l'exercice du lobbying en France, afin de nourrir l'étude que vous avez entreprise.

J'avoue qu'il est difficile, pour les services, de répondre à votre demande, en raison même des règles - ou de l'absence de règles - existant dans ce domaine. J'attire votre attention sur le fait que l'article 23 du Règlement de l'Assemblée nationale interdit d'ailleurs la constitution, en son sein, des groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif.

Je pense, dans ces conditions, qu'un point de vue à ce sujet ne saurait être utilement recueilli qu'en vous adressant directement aux présidents des groupes politiques ou des commission permanentes, sans doute mieux à même de vous faire part de leur sentiment sur le phénomène qui vous occupe.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'expression de mes sentiments distingués.

Pierre HONTEBEYRIE

Monsieur Mourad ATTARCA
Doctorat HEC
93, avenue de Choisy
75013 PARIS

Document 14 : Réponse de M. P. Hontebeyrie, Secrétaire général, Assemblée Nationale

Annexe 5 •

Exemples de campagnes de communication politique

- Document 15 : Campagne "Philip Morris", Le Monde 29 novembre 1995
- Document 16 : Campagne "Fnac", Tract distribué dans les magasins Fnac, février 1993
- Document 17 : Campagne "Grandes surfaces", La Tribune, 13 juillet 1993
- Document 18 : Campagne "Chocolatiers", Le Monde, 27 juin 1995
- Document 19 : Campagne "SNEP", Le Monde, 11 février 1997
- Document 20 : Campagne "Euralair", Le Monde, 19 mars 1995



Quelle est donc cette politique qui met les gens dehors?

La passion pour réguler la vie des gens jusque dans ses moindres détails peut amener à des atteintes à la liberté individuelle. Avec courtoisie et respect, fumeurs et non-fumeurs peuvent trouver un terrain d'entente par eux-mêmes.

Philip Morris Europe S.A.

17.000 employés en Europe au service des 97 millions de fumeurs d'Europe.

Pour plus d'informations sur la façon dont les fumeurs et les non-fumeurs peuvent s'entendre, merci d'écrire à Philip Morris Corporate Affairs Europe, Rue Joseph II 166-1040 Bruxelles, Belgique.

Document 15 : Campagne "Philip Morris", Le Monde 29 novembre 1995

Document 16 : Campagne "Fnac", Tract distribué dans les magasins Fnac, février 1993

fnac **SPÉCIAL LIVRES**

La Fnac offre 100 000 livres aux jeunes pour que vive le livre

Mesdames, Messieurs les futurs Députés,

Vous qui avez pour profession, sinon pour profession de foi, le bien public, dans quelques semaines vous serez élus. A moins que vous ne soyez battus.
Une chose est sûre. Le livre, lui, est d'ores et déjà en ballottage. Et le moins que l'on puisse dire, c'est que le ballottage n'est pas très favorable. Les lecteurs, en particulier les jeunes, lisent moins, alors que CD, films vidéo et jeux électroniques recueillent de plus en plus leurs suffrages.
Les éditeurs de création hésitent à publier des ouvrages réputés difficiles parmi lesquels se trouvent pourtant les classiques de demain. Si nous en sommes arrivés là, c'est parce que le livre est cher. Et il restera cher aussi longtemps que la loi exercera à son encontre ce qui n'est rien d'autre qu'une discrimination, nous empêchant de baisser le prix du livre.

A la Fnac, nous sommes bien placés pour constater le traitement spécial imposé au livre, et ses conséquences. Nous sommes le premier libraire de France, et de loin. Nous sommes également le premier distributeur de CD, vidéo et jeux électroniques de France. Nous traitons l'un et l'autre de ces domaines sur un strict pied d'égalité . La loi ne le fait pas. Nous voudrions savoir pourquoi la liberté d'action, de promotion et de dynamique commerciale dont bénéficient les autres produits culturels, le livre en est privé.

En l'occurrence, deux poids, une mesure. Une mesure qui visait le livre et l'a atteint en plein. Mais c'est la loi. Celle de 1981, dite "du prix unique du livre".
Elle était destinée à soutenir la création littéraire et à assurer une meilleure diffusion du livre. Mais qui donc était assez naïf pour croire qu'une réglementation imposant un livre cher pouvait se révéler favorable au livre. Certainement pas le lecteur. Pas la Fnac. Nous avons toujours été opposés à cette loi. Maintenant qu'il en est encore temps, nous, la Fnac, disons qu'elle doit être amendée. Les propositions que nous faisons sont réalistes et responsables.

Ce qu'est un livre, ce qu'est un lecteur, nous prétendons le savoir.
La Fnac est un salon permanent du livre qui présente à longueur d'année plus de 150 000 titres, publiés par tous les éditeurs jusqu'aux plus petits d'entre eux. Sur tous ces ouvrages nous appliquons le prix minimum autorisé par la loi actuelle, mais nous savons que cela n'est pas suffisant.
Mesdames et Messieurs les futurs Députés, vous aussi avez sans nul doute des idées et des propositions précises en matière de politique culturelle et particulièrement concernant le livre. Faites-les connaître aux lecteurs, qui savent aussi être des électeurs. Répondez à nos propositions, nos forums vous sont largement ouverts. Vos intentions y seront publiquement affichées.
Quand on ne l'en empêche pas, le livre vit.

Les jeunes continuent de lire quand les livres sont abordables. Abordables, ils vont l'être d'autant plus qu'ils seront gratuits pour eux pendant deux jours, à la Fnac. Le jeudi 28 et le vendredi 29 janvier 1993, de 17 h 00 à 19 h 00, les Fnac de France* offrent 100 000 livres, les meilleures ventes actuelles, aux jeunes de moins de 25 ans.

Pour que vive le livre.

Jean-Louis Pétriat
Président-directeur-général
de la Fnac
Le 27 janvier 1993

*Excepté les Fnac Musique et Fnac Micro

LA LOI SUR LE PRIX DU LIVRE ET LES PROPOSITIONS DE LA FNAC

Objectifs de la loi de 1981, dite loi Lang

- Soutenir la création littéraire et le pluralisme de l'édition.
- Maintenir un réseau diversifié de librairies indépendantes.
- Assurer l'égalité des citoyens devant le livre.

Comment la loi s'applique

- Le libraire est obligé de vendre les livres au prix imposé par l'éditeur. La seule réduction autorisée est limitée à 5 % maximum.
- Seuls les livres vieux de plus de 2 ans, et invendus au cours des 6 derniers mois, peuvent être soldés.

Ses effets pervers

- La création littéraire : on confond quantité avec qualité :

Protégés par le prix imposé, les éditeurs publient près de 40 000 titres par an - ou 115 titres par jour en comptant les dimanches ! - sans se soucier de savoir si le marché, les lecteurs, peuvent absorber une telle "production". Environ 1/4 de ces livres finissent au pilon !

Dans le même temps, des petits éditeurs de création disparaissent : l'éditeur Bernard Barault, découvreur de Djian, a fermé ses portes cette année...

- Le réseau de librairies :

Il y a aujourd'hui moins de librairies en France qu'avant 1981.

- L'égalité ne se retrouve pas dans les faits :

Protégé par la loi sur le prix imposé, le prix du livre a augmenté plus vite que l'inflation alors que les prix de tous les autres produits de loisirs culturels - électronique grand public, musique et vidéo enregistrée - baissaient. La concurrence qui règne entre les constructeurs et éditeurs de ces produits favorise leur large diffusion. Ainsi le livre souffre de plus en plus d'une double concurrence : celle engendrée par l'innovation technologique dans les produits culturels : CD-ROM, Data Discman, DCC, Minidisc... et la concurrence par le prix des autres produits culturels.

Ce que la Fnac propose :

• Donner une seconde chance aux livres en autorisant une réduction du prix du livre de 20 % après douze mois de parution. Ceci permettra à tous les lecteurs, notamment les jeunes au pouvoir d'achat limité, d'acheter des livres, ou d'acheter plus de livres.

• Afin de soutenir la création litteraire et le réseau des librairies, maintenir le principe d'un prix fixe uniquement pendant la première année de parution d'un livre. Appliquée en librairie comme en club, cette disposition permettra à tous les revendeurs de se battre à armes égales dans l'intérêt du livre et des consommateurs.

• Le rabais serait autorisé jusqu'à une limite de -20 % maximum dans tous les cas. Ceci permettra d'éviter que les best-sellers soient utilisés comme produits d'appel au détriment d'un choix large. Un rabais plus important ne serait autorisé qu'en cas de mévente prolongée.

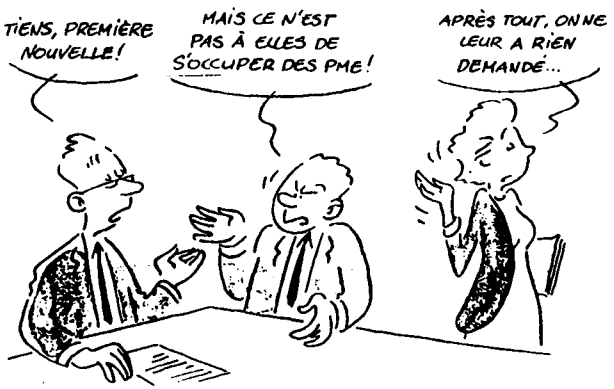
fnac AGITATEUR DEPUIS 1954.

Tract distribué dans les magasins FNAC

Document 17 : Campagne "Grandes surfaces", La Tribune, 13 juillet 1993

Les Grandes Surfaces sont les meilleurs clients de milliers de PME...

Il y a des hommes politiques à qui cette idée semble fortement déplaire.



En permanence, les Grandes Surfaces font travailler des milliers de PME nationales, régionales et locales (confiserie, fruits et légumes, boissons, produits laitiers, mais aussi Bâtiment et Travaux Publics, transports, services, etc.). Elles les aident à se développer à exporter, donc à créer des emplois.

Or, des hommes politiques au pouvoir voudraient geler pendant deux ans toute implantation ou agrandissement d'hypermarchés ou de supermarchés...

Quand notre pays connaît une vague de faillites sans précédent, quand de multiples entreprises délocalisent leur production, quand on compte plus de trois millions de chômeurs -officiels-, est-il raisonnable de paralyser les clients les plus dynamiques et les plus solvables du tissu économique local ?

Les Grandes Surfaces sont un des acteurs fondamentaux de l'activité économique, elles participent à la création et au maintien d'emplois, elles se battent pour le pouvoir d'achat, elles participent à l'animation du tissu local... Et elles sont prêtes à mettre tout leur poids au service de la reprise.

Brider un secteur qui marche, ce serait freiner toute l'économie.

Groupement National des Hypermarchés

LES GRANDES SURFACES N'ONT JAMAIS ÉTÉ AUSSI UTILES

Les Grandes Surfaces jouent la reprise...

Il y a des hommes politiques à qui cette idée devrait fortement plaire.

Les Grandes Surfaces sont un des acteurs fondamentaux de l'activité économique, elles participent à la création et au maintien d'emplois, elles se battent pour le pouvoir d'achat, elles participent à l'animation du tissu local...

Pour aider à sortir de la crise actuelle, pour préparer la reprise, elles sont aujourd'hui en mesure de s'engager sur dix propositions concrètes :

1. Créer des emplois directs en poursuivant leur programme de développement pour répondre aux vrais besoins des consommateurs.
2. Soutenir l'activité du Bâtiment et des Travaux Publics et des industries de biens d'équipement en créant de nouveaux centres commerciaux.
3. Développer l'apprentissage des jeunes sous contrat.
4. Contribuer à la préservation de l'emploi en accroissant encore leur collaboration avec les PME de leur région.
5. Multiplier les accords de coopération pour assurer de meilleurs débouchés au monde agricole.
6. Favoriser toujours plus l'innovation de l'industrie française en s'ouvrant encore plus aux produits nouveaux.
7. Développer l'animation locale et participer à la rénovation des abords des villes.
8. Multiplier les expériences d'animation sociale et de formation directe des jeunes dans les communes ou les quartiers difficiles.
9. Développer les galeries marchandes qui accueillent des commerces indépendants profitant de l'attraction des Grandes Surfaces.
10. Maintenir le pouvoir d'achat des Français par une politique de prix bas.

Les Grandes Surfaces sont prêtes à s'engager sur ces propositions et sur les moyens qu'elles y consacreront.

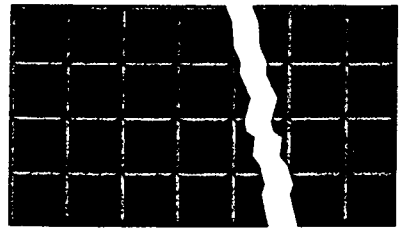
Un dialogue avec les Pouvoirs Publics s'impose plus que jamais.

La tribune, 13 juillet 1993 (publicité)

Groupement National des Hypermarchés

LES GRANDES SURFACES N'ONT JAMAIS ÉTÉ AUSSI UTILES

LA TVA À 18,6 % PÉNALISE LE CHOCOLAT !



LE CHOCOLAT CE N'EST PAS DU LUXE C'EST DU BONHEUR POUR TOUS !

- **PRATIQUEMENT TOUS LES PRODUITS ALIMENTAIRES DE CONSOMMATION COURANTE SONT TAXÉS À 5,5 %**
- **60 % DES FRANÇAIS CONSOMMENT DU CHOCOLAT AU MOINS UNE FOIS PAR SEMAINE***
- **POURTANT, PRATIQUEMENT TOUT LE CHOCOLAT EST TAXÉ À 18,6 %**

UNE TELLE DIFFÉRENCE EST INJUSTE POUR LE CONSOMMATEUR

À L'HEURE OÙ SE PROFILE UNE AUGMENTATION DE LA TVA (DE 18,6 % À 20,6 %), N'OUBLIONS PAS QUE LE CHOCOLAT EST UN ALIMENT DE CONSOMMATION COURANTE

NORMALISONS SA TVA À 5,5 %

Conception Burson-Marsteller Eurocorporate / Pierre Bonnerre

Chambre Syndicale Nationale des Chocolatiers
194, rue de Rivoli - 75001 PARIS - Tél. (1) 44 77 85 85 - Fax (1) 42 61 95 34

*Sondage en face à face à domicile effectué par BVA pour la Chambre Syndicale Nationale des Chocolatiers, du 19 au 21 juin 1995 - Échantillon national de 962 personnes, représentatif de l'ensemble de la population française âgée de 15 ans et plus par la méthode des quotas.

Document 18 : Campagne "Chocolatiers", Le Monde, 27 juin 1995



SNEP

Victor HUGO, Françoise SAGAN à 5,5%,
François TRUFFAUT, Luc BESSON à 5,5%,
Jean-Paul SARTRE, MOLIÈRE à 5,5%
ET
MOZART, RAVEL, BOULEZ, BARBARA,
Charles AZNAVOUR, Julien CLERC,
Patricia KAAS, Laurent VOULZY,
Véronique SANSON à 20,6%!

Monsieur le Président de la République,

En avril 1995, à quelques jours de votre élection, vous avez fait part aux producteurs phonographiques de votre soutien le plus ferme concernant leur demande de la baisse de la TVA sur le disque.

Vous nous écriviez : "... que le disque soit traité comme un bien culturel, au même titre que le livre ou le film... C'est une préoccupation que je comprends parfaitement et un souhait que je partage... Cela passe par des mesures fiscales, en particulier l'alignement de toutes les industries culturelles sur le taux de la TVA le plus bas d'Europe. Je sais quel prix l'industrie du disque attacherait à une telle mesure. Elle est, à mes yeux, indispensable.".

Le 11 juillet 1995, **Monsieur Alain JUPPÉ** a confirmé l'importance de cette mesure pour l'industrie du disque.

Il nous écrivait: " Pour ce qui concerne la baisse de la TVA sur le disque, je viens de donner récemment mon accord au Ministre de la Culture pour que le gouvernement français étudie la possibilité de demander à la Commission Européenne de réviser la directive n° 92-77 pour permettre d'inscrire le disque parmi les produits susceptibles d'être soumis par les États membres qui le souhaitent au taux de TVA le plus faible... Je suis tout à fait conscient du rôle que les industries culturelles françaises et notamment l'industrie musicale peuvent jouer dans la création d'emplois. Il est incontestable que le disque est un bien culturel."

POURTANT, DEUX ANS PLUS TARD, LE DISQUE EST TOUJOURS TAXÉ À 20,6%...
SANS VOTRE INTERVENTION PERSONNELLE ET DÉTERMINÉE AUPRÈS DE BRUXELLES, RIEN NE SE FERA. LA CRÉATION MUSICALE FRANÇAISE, QUI FÊTE CE SOIR LES 12èmes VICTOIRES DE LA MUSIQUE, COMPTE SUR **VOUS.**

Syndicat National de l'Édition Phonographique

Document 19 : Campagne "SNEP", Le Monde, 11 février 1997

Monsieur le Premier Ministre, lorsqu'un gouvernement refuse délibérément de respecter la libre concurrence en matière de transport aérien, n'est-on pas en droit de se poser des questions ?

La France ne peut pas continuer d'ignorer les règles communautaires de libre concurrence. La constitution du marché unique au 1er janvier 1993 a pourtant libéralisé le transport aérien français. Or, cette libéralisation n'est, dans les faits, qu'une façade. De multiples mesures politiques et économiques visent à maintenir encore la domination des compagnies nationales ou très liées à l'État. **Par manque de courage politique, l'État refuse d'exiger les restructurations nécessaires pour rendre les compagnies nationales plus compétitives et préfère les protéger en entravant délibérément la libre concurrence.**



Et les exemples ne manquent pas. C'est tout d'abord la subvention de 20 milliards de francs accordée à la compagnie nationale. Curieuse conception de la libre concurrence que celle qui maintient les prix élevés d'un côté (tant pis pour l'usager) et coûte de l'argent à l'État de l'autre (tant pis pour le contribuable). **La différence entre une compagnie indépendante et une compagnie nationale n'est-elle pas qu'avec la seconde on paye sans même prendre l'avion ?**

La Compagnie Euralair, riche d'une expérience de 30 ans, a subi et continue de subir de ce fait un préjudice considérable, qui **met en péril l'emploi de ses salariés.** Les méthodes de l'Administration française envers Euralair sont indignes de la France. Discrimination et obstruction sont notre lot quotidien. Tout est fait pour que nous n'ayons pas accès à l'exploitation des lignes les plus importantes. Plusieurs fois, Monsieur le Premier Ministre, votre Administration a décidé de retarder l'exploitation de la ligne Orly-Toulouse par **des discriminations flagrantes à l'égard d'Euralair qui constituent de véritables abus de pouvoir.** On arrive aujourd'hui à la situation ubuesque où Euralair a les droits d'exploitation de la ligne Orly-Toulouse mais ne dispose pas des créneaux horaires correspondants.

Monsieur le Premier Ministre, êtes-vous décidé à reconnaître les droits de ceux qui ont la force et le courage d'entreprendre ? Monsieur le Premier Ministre, les avions d'Euralair pourront-ils assurer la liaison Orly-Toulouse le 20 mars 1995 comme l'attendent ses passagers ?

Euralair

Document 20 : Campagne "Euralair", Le Monde, 19 mars 1995

Annexe 6 •

Manifestations de l'émergence de la fonction "Affaires publiques" au sein des entreprises

• Document 21 : Campagnes de recrutement, Le Monde, 7 février 1996 et 8 octobre 1997

Le Monde, 7 février 1996 (offres d'emplois)

Très important groupe pharmaceutique souhaite créer en région parisienne un poste de

DIRECTEUR DES AFFAIRES PUBLIQUES

Responsable des relations non médicales du Groupe, vous aurez à assurer un dialogue permanent avec les journalistes de la grande presse, les parlementaires, les administrations...

Connaissant bien le monde de la santé, vous aurez à animer une équipe importante et à coordonner l'activité relationnelle d'un très grand nombre de collaborateurs.

Votre candidature est à envoyer sous pli confidentiel à PUBLIVAL/2008 27 Route des Gardes 92190 MEUDON, qui nous la transmettra.

Le Monde, 8 octobre 1997 (offres d'emplois)

Un jeune sciences po

pour animer le lobbying d'une mutuelle en Midi-Pyrénées

Avec 320 personnes, ce Groupe réalise plus de 220 millions de F de CA. Dans le cadre d'une nouvelle stratégie, le Directeur Général recherche un chargé de mission. Il établira un lobbying autour de la mutuelle et des diverses entités (clinique, résidence personnes âgées...), auprès des autorités de tutelle, des collectivités territoriales... Il veillera à la pertinence de projets transversaux, assurera le secrétariat technique de certains dossiers et élaborera une veille des métiers. Ce poste conviendrait à un diplômé d'un Institut d'Etudes Politiques, avec une première expérience acquise dans un VSNE. Grande aisance relationnelle, talent rédactionnel, esprit d'analyse et de synthèse, autant de qualités exigées pour ce poste à durée de 18 mois.

Adresser votre dossier de candidature, sous référence 8980 à TAILLANDIER CONSEIL - 34, rue de Ponthieu 75008 PARIS.

CONSEIL EN RESSOURCES HUMAINES

PARIS - BORDEAUX - LYON - REIMS - TOULOUSE - CARAIBES

★ EURORSCG Annuaires

Document 21 : Campagnes de recrutement, Le Monde, 7 février 1996 et 8 octobre 1997

Table des figures

page

Figure 1.1 : Une typologie des groupes d'intérêt 19

Figure 1.2 : Les actions d'influence des pouvoirs publics 20

Figure 1.3 : Trois paradigmes des relations Etat - groupes d'intérêt 39

Figure 2.1 : Une cartographie des "parties prenantes" de l'entreprise 53

Figure 2.2 : L'entreprise et les enjeux liés à ses parties prenantes 55

Figure 2.3 : Stratégie économique et stratégie politique 57

Figure 2.4 : Les activités politiques de l'entreprise 59

Figure 2.5 : Les tactiques de l'entreprise devant une contrainte politique 63

Figure 2.6 : Les tactiques politiques de l'entreprise au cours du processus de décision publique 64

Figure 2.7 : Un modèle explicatif de la stratégie politique de l'entreprise 66

Figure 2.8 : Les facteurs internes déterminant le comportement politique de la firme 70

Figure 2.9 : Principales responsabilités des départements "Affaires publiques" 74

Figure 2.10 : Un modèle d'intégration de la gestion des "Affaires publiques" et du processus de planification stratégique 76

Figure 2.11 : Gestion des "Affaires publiques" et décisions stratégiques 77

Figure 2.12 : Les états d'évolution de la fonction "Affaires publiques" 78

Figure 4.1 : Architecture générale du programme de recherche 101

Figure 4.2: Entreprises sélectionnées pour la monographie des départements "Affaires publiques" 104

Figure 4.3 : Etudes de cas du programme de recherche 106

Figure 4.4 : Entretiens effectués dans le cadre des études de cas 109

Figure 4.5 : Personnes rencontrées dans le cadre de la recherche empirique 112

Figure 5.1 : Une modélisation des tactique politiques de l'entreprise 116

Figure 5.2 : Les objectifs de la relation d'influence avec les principales parties prenantes 124

Figure 5.3 : Les différentes formes de relations d'agence 131

Figure 5.4 : Une proposition de classement des ressources politiques 137

Figure 7.1 : Activités politiques des départements "Affaires publiques" 174

Figure 7.2 : Taille moyenne des départements "Affaires publiques" 184

Figure 7.3 : Dénomination des responsables "Affaires publiques" 186

Figure 7.4 : Quatre structures-types des départements "Affaires publiques" 187

Figure 7.5 : La fonction "Affaires publiques" de l'entreprise Serv 193

Figure 7.6 : La fonction "Affaires publiques" de l'entreprise Chim 194

Figure 7.7: La fonction "Affaires publiques" de l'entreprise Tran 196

Figure 7.8 : La fonction "Affaires publiques" de l'entreprise Tech 198

Figure 8.1 : L'opinion des français sur la question de l'ouverture dominicale des commerces 213

Figure 8.2 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Virgin 221

Figure 8.3 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de Virgin 222

Figure 8.4 : Les résultats financiers de Virgin Store 224

Figure 8.5 : Stratégie concurrentielle et tactique politique de Virgin vs Fnac 225

Figure 8.6 : La tactique de lobbying de Virgin 229

Figure 9.1 : La filière de ventes hors-taxes dans le monde en 1993 236

Figure 9.2 : Le commerce hors-taxes en Europe en 1990 236

Figure 9.3 : Evolution des ventes hors-taxes en France (en millions de francs) 236

Figure 9.4 : Importance des ventes hors-taxes pour certains produits français en 1989 236

Figure 9.5 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de Hachette-Aéroboutique 248

Figure 9.6 : Les pouvoirs de négociation dans la vente hors-taxes aéroportuaire en France 249

Figure 9.7 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Hachette-Aéroboutique 251

Figure 9.8 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de l'Afcoht 252

Figure 10.1 : Les principaux acteurs dans les services et les logiciels en Europe, en 1992 266

Figure 10.2 : Les principaux acteurs du secteur informatique mondial en 1991 268

Figure 10.3 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Bull 278

Figure 10. 4 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de Bull 279

Figure 10.5 : Stratégie concurrentielle et tactique politique de Bull vs IBM 281

Figure 10.6 : Les positions défendues par les principales parties prenantes 283

Figure 11.1 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Nutrasweet 304

Figure 11. 2 : Une évaluation qualitative des ressources politiques de Nutrasweet en France 305

Figure 11.3 : Stratégie concurrentielle et tactique politique de Nutrasweet 309

Figure 11.4 : Le lobbying de Nutrasweet et le processus de décision publique 313

Figure 12.1 : Les principales entreprises productrices de CFC en 1989 326

Figure 12.2 : Une modélisation de la tactique politique mise en oeuvre par Atochem 336

Figure 12. 3 : Une évaluation qualitative des ressources politiques d'Atochem 336

Figure 12.4 : Stratégie concurrentielle et tactique politique d'Atochem 342

Figure 13.1 : Ressources politiques mobilisables et capacités d'intervention politique de l'entreprise 355

Figure 13.2 : Le lobbying comme mobilisation des ressources politiques 355

Figure 13.3 : Une classification des situations de lobbying 363

Figure 13. 4 : L'utilisation des coalitions politiques dans l'influence des décisions publiques 372

Figure 13.5 : Les contributions des lobbyists professionnels aux ressources et capacités politiques de l'entreprise 376

Figure 14.1 : Les trois formes génériques de l'articulation entre le politique et l'économique 394

Figure 14.2 : Etats de développement de la gestion des "Affaires publiques" des entreprises en France 398

Figure 14.3 : Une opposition des logiques managériales dans la conduite d'une tactique politique 401

Figure 14.4 : Proposition d'une répartition des tâches pour la formulation et la mise en oeuvre des tactiques politiques 402

Figure 14.5 : Les principales caractéristiques des systèmes de lobbying 412

Figure 14.6 : Un comportement éthique du manager 414

Table des matières

page

Introduction générale 1

Première partie : Du lobbying à la stratégie politique de l'entreprise

Chapitre 1 : Le lobbying comme phénomène socio-politique 11
Introduction 12
1• Le lobbying, un concept à géométrie variable 12
11• La polysémie du lobbying 12
111• Une origine anglo-américaine 13
112• Evolutions de la notion de lobbying 13
12• Le lobbying comme technique d'influence 14
121• Les lobbyists professionnels 14
122• Les techniques du lobbying 15
123• La démarche du lobbying 17
13• Le lobbying comme activité des groupes d'intérêt 18
131• La notion de groupe d'intérêt 18
132• Une classification des groupes d'intérêt 19
133• Les activités d'influence des groupes d'intérêt 20
2• Le lobbying, une pratique fortement différenciée selon les pays 22
21• Le lobbying américain, dans la tradition libérale 22
211• Le paradoxe de Madison 22
212• La réglementation du lobbying aux Etats-Unis 23
213• Traditions et dysfonctionnements 24
22• La construction européenne face au lobbying 26
221• Une montée en puissance des lobbies à Bruxelles 26
222• Un jeu politique complexe 28
223• Des difficultés pour réglementer le lobbying communautaire 29
23• L'exception du lobbying français 30
231• Lobbying et principes républicains 30
232• Le référentiel du lobbying français 32
233• L'émergence d'un nouveau lobbying 34
3• Une pratique dont la légitimité est incertaine 38
31• Le lobbying, expression du pluralisme 39
32• Le lobbying, conséquence du pouvoir d'une élite 40
33• Le lobbying institutionnalisé néo-corporatiste 41
Conclusion du chapitre 1 43

Chapitre 2 : Le lobbying dans la stratégie des entreprises 44
Introduction 45
1• Le lobbying dans la relation entreprises-Etat 45
11• Le lobbying comme instrument de domination des entreprises 46
111• La capture des décisions publiques 46
112• Le lobbying comme instrument de capture des décisions publiques 46
113• Les limites à la capture des décisions publiques 48
12• Le lobbying comme moyen de limiter les pressions institutionnelles 48
121• La dépendance des ressources 48
122• Le lobbying comme moyen de limiter la dépendance des ressources 48
123• L'intérêt de la théorie de dépendance des ressources 49
13• Une approche contingente de la relation entreprises-Etat 50
131• Les relations d'adversité 50

132• Entre obstruction et opportunisme 50
133• Une approche contingente du lobbying 51
2• Le lobbying dans la stratégie politique de l'entreprise 52
21• L'entreprise et ses "parties prenantes" 52
211• La notion de " parties prenantes" 52
212• De nouveaux enjeux pour le management stratégique 54
213• Une vision rénoveé de la firme et du management stratégique 55
22• La stratégie politique de l'entreprise 57
221• La notion de stratégie politique de l'entreprise 57
222• Les activités politiques de l'entreprise 58
223• Les tactiques politiques de l'entreprise 62
23• Les facteurs conditionnant le comportement politique de l'entreprise 65
231• Un modèle explicatif du comportement politique de l'entreprise 66
232• Les facteurs de l'environnement de l'entreprise 66
233• Les facteurs spécifiques à l'entreprise 68
3• Le lobbying dans le management stratégique de l'entreprise 70
31• La fonction "Affaires publiques" 71
311• La veille institutionnelle 72
312• La coordination et la communication interne 72
313• La préparation et la mise en oeuvre des activités politiques 73
32• Le département "Affaires publiques" : incarnation de la dimension politique du management stratégique 73
321• Les responsabilités opérationnelles des départements "Affaires publiques" 74
322• L'articulation de la gestion des "Affaires publiques" avec le processus de planification stratégique 75
323• L'intégration de la gestion des "Affaires publiques" dans la prise de décision stratégique 76
33• Les évolutions dans la gestion des "Affaires publiques" 78
Conclusion du chapitre 2 80

Deuxième partie : L'action politique de l'entreprise comme objet d'analyse

Chapitre 3 : La formulation d'une problématique 82
Introduction 83
1• Quelles sont les conditions pour une véritable intégration du politique dans la stratégie de l'entreprise 85
11• Du "bricolage relationnel" aux tactiques d'influence ? 85
12• L'optimisation de l'efficacité des activités politiques 86
13• L'intégration de la dimension politique dans la stratégie de l'entreprise 87
2• Quels sont les moyens structurels et organisationnels nécessaires à l'action politique de l'entreprise ? 88
21• Se doter des moyens structurels nécessaires 88
22• Garantir la légitimité et la cohérence interne de l'action politique 89
23• La gestion des activités politiques : une nouvelle fonction de l'entreprise ? 89
3• Quelles sont les conditions pour une légitimité externe de l'action politique de l'entreprise ? 90
31• Quelles règles du jeu pour le lobbying en France ? 90
32• Quelles conditions pour une action politique légitime de l'entreprise ? 91
Conclusion du chapitre 3 93

Chapitre 4 : La méthodologie de recherche 94
Introduction 95
1• La position épistémologique 95
11• Une recherche exploratoire 95
12• Une recherche descriptive 96
13• Une recherche empirico-inductive 96
14• Une recherche qualitative basée sur des études de cas 97
2• Le programme de recherche 99
21• Architecture générale du programme de recherche 99
22• Les systèmes de représentations des parties prenantes 101
221• Le choix des parties prenantes 101
222• La méthodologie de collecte des données 102
23• Les monographies des départements "Affaires publiques" 103
231• Le choix des entreprises pour les monographies 103
232• La méthodologie pour la collecte des données 104
24• Les études de cas 105
241• Le choix des études de cas 105
242• Méthodologie de collecte des données pour les études de cas 107
243• Restitution des études de cas 109
25 • Les tests de validité de la recherche 110
251• La validité du construit 111
252 • La validité interne 111
253 • La validité externe 112
254• La fiabilité 113
Conclusion du chapitre 4 113

Chapitre 5 : Un modèle d'analyse des tactiques politiques de l'entreprise 114
Introduction 114
1• Les principes d'un modèle théorique relationnel 115
11• Une mise en relation avec trois types de parties prenantes 116
12• La mise en oeuvre de trois types de relation 117
13• Le lobbying comme mobilisation de ressources politiques 118
2• Les relations d'influence dans un processus de lobbying 118
21• La notion de relation d'influence 118
22• Les formes de la relation d'influence : pression et légitimation 120
221• La pression ou l'usage de la menace 120
222• La légitimation ou la mise en conformité 121
23• La relation d'influence comme relation politique générique 123
3• Les relations d'agence dans un processus de lobbying 125
31• La notion de relation d'agence 125
32• Les formes de relation d'agence : délégation et coordination 126
321• La délégation ou le transfert de responsabilité 127
322• La coordination ou la mise en cohérence 128
33• La relation d'agence comme relation politique générique 129
4• Les ressources politiques de l'entreprise 131
41• Les principes de la théorie des ressources 132
42• Les ressources politiques de la firme 134
43 • Les ressources politiques comme ressources stratégiques 136
Conclusion du chapitre 5 139

Troisième partie : L'action politique de l'entreprise "au concret"

Première section : L'analyse des acteurs du lobbying

Chapitre 6 : Les sytèmes de représentations des acteurs du lobbying 144
Introduction 145
1• L'influence des pouvoirs publics 145
11• Une pratique ancienne qui se professionnalise 146
111• Une pratique ancienne 146
112• Les intérêts de la professionnalisation 146
12• Une conséquence de l'évolution de l'environnement politique des entreprises 147
121• Le lobbying pour faire face à la fragmentation de la décision publique 147
122• Le lobbying, pour exploiter la fragmentation de la décision publique 148
13• Le tabou de la pression sur le politique 149
131• L'inefficacité supposée de la pression 150
132• L'exercice de la pression sur les décideurs publics 151
2• Les ressources politiques de l'entreprise 152
21• L'information et l'expertise technico-économique 152
211• L'information comme base du lobbying 152
212• L'information et son utilité pour la décision publique 153
22• La mobilisation du réseau relationnel 154
221• Le réseau relationnel comme ressource politique nécessaire 155
222• Le réseau relationnel : une ressource politique non suffisante 155
23• Les atouts des entreprises de taille importante 156
231• Les ressources financières 157
232• Les ressources organisationnelles 157
3• Le lobbying et le management stratégique 158
31• Une réponse apportée à des enjeux stratégiques 158
32• Une culture politique des managers insuffisante 159
33• Les difficultés de la délégation du lobbying à des professionnels 160
4• La légitimité du lobbying pratiqué par les entreprises 161
41• Vers une reconnaissance progressive, mais difficile, du lobbying 162
42• Les limites d'une pratique utile à la société 163
421• La légitimité d'une pratique utile à la décision publique 163
422• Les risques liés à la pratique du lobbying 164
43• La recherche d'une transparence à indice variable 166
Conclusion du chapitre 6 167

Chapitre 7 : Les structures "Affaires Publiques" au sein des entreprises 168
Introduction 169
1• La médiation entre l'entreprise et son environnement politique 169
11• La gestion des relations avec les parties prenantes politiques 170
111• Une cible de parties prenantes publiques et socio-politiques 170
112• La gestion des relations politiques 171
113• Entre mise en oeuvre et coordination interne 172
12• La prise en charge de "dossiers" stratégiques 173
13• La prise en charge des activités politiques de l'entreprise 174
131• La constitution et le développement des ressources politiques 175
132• Le lobbying ou l'influence des décisions publiques 177
133• Les prestations de services internes 180
2• L'émergence du politique dans l'organigramme 182
21• La professionnalisation des activités politiques de l'entreprise 183
211• Des départements récemment créés 183
212• Des départements de taille modeste 184

213• Des responsables "Affaires publiques" au profil plutôt politique 185
22• Des structures "Affaires publiques" à géométrie variable 187
221• La structure de cabinet 187
222• La constitution d'une cellule ad hoc 188
223 • L'intégration par une Direction 189
224 • La Direction élargie 189
23• Une faible intégration dans le management stratégique 190
231• Un instrument de la Direction Générale 190
232• Une légitimité interne contestée 191
3• Quatre profils de gestion des "Affaires publiques" 192
31• Serv : une gestion politique des "Affaires publiques" 192
32• Chim : une gestion décentralisée des "Affaires publiques" 194
33• Tran : une gestion commerciale des "Affaires publiques" 196
34• Tech : une gestion technocratique des "Affaires publiques" 197
Conclusion du chapitre 7 199

Deuxième section : L'analyse des processus de lobbying

Chapitre 8 : Cas "Virgin" : le lobbying de la réglementation du travail
Introduction 203
1• Le processus de décision publique 203
11• Le contexte réglementaire 203
12• Les étapes de la prise de décision publique 205
121• L'avant-projet de loi "Doubin" 205
122• Le décret "Aubry" 206
123• L'adoption de la loi quinquennale relative à l'emploi 207
2• Présentation générale de la situation de lobbying 207
21• Les enjeux de l'ouverture dominicale des commerces 207
211• Les enjeux de société 208
212• Les enjeux sociaux 208
213• Les enjeux économiques et concurrentiels 208
22• Les parties prenantes du processus de lobbying 210
221• Virgin Store France 210
222• L'Association "Le dimanche" 211
223• Les organisations professionnelles et patronales 211
224• Les syndicats de salariés 212
225• Les organisations familiales et religieuses 212
226• L'opinion publique française 213
3• La tactique politique de Virgin 213
31• La médiatisation du problème 214
32• La relance du problème pour faciliter la négociation politique 215
33• L'exercice d'une pression avant la prise de décision publique 216
4• L'action politique des autres lobbies 218
41• L'action politique de l'association "Le dimanche" 218
42• L'action politique de la Fnac 220
5• L'interprétation du cas 220
51• Des ressources politiques quasiment réduites à la réputation de l'entreprise 220
52• L'action de lobbying et la relation de concurrence avec la Fnac 223
53• La mobilisation de l'opinion publique 225
54• Une tactique de lobbying alternant la pression et la légitimation 226
541• La pression médiatique 226
542• La légitimation de la spécificité de la situation du Virgin Megastore 227
Conclusion du chapitre 8 230

Chapitre 9 : Cas "Hachette-Aéroboutique" : le lobbying de la réglementation du commerce hors-taxes 231
Introduction 232
1• Le processus de décision publique 232
11• Les objectifs et les motivations de la décision publique 232
12• Les étapes de la prise de décision publique 233
121• La préparation de la décision 233
122• Les débats autour de la décision 233
123• La prise de décision 234
2• Présentation générale de la situation de lobbying 235
21• Les enjeux de la suppression des ventes hors-taxes intra-communautaires 235
211• La situation économique du commerce hors-taxes 235
212• Les enjeux économiques pour les industriels français 237
213• Les conséquences pour les aéroports et les concessionnaires 238
214• Les conséquences pour les compagnies de transport 239
22• Les parties prenantes du processus de lobbying 239
3• La tactique politique de Hachette-Aéroboutique 241
31• La mise en place de l'Afcoht 241
32• Les actions politiques engagées par l'intermédiaire de l'Afcoht 241
321• La préparation des actions de lobbying 242
322• Les actions politiques sur le plan national 242
323• Les actions politiques sur le plan communautaire 244
324• Les actions politiques postérieures à la prise de décision publique 245
33• Hachette-Aéroboutique et l'action politique des autres lobbies 246
4• L'interprétation du cas 247
41• Le processus de lobbying, du point de vue de Hachette-Aéroboutique 247
411• Des ressources insuffisantes pour une action politique individuelle 247
412• Des relations de concurrence difficiles 248
413• La mise en oeuvre de relations d'agence avec les concurrents 250
42• Le processus de lobbying, du point de vue de l'Afcoht 251
421• Des ressources politiques importantes 251
422• Des relations d'agence pour renforcer l'efficacité du lobbying 252
423• Des relations d'influence fondées sur la légitimation 254
43• La situation après 1993 256
431• Les conséquences sur le plan concurrentiel 256
432• La poursuite des actions politiques 258
Conclusion du chapitre 9 258

Chapitre 10 : Cas "Bull" : le lobbying de la directive sur la protection juridique des logiciels 260
Introduction 261
1• Le processus de décision publique 261
11• La situation juridique en France 262
12• Les étapes de l'adoption de la directive 263
121• La proposition d'une directive et son rejet 263
122• La recherche d'une solution de compromis 264
123• La proposition d'une nouvelle directive et son adoption 265
2• Présentation générale de la situation de lobbying 266
21• Mise en évidence des enjeux 266
211• Les enjeux économiques 266
212• Les enjeux concurrentiels 267
22• Les parties prenantes du processus de lobbying 268
221 • Les constructeurs de matériels informatiques 268
222• Les éditeurs de logiciels et les SSII 269
223 • Les utilisateurs de l'informatique 269
224 • Les coalitions *ad hoc* 269

3• La tactique politique de Bull 270
31• Les actions politiques engagées sur le plan national 270
32• Les actions politiques engagées sur le plan communautaire 271
321• Les actions d'influence en tant que constructeur communautaire 271
322• Les actions d'influence en tant que membre de ECIS 272
4• L'action politique des autres lobbies 274
41• L'action politique d'IBM et SAGE 274
42• L'action politique de Cap Gemini Sogeti 275
43• L'action politique du Cigref 276
5• L'interprétation du cas 277
51• Des ressources politiques importantes 277
52• Les relations de concurrence avec IBM 280
53• La coordination à travers une coalition politique 282
54• La délégation partielle à des cabinets spécialisés 284
55• La légitimation du droit à la décompilation 284
56• L'exercice d'une pression tactique 286
57• La situation concurrentielle après 1991 287
Conclusion du chapitre 10 288

Chapitre 11 : Cas "Nutrasweet" : le lobbying de la réglementation des édulcorants intenses 289
Introduction 290
1• Le processus de décision publique 290
11• La situation réglementaire en 1987 290
12• L'adoption de la nouvelle loi sur les édulcorants intenses 291
121• L'émergence du problème 291
122• La recherche de solutions 291
123• L'adoption de la nouvelle législation 292
2• Présentation générale de la situation de lobbying 293
21• Mise en évidence des enjeux 293
211• Les enjeux économiques et concurrentiels 293
212• Les enjeux sanitaires 294
22• Les parties prenantes du processus de lobbying 295
221• Nutrasweet 295
222• Les acteurs de la filière sucre 296
223• Les industriels de l'agro-alimentaire et les entreprises de distribution 297
3• la tactique politique de Nutrasweet 298
31• La préparation de l'action de lobbying 298
32• Les étapes du processus de lobbying 298
321• La mise en évidence du problème 299
322• La recherche d'alliés économiques et politiques 299
323• L'influence politique 300
4• L'action politique des autres lobbies 301
41• L'action politique des acteurs de la filière sucre 301
42• L'action politique des distributeurs : l'exemple de Leclerc 302
43• L'action politique des industriels agro-alimentaires 302
5• L'interprétation du cas 303
51• Des ressources politiques peu adaptées au contexte institutionnel français 303
52• La délégation totale de l'action de lobbying à un cabinet spécialisé 305
53• Des relations concurrentielles ambiguës 307
54• Peu d'alliés politiques mais de nombreux "passagers clandestins" 309
55• La légitimation de la mise sur agenda public du problème 311
56• L'exercice d'une pression d'accompagnement 312
57• La situation après 1988 314
571• L'évolution de la situation sur le plan réglementaire 314
572• L'évolution de la situation sur le plan concurrentiel 314
Conclusion du chapitre 11 316

Chapitre 12 : Cas "Atochem" : le lobbying de la réglementation des CFC 318
Introduction 319
1• Le processus de réglementation des CFC 319
11• Les premières mesures réglementaires nationales 319
12• Une réglementation internationale des CFC 320
121• L'adoption du Protocole de Montréal 320
122• Les révisions successives du Protocole de Montréal 321
13• Les réglementations nationales 322
2• Présentation générale de la situation de lobbying 322
21• Mise en évidence des enjeux 322
211• Les enjeux écologiques 323
212• Les enjeux techniques et technologiques 323
213• Les enjeux économiques 324
21• Les parties prenantes du processus de lobbying 325
3• La tactique politique d'Atochem 327
31• Les actions d'influence engagées à titre individuel 327
32• Les actions d'influence engagées à titre collectif 329
33• Les initiatives d'Atochem sur le plan technique et commercial 330
4• L'action politique des autres parties prenantes 331
41• L'action politique des autres producteurs de CFC 331
411• L'action politique de Du Pont de Nemours 331
412• L'action politique d'ICI 332
42• L'action politique des institutions scientifiques 333
43• L'action politique des organisations écologistes 334
5• L'interprétation du cas 335
51•L'accumulation progressive de ressources politiques 336
52• De la pression politique à l'opportunisme concurrentiel 338
521• Les enjeux concurrentiels de la réglementation des CFC 338
522• Le lobbying offensif de Du Pont de Nemours 339
523• Le lobbying opportuniste d'ICI 340
524• Le lobbying défensif et réactif d'Atochem 341
53• L'organisation de coalitions technico-politiques pour la défense des intérêts vitaux 343
54• La légitimation comme réponse à la pression scientifique et écologiste 344
55• L' influence d'une décision publique complexe 346
56• L'évolution du système concurrentiel 348
Conclusion du chapitre 12 349

Quatrième partie : Les enseignements relatifs à l'action politique de l'entreprise

Chapitre 13 : Les tactiques politiques de l'entreprise 352
Introduction 353
1• L'importance des ressources politiques de l'entreprise 354
11• Une nouvelle proposition de classification des ressources politiques 355
12• Les ressources politiques mobilisables par l'entreprise 356
121• L'expertise technico-économique 356
122• Le réseau relationnel 357
123• Le pouvoir économique et symbolique de l'entreprise 358
13• Les capacités d'intervention politique de l'entreprise 359
131• L'expertise politico-juridique 359
132• Les moyens organisationnels 360

133• Les moyens financiers 361
2• L'environnement des tactiques politiques de l'entreprise 362
21• Les principes d'une typologie des situations de lobbying 362
22• Les situations-types de lobbying 363
221• La situation de lobbying concurrentiel 363
222• La situation de lobbying d'arène 364
223• La situation de lobbying de défense 364
224• La situation de lobbying de rente 365
225• La situation de lobbying sociétal 366
23• La dynamique des situations de lobbying 366
3• Les relations d'agence : la coopération au service du lobbying 368
31• L'importance des coalitions politiques *ad hoc* 368
311• L'intérêt de la constitution des coalitions politiques *ad hoc* 369
312• Les limites du lobbying mené par l'intermédiaire de coalitions *ad hoc* 372
32• L'implication des lobbyists professionnels 374
321• L'intérêt de la délégation du lobbying à un professionnel 374
322• Les limites de l'intervention d'un lobbyist professionnel 375
33• La délégation et la coordination avec des responsables publics 377
4• Les relations d'influence, au coeur du lobbying mis en oeuvre par l'entreprise 379
41• Les relations de pression : version dissonante du lobbying 379
411• Des formes graduelles d'exercice de la pression 380
412• Les risques du lobbying fondé sur la pression 381
42• Les relations de légitimation : version harmonieuse du lobbying 383
421• Deux mécanismes de légitimation des intérêts de l'entreprise 383
422• Entre pression et légitimation : le "troc politique" 384
43• Les facteurs conditionnant les choix des relations d'influence 385
Conclusion du chapitre 13 387

Chapitre 14 : Les enjeux internes et externes de l'action politique de l'entreprise 389
Introduction 390
1• L'articulation du politique et de l'économique 390
11• Le politique au service de l'économique 390
12• L'adaptation aux contraintes et opportunités politiques 391
13• La complémentarité du politique et de l'économique 392
14• L'interaction entre le politique et l'économique 393
2• L'émergence de la fonction "Affaires publiques" 395
21• L'intérêt d'une gestion spécifique des "Affaires publiques" 395
22• L'état de la fonction "Affaires publiques" au sein des entreprises françaises 398
23• Les perspectives d'évolution de la fonction "Affaires publiques" 400
231• L'apprentissage collectif de l'action politique 402
232• Les obstacles au développement de la fonction "Affaires publiques" 403
3• La légitimité externe de l'action politique de l'entreprise 406
31 • Paradoxes et ambiguïtés dans les relations entre les lobbies et les pouvoirs publics 406
311• Le paradoxe de la représentation du lobbying des responsables publics 406
312• Les ambiguïtés du discours et des pratiques des lobbies 409
313• Trois systèmes de lobbying différenciés selon leur légitimité 410
32 • Des conditions pour une action politique d'entreprise efficiente 412
321• Une éthique managériale du lobbying 413
322• Une organisation pragmatique des relations entre les pouvoirs publics et les lobbies 416
Conclusion du chapitre 14 419

Conclusion générale 421