HUGUES PORTELLI

LES LOBBIES AU NIVEAU LOCAL

LE LOBBYING AU NIVEAU LOCAL s'est développé parallèlement aux lois de décentralisation et à la diversification tant des compétences que des modes de financement.

Dans le système local tel qu'il existait avant les lois de décentralisation, les niveaux principaux d'intervention étaient l'administration déconcentrée de l'État et le niveau communal. Dans un tel système, la centralisation de l'administration impliquait une centralisation du lobbying et de ses relais politiques, notamment à travers l'action des personnages politiques influents et capables de peser sur la décision administrative grâce à leurs mandats nationaux et locaux cumulés, et administratifs.

Dans le système issu de la décentralisation, les règles du jeu ont été totalement bouleversées. Les niveaux de décision se sont multipliés, disposant de compétences théoriquement diversifiées : la région, chargée de l'équipement, de l'économie et de la culture, le département, en charge de l'action sociale et de la santé et la commune de l'urbanisme. Ces compétences auraient dû entraîner une diversification du lobbying, chaque groupe d'intérêt se tournant vers la collectivité territoriale correspondant à son activité.

En fait, ce déploiement ne s'est jamais produit pour plusieurs raisons :

– La première est que les collectivités ont tendance à intervenir en dehors de leur champ de compétence initial. C'est ainsi que chaque niveau pratique l'aide au développement économique ou l'intervention culturelle.

– La deuxième est que les critères de répartition sont extrêmement flous, voire impliquent une intervention commune de différents niveaux : ainsi dans le domaine des équipements scolaires.

– La troisième est que la pratique des financements croisés entre les différents niveaux de collectivité (région, département, commune) pour financer un équipement (dans le cadre des contrats régionaux d'équipement par exemple) est devenue systématique.

– Enfin, la quatrième raison est que des niveaux supplémentaires se sont ajoutés à ceux prévus en 1982, notamment celui de l'intercommunalité. Or si ces niveaux ont l'avantage de la souplesse (suivant le besoin, il pourra être fait recours à une simple entente intercommunale, à un syndicat à vocation unique ou multiple, un district, une communauté de ville, etc.), ils ont surtout un trait commun : ils ne sont pas élus et donc contrôlés politiquement, ce qui facilite l'opacité de la décision, et donc de l'intervention.

Ces quatre facteurs compliquent l'action des groupes d'intérêt locaux, qui doivent en permanence ajuster leurs interventions en démêlant le fil d'Ariane de la décision territoriale, mais elle facilite aussi leur tâche dans la mesure où cette complexité rend le contrôle extrêmement difficile et la transparence très limitée.

Cette complexité se retrouve en ce qui concerne les outils d'intervention des collectivités locales : si l'on prend l'exemple d'un gros équipement collectif, les bureaux d'étude qui prépareront la décision peuvent se situer à un niveau (la région par exemple), les instruments proprement dits à un second (société d'économie mixte départementale ou intercommunale par exemple) et les mesures administratives-juridiques à un troisième (la commune par exemple). Cet écheveau permet aux groupes d'intérêt (économiques, financiers, juridiques, écologiques, de conseil) intéressés par un tel projet (en sa faveur ou hostiles) de pratiquer eux aussi une politique d'intervention croisée pour influencer la décision en leur faveur.

En fonction de ce cadre d'intervention, quels sont les groupes d'intérêt qui interviennent au niveau local ? Répondre à cette question implique que l'on définisse ce que l'on entend par « local ». Il est évident que les lobbies qui interviennent sur la décision politique-administrative ne sont pas de même taille suivant que l'on considère une région, un département, une ville de plus de 50 000 habitants d'une part, des villes de taille intermédiaire (de 10 000 à 50 000 habitants) d'autre part, des petites collectivités communales enfin (moins de 10 000 habitants). Dans le premier cas, les décisions sont d'une telle taille que les groupes d'intérêt disposent de moyens d'ampleur nationale ou régionale. Dans le troisième, la taille réduite de la commune la place sous la dépendance d'échelons supérieurs (département, intercommunalité,

administration déconcentrée de l'État) où interviendront principalement les groupes d'intérêt. C'est surtout dans le deuxième groupe, celui des communes de taille intermédiaire, que l'on peut étudier comment fonctionnent des groupes d'intérêt « locaux », c'est-à-dire disposant d'une taille adaptée à celle de la commune.

Au niveau d'une commune de taille moyenne (plus de 10 000 et moins de 50 000 habitants), trois types de groupes d'intérêt très différents sont présents pour influencer la décision politique ou administrative : les acteurs économiques, les acteurs associatifs et les structures d'aide à la décision. Leurs objectifs, leur dépendance par rapport à la commune et leurs moyens d'action sont très différents.

1. Les Lobbies Économiques et Financiers

Traditionnellement, le monde économique, celui des entreprises régionales ou locales, constitue le principal lobby qui intervient auprès des pouvoirs locaux.

Ce lobbying s'explique assez facilement dans la mesure où les marchés publics locaux constituent pour certains secteurs (notamment les travaux publics) une part vitale de l'activité, tout comme la gestion déléguée de service public (l'eau, la restauration). L'influence dont il est question ici ne porte pas sur les techniques qui ont pour but de fausser ouvertement la concurrence, en utilisant des moyens qui vont de l'entente préalable pour se répartir les marchés jusqu'à la corruption ou la connivence des élus ou des fonctionnaires, procédés encore extrêmement fréquents malgré tout l'arsenal répressif. Il s'agit simplement des comportements qui permettent de déterminer la décision finale des élus.

Le premier type de lobbying porte sur les choix de principe : la gestion déléguée de service public plutôt que la gestion directe. Il s'agit de convaincre les administrations et élus locaux que la gestion par une entreprise privée est meilleure que par un service public municipal. Le lobbying des compagnies des eaux ou des entreprises de restauration auprès des communes durant ces dernières décennies peut ainsi être considéré comme un succès total.

Le lobbying est plus difficile lorsqu'il s'agit de faire la même démonstration pour un service qui n'existe pas encore mais qu'il s'agit de développer tout en en obtenant la concession. Le câblage, que les compagnies des eaux avaient utilisé comme deuxième corde à leur arc dans les années 1970, a été un échec assez cuisant.

Les rapports de force peuvent aussi être utilisés derrière le masque du choix rationnel : ainsi la capacité de survie à long terme d'une entreprise candidate à un marché à risque (informatique par exemple) : dans ce cas, il s'agit de convaincre la collectivité que la capacité de l'entreprise à tenir ses engagements sur la longue durée du fait de sa position dominante est plus importante que les prix qu'elle propose.

A l'inverse, d'autres entreprises jouent la carte du localisme, en essayant de susciter chez les élus un patriotisme local ou régional, assorti de la défense de l'emploi, pour pallier une compétitivité moindre.

Dans tous ces cas, le lobbying porte les choix de principe des élus, qui permettent ensuite de faciliter l'influence sur le choix de l'entreprise.

Le lobbying économique peut aussi porter sur l'obtention de mesures favorables de la part de la collectivité. Ces mesures peuvent être le résultat d'une intervention prise sous couvert de l'intérêt général : c'est ainsi que le discours entrepreneurial sur le thème de « l'entreprise citoyenne » – entendue comme citoyenneté fiscale, les entreprises étant désormais, *via* la fiscalité directe et indirecte, les premiers contributeurs des communes – a été souvent l'argument invoqué pour réclamer des politiques publiques qui leur soient favorables. Parfois, la pression est plus directe, comme la menace de la délocalisation ou du désinvestissement d'une entreprise qui contribue largement à la taxe professionnelle communale en échange d'équipements ou d'aménagements.

Ce qui était jusqu'il y a quelques années le propre des entreprises s'est élargi désormais à la sphère financière. Avec le développement des besoins financiers des collectivités locales, notamment pour les investissements qu'induisent leurs nouvelles compétences, le lobbying est devenu également la caractéristique des établissements financiers, surtout au lendemain de la perte de monopole des établissements publics (Caisse des dépôts). Le lobbying des banques et caisses d'épargne prend la forme d'une concurrence de produits financiers (type d'emprunts et de lignes de trésorerie) qui oscille entre deux pôles (la nécessité de s'adresser à des collectivités solvables et l'incitation à leur suggérer un endettement suffisant pour qu'elles utilisent leurs services). Là encore, comme pour les entreprises, le lobbying porte sur les comportements (inciter à user – modérément – de l'emprunt) avant de concerner la décision proprement dite.

Sur l'ensemble du domaine économique et financier, le lobbying joue désormais sur un registre modernisateur. Bien entendu, le recours à « l'arrangement » reste encore très répandu, même si la peur des tri-

bunaux facilite la correction progressive des comportements. Mais le développement d'une culture managériale des élus – même si elle se cumule avec une politisation de la gestion administrative – facilite le passage à une nouvelle étape du lobbying d'entreprise ou d'établissement financier, où le lobbyste s'adresse au manager public local autant qu'au décideur politique.

2. Les Lobbies Associatifs

Les associations constituent le vrai milieu de lobbying au niveau local. Mais le type de rapport qu'elles entretiennent avec une commune est ambigu.

Quatre grands types d'associations doivent être distingués :

– Le premier est celui des *associations-relais*, dont la fonction n'est pas simplement d'être le bras séculier de la municipalité, prolongeant l'action municipale par d'autres moyens que le service public. Ainsi dans le domaine social ou socioculturel, les associations sont souvent l'instrument privilégié pour mettre en œuvre une politique publique et à ce titre n'ont *a priori* guère d'autonomie par rapport à la décision communale, sinon celle que donne l'expertise. Mais elles peuvent aussi, dans leur domaine, être le relais local d'associations plus vastes, qui tentent de peser sur les politiques publiques : dans le domaine social, les associations-relais de la commune sont ainsi sollicitées en faveur de campagnes nationales d'action (publique ou privée) sur la santé publique, l'exclusion, etc. Elles peuvent être conduites à défendre des politiques publiques qui n'étaient pas prioritaires (ou n'étaient pas envisagées) par la municipalité, voire l'obliger à les mettre sur agenda.

– Le deuxième est celui des associations qui disposent, tout en mettant en œuvre des politiques publiques, d'une plus grande autonomie. Si l'on prend l'exemple du domaine sportif, qui est une des principales politiques publiques communales, l'interaction est permanente.

D'un côté, les clubs sportifs sont utilisés par une commune comme vecteur privilégié de la politique en direction de la jeunesse (en terme d'activité, d'intégration, de formation) ; de l'autre, ils sont aussi un des instruments pour valoriser l'image d'une municipalité (à travers le soutien aux clubs sportifs phares de la ville). Dès lors, ils disposent des moyens de faire pression sur la municipalité pour défendre leurs objectifs : en termes d'équipements (degré zéro de l'intervention qui s'intègre

dans la politique publique au niveau des moyens), en termes de moyens extra-sportifs également : ainsi un club de haut niveau signifie la professionnalisation au moins partielle de l'équipe première, qui pourra compter sur le soutien des autres équipes du club pour appuyer ses demandes. Le même phénomène se produit dans le domaine de la culture, du fait de la marge qu'offre l'ambivalence de l'association, intervenant sur la politique publique mais aussi sur l'image de la municipalité. Enfin, les clubs sportifs ou les associations culturelles se constituent en lobbies dans la mesure où, dans leur domaine, ils défendent une des mises en œuvre possibles de la politique publique et doivent imposer leur lecture de celle-ci contre les autres possibles et obtenir l'arbitrage favorable de la municipalité. Pour reprendre le domaine sportif, le club, qui défend une conception du sport comme compétition (qui peut aller jusqu'au professionnalisme), doit tenir compte des autres approches du sport – comme activité périscolaire, ou de loisir, collective ou individuelle, etc. –, approches qui impliquent d'autres types d'organisation et d'équipement, d'autres publics. La municipalité, qui doit arbitrer entre ces différents usages du sport pratiqués sur son territoire, devra donc arbitrer entre les associations qui les défendent.

– Le troisième type d'associations est celui des associations défendant les intérêts d'un milieu social ou socioprofessionnel. L'exemple type est celui des retraités, qui constituent pour toute municipalité un électorat privilégié (forte participation aux élections locales, comportement légitimiste). Ce milieu peut être considéré comme une clientèle qui est l'objet des soins particuliers d'une municipalité, mais il est aussi un lobby particulièrement bien organisé avec ses associations du troisième âge qui veillent à ce que la sollicitude des élus ne faiblisse pas, défendent ses revendications propres (maisons de retraite, loisirs, aide sociale) et ses conceptions de la sécurité ou de la culture dans l'élaboration des politiques municipales.

– Le quatrième type d'associations est constitué par les associations militantes. Celles-ci couvrent un éventail très large d'activités. Les plus anciennes, aujourd'hui en déclin, étaient les unions locales des syndicats ou des mouvements d'anciens combattants. C'est dans les municipalités communistes (et à un degré moindre socialistes) que ces associations étaient le mieux intégrées à la politique de la municipalité, prolongeant l'action du parti au pouvoir et donnant au communisme (ou socialisme) municipal une base sociale élargie, ainsi qu'un vivier de cadres,

voire un moyen commode pour rémunérer des permanents. Le déclin du syndicalisme, et surtout de ses structures territoriales, a rendu ce type d'association moins utile à un pouvoir municipal mais, comme groupe de pression, ce militantisme associatif reste dans certains cas vivant à défaut d'être efficace : on le voit lors de conflits sociaux locaux (fermeture d'usine, délocalisation, réduction d'effectifs) où la municipalité est appelée à la rescousse pour faire pression sur les pouvoirs publics soit pour défendre les salariés, soit pour obtenir des solutions de rechange.

Les associations de parents d'élèves ont largement pris le relais dans la mesure où la gestion des établissements scolaires est devenue la compétence des collectivités territoriales : ces associations sont devenues l'interlocuteur incontournable des municipalités et un groupe de pression efficace qui intervient dans le domaine du scolaire et du périscolaire, soit pour peser sur la décision municipale (en termes d'équipements, d'aide sociale, de mise en œuvre de politiques publiques qui accompagnent la politique éducative ou aujourd'hui de fixation des rythmes scolaires), soit pour obliger la municipalité à servir de relais dans les revendications contre les pouvoirs publics nationaux (fermeture de classe) ou locaux (demande de construction de collège au département, etc.). Dans ce cas, ces associations fonctionnent comme de vrais lobbies, présents dans les municipalités pour relayer leur action, et difficiles à instrumentaliser par le pouvoir local, y compris du fait de la concurrence entre ces associations qui empêche leur institutionnalisation.

A ces associations traditionnelles s'opposent les nouvelles formes d'associations, à base essentiellement territoriale, qui constituent aujourd'hui l'interlocuteur multiforme des municipalités et des lobbies redoutables : les associations intervenant dans le domaine de l'environnement. Celles-ci recouvrent une myriade de mouvements et des comportements institutionnels très variés.

La forme la moins institutionnelle mais souvent la plus redoutable pour une municipalité est l'association de riverains, de propriétaires ou d'usagers qui se constitue face au pouvoir municipal pour contester une mesure ou un projet, en général lié à l'équipement et à l'urbanisme (implantation d'un supermarché, délimitation d'une ZAC, modification d'un POS) et qui vont utiliser tous les moyens pour faire reculer ou infléchir le décideur local. Ces conflits sont d'autant plus fréquents que les lois de décentralisation ont donné à la commune l'essentiel des pouvoirs en matière d'urbanisme.

Le conflit avec la municipalité, s'il n'aboutit pas à un compromis ou

un recul de celle-ci dans la phase initiale, peut se prolonger, comme c'est désormais fréquemment le cas, sur le terrain judiciaire, la décision municipale étant attaquée devant le tribunal administratif. Le contentieux est ainsi devenu l'arme favorite de ce type d'association, qui lui permet d'« exister » très rapidement sur la scène locale, de se constituer en interlocuteur obligatoire du pouvoir municipal en mobilisant à son profit la ressource juridique et la légitimité qu'elle incarne (éthique de la « transparence »).

Si l'association peut continuer dans une voie indépendante, et se contenter de peser lors des échéances électorales, en « jugeant » les différents concurrents en fonction de leurs réponses à ses revendications, elle peut aussi être la voie de l'intégration ultérieure dans la sphère directement politique. Tout comme les « groupes d'action municipale » (GAM) des années 1960-1970 étaient le mode d'intégration politique de militants venus de la vie associative locale, les associations environnementalistes ou de défense des années 1980-1990 sont souvent la pépinière dans laquelle vont puiser les partis pour élargir leur influence. Ils sont concurrencés dans cette tentative par les formations écologistes qui, dans de nombreuses municipalités, ont pu se doter d'une assise provisoire en fédérant la revendication environnementaliste. L'intégration des écologistes livrés à eux-mêmes par la balkanisation des mouvements nationaux, l'écologisation des programmes municipaux (en matière de nuisance, pollution, transports, etc.) sont souvent la réponse à long terme des pouvoirs locaux, consistant à faire de l'environnement un lobbying reconnu et permanent de la vie locale.

Les associations qui ont le pouvoir municipal pour interlocuteur/adversaire unique ou privilégié se différencient de celles dont l'objectif est supra-municipal, mais qui vont faire pression sur le pouvoir municipal afin de l'enrôler dans ses troupes. Les multiples batailles de ces dernières années concernant les tracés d'autoroutes ou de voies rapides, de TGV ou de pistes d'aéroports, la lutte contre les nuisances ou la pollution voient les associations écologistes mobiliser la population et les élus contre les pouvoirs publics nationaux. Les élus locaux se trouvent alors dans une situation inconfortable : d'un côté, il leur faut, bon gré mal gré, s'associer aux écologistes afin d'éviter qu'une contestation incontrôlée ne les prenne à leur tour pour cible ; de l'autre, faire pression sur les décideurs nationaux afin qu'ils trouvent une cote mal taillée entre les besoins de l'équipement (et de la création d'emplois) et l'environnement : l'élu local devient ainsi médiateur entre des lobbies au départ informels mais qui s'institutionnalisent (à travers la juridisation de leur bataille) et des

pouvoirs publics désireux d'éviter l'enlisement de leurs dossiers. La difficulté majeure est atteinte lorsque le pouvoir local est contraint d'arbitrer entre deux lobbies de force égale, comme dans les conflits qui opposent les environnementalistes d'une part et les pollueurs de l'autre (usine industrielle ou agro-alimentaire), voire trois types de lobbies comme dans la bataille actuelle pour la propreté de l'eau où la municipalité doit arbitrer entre les écologistes, les industriels et les concessionnaires de l'eau (cf. les conflits bretons liés à la pollution par le nitrate).

Dans ces domaines où la décentralisation a transféré le pouvoir de décision à la commune (urbanisme, scolaire et périscolaire), le décideur local se trouve donc face aux mêmes problèmes de gestion des groupes d'intérêt que le pouvoir politique aux échelons nationaux ou régionaux.

Face aux lobbies associatifs, la réplique du pouvoir local est l'instrumentalisation. Elle peut d'abord consister dans la « labélisation » des groupes d'intérêt, en donnant une « représentativité locale » aux associations, sous une forme financière (subvention) ou symbolique (octroi d'un statut particulier) ; elle peut aussi prendre la forme d'une intégration des associations aux structures de représentation (comité d'expansion, commissions municipales).

3. Les Lobbies d'Aide à la Décision

Un troisième type de lobbying s'est développé ces dernières années avec la professionnalisation de la politique locale et la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques. Prenant le relais des lobbies de la communication qui s'essoufflent du fait de la minceur des budgets locaux, l'expertise est devenue un groupe d'intérêt spécifique, qui tente de bénéficier du besoin de formation, d'assistance juridique ou gestionnaire des élus et des fonctionnaires territoriaux et éventuellement de le susciter. Prolongement des partis, des associations d'élus et des syndicats de fonctionnaires territoriaux, ou entreprises privées indépendantes, ces structures proposent aux pouvoirs locaux (politique et administratif), au-delà de la formation ou de l'aide à la décision, une sécurité permanente face aux dangers que constituent le développement de la juridisation de la politique (sur les plans non seulement administratif et civil, mais pénal et financier) et l'incapacité des élus et fonctionnaires de suivre l'évolution de la législation.

Le lobby de l'expertise devient une sous-traitance du travail politique et administratif, qui modifie le comportement des décideurs locaux en imposant de nouveaux produits sous couvert de modernisa-

tion (par exemple l'audit ou l'évaluation, conçus davantage comme méthodes de communication que comme outils d'analyse), tout comme le lobby de la communication s'était imposé dans les années 1980.

Le flou des répartitions de compétences et l'élargissement de celles-ci au niveau local constituent en tout cas un facteur favorable au développement du lobbying local durant les prochaines années. La question essentielle est de savoir s'il empruntera les voies d'un pouvoir d'influence respectueux des règles démocratiques et juridiques ou s'il continuera à se combiner avec une culture de la connivence qui a longtemps été à la base des rapports entre politique et société locale.

RÉSUMÉ

Le lobbying local a toujours eu des difficultés à se dégager en France d'une culture de la connivence, voire de la corruption. Il se développe sur trois pôles : celui du monde économique et aussi financier ; celui des associations, qui constituent les vrais lobbies locaux mais dont les fonctions se diversifient, notamment en s'ouvrant à l'environnement ; celui de l'aide à la décision et de l'expertise.