THIERRY BRÉHIER

Les groupes de pression à l'Assemblée

Pas question de se livrer ici aux délices des ragots. Le plaisir pourrait pourtant en être grand pour l'auteur comme pour les lecteurs. Il est trop facilement admis par quelques esprits forts que les députés ne sont que les jouets des groupes de pression, que, derrière presque chaque alinéa d'un texte de loi, il faut chercher — et trouver — l'intérêt particulier qu'il va scrvir et qui l'a inspiré!

Quelques exemples judicicusement choisis pourraient aisément démontrer cette thèse, mais ces exemples ne seraient que des cas particuliers et toute vérité partielle est partiale, donc erronée. La tâche serait aisée, mais elle amènerait à voir les choses par le petit bout de la lorgnette.

Pas question pour autant de nier l'existence des groupes de pression. Ils existent à l'Assemblée nationale, comme auprès de tous les centres de pouvoir. Leur influence n'est pas négligeable; le contester serait tomber dans l'angélisme. Mais leur rôle est parfois bien utile pour ne pas dire indispensable : que de textes législatifs éloignés de toute réalité, que de lois inapplicables si les praticiens n'avaient permis une meilleure appréhension de la nature exacte des ehoses. Le député, pas plus que le fonctionnaire, ne peut tout savoir; il a besoin de l'information que lui apportent les groupes de pression. A l'élu simplement de faire le tri entre la défense d'intérêts particuliers indispensables à la bonne marche de la société, et la protection de ceux qui, au contraire, lui sont néfastes.

I. — De la théorie à la pratique

Une telle situation est pourtant contraire à la théorie traditionnelle du droit public français. La loi Le Chapellier a confirmé que, pour les révolutionnaires français, les citoyens ne pouvaient se réunir pour défendre des intérêts particuliers. Seule la Nation — et ses représentants élus — pouvaient incarner l'intérêt collectif, et seul celui-ci devait avoir la possibilité de s'exprimer. Cette notion a longtemps sous-tendu la doctrine classique de la représentation qui, comme l'expliquent M. Charles Debbasch et Jean-Maric Pontier (1), « exprime la méfiance des constituants à l'égard de tout ce qui pourrait être un fractionnement de cette représentation ». Pour les classiques, d'après les mêmes auteurs, reconnaître les groupes de pression était « un aveu d'échec de la représentation unitaire de la nation ».

Aux Etats-Unis, la situation est tout à fait inverse. L'Etat n'est pas né d'une sacralisation de la nation, mais de la nécessité de fédérer des intérêts particuliers qui peuvent être contradictoires. D'où l'acceptation des groupes de pression et même la reconnaissance de leur conséquence parlementaire le lobby par une loi d'août 1946, la federal regulation of lobbyng; seule condition : qu'ils agissent au grand jour en s'enregistrant auprès du bureau des chambres.

La France n'en est pas là, loin s'en faut. Les groupes de pression ont eu beau prouver leur existence tout au long de la IIIe République, la Constitution de la IVe n'en parle que pour les interdire. Les groupes d'études parlementaires, qui en sont la traduction, n'en fleuriront pas moins de 1945 à 1958. Regroupant des députés appartenant à divers groupes politiques mais unis dans « l'étude » — en fait la défense — des intérêts moraux, et surtout matériels, d'une catégorie socioprofessionnelle ou d'un groupe de citoyens, « leur observation s'apparente à un théâtre d'ombres qui disparaissent sans laisser de traces », remarque M. Jean-Marie Pontier (2).

La Ve République va les autoriser mais en les circonvenant dans d'étroites limites. L'article 23 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale précise qu'ils ne sont interdits que s'ils entraînent pour leurs membres « l'acceptation d'un mandat impératif ». Cette seule limitation laisse la porte grande ouverte, mais elle eut

⁽¹⁾ Charles Debbasch et Jean-Marie Pontier, Introduction à la politique, Précis Dalloz, 1982.

⁽²⁾ Jean-Marie Pontier, Les intergroupes parlementaires, in Revue de Droit public, septembre-octobre 1981.

quand même l'occasion de jouer. C'est, implicitement, en s'appuyant sur cette interdiction du mandat impératif par l'article 27 de la Constitution que le général de Gaulle refusa en mars 1960 la réunion de l'Assemblée nationale en session extraordinaire demandée pourtant par la majorité de ses membres — conformément à l'article 29 de la Constitution — sous la pression des organisations agricoles. Un coup de frein était donné au plus puissant des lobbies existant encore actuellement, comme nous le verrons plus loin.

Aujourd'hui, il existe 58 « groupes d'études », tous agréés par le bureau de l'Assemblée, celle-ci se contentant de leur attribuer un administrateur pour assurer leur secrétariat et des lieux de réunion. Si certains se réunissent régulièrement, comme celui sur « les problèmes de la drogue et de la toxicomanie », d'autres, comme celui sur « les problèmes de la sécurité des biens et des personnes dans les grandes villes », n'ont d'existence que symbolique; d'autres enfin n'ont eu de raison d'être que le temps d'un débat politique particulièrement aigu, comme celui sur la « laïcité ».

Même s'ils ne sont plus le lieu privilégié de l'intervention des groupes de pression, leur existence officielle confirme l'impossibilité d'interdire la défense d'intérêts particuliers au sein même de ce qui est censé représenter la Nation et son unité d'intérêt : l'Assemblée nationale. Les théoriciens l'ont d'ailleurs bien reconnu, surtout après les travaux de M. Jean Meynaud qui a publié plusieurs ouvrages sur ce thème depuis 1958. M. Georges Burdeau reconnaît que « le groupe de pression est un mode naturel d'expression » et que son développement est « la conséquence logique de la nature de la démocratie contemporaine en tant, d'une part, qu'elle repose sur la volonté des hommes situés et que, d'autre part, elle fait assumer par le pouvoir l'entreprise de l'amélioration du sort de chacun par une redistribution des revenus » (3).

La brutale modification des institutions françaises en 1958 a, bien entendu, changé les conditions d'intervention des groupes de pression. Ils ont eu tendance à quitter le Palais-Bourbon pour l'Elysée, Matignon et tous les ministères. Il ne faut pas en déduire pour autant qu'ils n'arpentent plus les couloirs de l'Assemblée nationale. Les députés servent de procédure d'appel contre les décisions prises par l'exécutif. Surtout, les lobbies font le nécessaire pour que, emporté par un zèle « déplaeé », le législatif ne mette pas à mal un accord laborieusement passé avec le gouvernement. Les conditions de

⁽³⁾ Georges Burdeau, Traité de science politique, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1983.

nationalisation de Matra ou certains projets de loi en matière agricole — comme nous le verrons plus loin — sont de bons exemples en la matière.

II. — Oui, les lobbies existent

« Montagnards de tous les partis, unissez-vous! » Ce cri, lancé un beau jour de juin 1984 par M. Robert de Caumont, député socialiste des Hautes-Alpes, prouve — s'il en était besoin — que pour défendre certains intérêts particuliers les députés peuvent dépasser les frontières partisanes. Et il fut entendu : pour bâtir une loi assurant un meilleur développement et une protection plus ferme de la montagne, les montagnards se retrouvèrent entre eux ; le secrétaire d'Etat, M. Roger Souchon, était un élu du Cantal, le président de la commission spéciale, M. Louis Besson, député de Savoie, et le rapporteur, M. de Caumont. Sur les bancs de l'hémicycle, il n'y avait, ou presque, que des élus de zones de montagne. Les intérêts de leurs électeurs furent on ne peut mieux défendus. Mais ceux de la Nation tout entière le furent-ils vraiment?

Cette « loi montagne » faite par des montagnards pour des montagnards est presque une caricature. Elle confirme en tout cas que les groupes de pression sont bien présents à l'Assemblée nationale. Quand 29 députés, toutes tendances politiques confondues, posent la même année — 1983 — une question sur la situation des kinésithérapeutes, la source de leur inspiration doit être bien voisine, surtout lorsque la plupart de ces questions aborde un même sujet : les conditions de remboursement de l'intervention des kinésithérapeutes au bénéfice des femmes enceintes! De tels exemples pourraient être multipliés, mais ce ne sont pas les plus significatifs. Après tout, en l'occurrence, le parlementaire remplit un de ses rôles : alerter l'exécutif sur les difficultés d'application d'une de ses décisions... même s'il ne vérifie pas toujours le bien-fondé de la réclamation parvenue jusqu'à lui!

L'administration de l'Assemblée, elle-même, n'interdit pas la présence de représentants des lobbies dans ses murs. En délivrant des « cartes mauves » donnant le droit d'accès aux salles où déambulent ministres, députés et journalistes à des représentants de groupes de pression, elle sait que, pour eux, l'intérêt n'est pas seulement de se mêler au milieu politique. Ils sont une trentaine à en disposer : 17 délégués d'organismes ou d'entreprises publics, depuis la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, la délé-

gation à l'Aménagement du Territoire, l'Institut national de la Consommation, jusqu'à Air France, la Caisse des Dépôts et Consignations, la sncf, edf, la régie Renault; mais aussi 7 représentent des organismes agricoles et même 2 des syndicats patronaux (alors que les syndicats ouvriers n'y ont pas droit): Confédération générale des petites et moyennes Entreprises, Fédération nationale des Travaux publics.

Le rôle de ces titulaires de « cartes mauves » est simple : écouter, surveiller, pour rendre compte à leurs mandants de ce qui se dit, de ce qui se pense au Palais-Bourbon, et, ensuite, organiser les contacts qui se révèlent utiles ou nécessaires. L'habitude de se voir, de discuter, permet quelques passe-droits. Il n'est pas surprenant, après cela, que les professionnels du bâtiment aient disposé des épreuves du rapport sur la loi modifiant les règles de l'aménagement urbain... avant même le rapporteur.

D'autres groupes sont davantage intégrés encore à la vie de l'Assemblée. Les militaires ont leur propre commission, celle de la défense nationale, qui ne s'occupe que de leurs affaires. La spécialisation permet d'être un instrument de pression très efficace (4). Alors qu'à leur arrivée au pouvoir en juillet 1981, les socialistes ont mis fin au procédé — contestable au regard de la séparation des pouvoirs — du détachement de fonctionnaires du ministère des finances auprès de la commission des finances pour l'aider dans sa tâche de contrôle de leur propre administration, trois officiers, trois colonels — un par arme —, restent attachés auprès du président de la commission de la défense : sources d'information pour lui, mais aussi moyen de surveillance pour eux.

Les agriculteurs n'ont pas besoin d'avoir une commission à eux pour faire entendre leurs voix au Palais-Bourbon. Et de quelle manière! Ils ont des « amis » dans tous les groupes politiques; dès qu'il s'agit de débattre de leur situation, salle de commission ou hémicycle se remplissent comme par enchantement. C'est à qui se montrera le meilleur défenseur de leurs intérêts réels ou supposés. De partout, les plaintes ont beau monter contre la puissance du lobby agricole, rien n'y fait. Il est solidement accroché au Parlement et rien ne l'en fait démordre, pas même le fait que les actifs agricoles ne représentent plus que 8 % de la population active française!

⁽⁴⁾ Au Sénat, la commission compétente est celle des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Ce champ plus vaste d'intérêt lui permet de replacer les problèmes militaires dans l'évolution des rapports internationaux. Une vision élargie permet d'être moins prisonnière des points de vue spécifiques des seuls militaires.

Certes leur présence dans des zones qui, sans eux seraient des déserts, les activités annexes qu'ils permettent ne doivent pas être négligées, mais pourquoi les élus se donnent-ils tant de mal pour une partie — si souvent autant minoritaire — de leur électorat? Les porte-parole des agriculteurs savent y faire, il est vrai : présence permanente dans les couloirs du Palais-Bourbon, réunions régulières dans les départements ou les régions avec les élus à qui sont présentés des dossiers techniquement très au point, voyages d'études sur le terrain pour parlementaires ou fonctionnaires de l'Assemblée (ce sont les seuls que l'administration accepte pour ses membres et à la condition qu'ils aient lieu en France et pour les administrateurs directement intéressés) (5). Résultat de tout cela le lobby agricole est incontestablement le plus puissant du Parlement.

A côté, les assurances sont de toutes petites filles pourtant : le seul « détaché » du ministère des finances resté en place après 1981 est justement là pour les représenter. Certes, son rôle est peut-être plus symbolique qu'autre chose ; les sociétés les plus importantes étant nationalisées, elles savent à quelle porte de l'exécutif il leur faut frapper pour être entendues. Mais une possibilité de surveillance du législatif est toujours utile. Ainsi, lors du débat de la loi facilitant l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, un député radical de gauche, M. Alain Bonnet, surveilla la discussion et intervint — sans succès — afin d'éviter de trop lourdes conséquences pour les compagnies, surtout par rapport aux mutuelles.

La discussion des projets de loi est bien en effet la meilleurc manière d'apercevoir l'action des groupes de pression, même s'il ne s'agit là que de la partie émergée de l'iceberg. Quant à ce qui est immergé, il est bien difficile d'en mesurer la profondeur : les phantasmes des uns répondent à la naïveté des autres. L'actualité de ces quatre dernières années permet en tout cas de se faire une idée.

Certains cas ont été si flagrants qu'il suffit de les évoquer. Ainsi de la loi perpétuant la possibilité pour les avocats du barreau de Paris de plaider en banlieue sans y avoir de correspondants. La bataille fut si rude qu'elle sortit du cercle restreint des initiés, faisant même appel à la publicité dans les journaux. Mais devant la puissance du barreau parisien, les barreaux de la périphérie parisienne ne faisaient pas le poids; ils durent rendre les armes, n'arrachant qu'une mince concession. Certains avocats de Paris purent ainsi

⁽⁵⁾ Que des règles rigoureuses aient dû être fixées prouve suffisamment les risques d'abus en la matière!

défendre, dans l'hémicycle, leurs confrères sous les regards intéressés des membres de leur Conseil de l'ordre.

D'autres affrontements furent plus feutrés. Lors de la modification du Conseil économique et social, tous les groupes d'intérêt assiégèrent le rapporteur pour obtenir soit une représentation soit un accroissement du nombre de leur représentation. Le rapporteur du projet de loi sur le statut des fonctionnaires des collectivités locales garde un souvenir bien pénible de l'automne 83. Alors qu'au printemps un difficile équilibre avait été trouvé entre la volonté décentralisatrice et le souei de donner un statut commun à l'agent communal de Bordeaux et à celui d'une petite commune alsacienne, tout fut remis en cause lorsque le projet vint en discussion après l'été : les élections professionnelles approchaient et la campagne électorale portait à leur paroxysme les divergences d'intérêts entre les diverses corporations et leurs syndicats.

La loi de finances devrait, bien entendu, être l'objet de soins particulièrement attentifs des groupes de pression, mais elle est surveillée de trop près par le Gouvernement pour que leur intervention au niveau du législatif soit très efficace. Tout juste quelques actions ponctuelles sont-elles possibles, où là encore le lobby agricole montre toute sa puissance. La loi de finances pour 1985 permit quand même aux propriétaires de machines à sous d'obtenir, en deuxième lecture, non sans mal, un report dans le temps de la rigueur fiscale que le Gouvernement, persuadé que cette industrie sert en grande partie à blanchir l'argent du gangstérisme, voulait leur imposer.

Les projets « attrape-tout », « diverses dispositions d'ordre social » et « diverses dispositions d'ordre financier », sont de merveilleux outils pour faire passer discrètement des modifications législatives. Les syndicats en usent et en abusent pour mettre au point les dispositions des lois Auroux, dont l'application se révèle parfois délicate, ou contredire une jurisprudence qui commence à leur être défavorable. Quant à l'analyse, un amendement se révèle régler un problème très particulier, pour ne pas dire un cas unique, son origine ne peut faire de doute.

Le fin du fin consiste à intervenir publiquement au dernier moment, pour éviter un examen trop poussé de la disposition proposée et ne pas laisser le temps aux groupes de pression qui pourraient y être opposés d'intervenir. Le Gouvernement lui-même ne se prive pas de tels procédés. Ainsi c'est en séance publique, lors de la discussion en première lecture au projet de loi portant « diverses dispositions d'ordre social » de l'automne 1984, qu'il dépose un amendement dispensant le Crédit agricole de créer un comité d'entreprise

de groupe — formalité qui était imposée aux autres réseaux bancaires mutualistes — sous prétexte qu'il disposait déjà, contractuellement, d'un organisme quelque peu équivalent. Le plus efficace est eneore de faire adopter l'amendement souhaité par la commission mixte paritaire Sénat-Assemblée nationale, donc sans débat public ; il est en effet de tradition de ne pas revenir — sauf rarissime exception — sur l'accord ainsi mis au point entre les deux Chambres. Ainsi procéda M. René Monory pour réduire encore un peu plus l'application de la loi sur les plus-values.

Depuis 1981, la possibilité de ces amendements « surprises » a été considérablement réduite. La discipline au sein du groupe socialiste impose, en effet, que tout amendement d'un de ses membres lui soit préalablement soumis. Comme les attachés parlementaires des ministres assistent aux réunions du groupe, ils peuvent saisir leur patron et ainsi obtenir que soit rendu un arbitrage véritablement politique. Or si les groupes de pression veulent avoir quelques chances d'obtenir satisfaction, e'est en passant par la majorité. La discipline de vote au sein des groupes est ainsi un frein considérable à l'action des groupes de pression. Elle ne permettrait plus que se reproduise la course aux avantages que se sont livrée un avoué et un avocat, tous deux membres du groupe gaulliste lors de la discussion du projet de loi fusionnant les deux professions dans les années soixante. L'opposition est saisie seulement pour éviter que, par purisme, elle ne s'élève contre un arrangement obtenu diserètement avec le pouvoir (6), et pour surveiller que, sous la pression de quelques ultras de la majorité, celui-ci ne soit pas mis à mal au cours de la séance publique.

Dans les combats purement idéologiques, l'affaire est bien entendu tout autre. Les groupes de pression — opposés aux choix du Gouvernement — savent qu'ils ne peuvent compter que sur l'opposition pour se faire entendre. Ainsi des nationalisations. Il ne put jamais être formellement prouvé que la poignée de députés du RPR et de l'UDF qui menèrent la bataille dans l'hémicycle reçurent un soutien des groupes nationalisables. Mais il est certain qu'ils bénéficièrent d'un appui logistique important, aux portes mêmes de la salle des séances. C'est d'ailleurs à la suite de cela que l'accès aux salons qui la jouxtent fut sévèrement réglementé. De même, lors de la loi sur la presse, les mousquetaires qui ferraillèrent contre M. Georges Fillioud assurent qu'ils ont pas reçu le soutien technique promis par

⁽⁶⁾ Ainsi dans les débats sur l'enseignement privé, il lui fut vivement déconseillé de critiquer le début de carte scolaire que M. Savary voulait imposer aux établissements privés.

M. Hersant, mais la « couverture » que donnèrent de leur combat ses journaux était en soi un appui important.

Lors du débat sur l'école privée, en revanche, l'intervention des groupes de pression se fit au grand jour : la présidente et le secrétaire général de l'Association parlementaire pour la liberté de l'enseignement contre le président du groupe d'études sur la laïcité. Si les premiers l'emportèrent, c'est certes parce que l'opinion publique fut de leur côté, mais n'est-ce pas aussi parce que les seconds étaient persuadés de gagner, étant donné la composition de l'Assemblée ?

Car bien entendu, pour un lobby, le plus efficace est encore qu'un de ses membres siège sur les bancs de l'Assemblée, en position de se faire entendre, donc en appartenant à la majorité. Lorsque, pendant la discussion de la loi sur l'enseignement supérieur, le rapporteur, M. Jean-Claude Cassaing, député socialiste de la Corrèze, s'opposa à M. Jean Foyer, député RPR du Maine-et-Loire, sur le rôle respectif des professeurs titulaires de leurs chaires et des autres enseignants, nul ne pouvait oublier que le premier est maître-assistant et le second professeur d'université.

Pour autant, l'Assemblée n'a pas connu, ces dernières années, les scandales qui éclaboussèrent la fin du gaullisme et les débuts du giscardisme. Après que M. Rives-Henry eut mis au service d'une société faisant appel à l'épargne son titre de député, ce mélange de genre fut interdit par la loi organique sur les incompatibilités de fonction des titulaires de mandat parlementaire. Mais les règles de celles-ci sont facilement tournées. Ainsi a beau être interdite la présence au Parlement de dirigeants de société « dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services pour le compte ou sous le contrôle de l'Etat », M. Marcel Dassault est toujours député de l'Oise. Et quand, en 1974, le général Stelhin fut pris à partie pour avoir argué de ses fonctions de vice-président de l'Assemblée nationale dans un document critiquant un avion fabriqué par Dassault au bénéfice de ses concurrents américains — avec qui il avait quelque lien d'affaire — c'est le général de Bénouville, député de Paris, mais aussi collaborateur du groupe Dassault, qui fut l'un de ses plus sévères accusateurs.

III. — Les lobbies sont indispensables à la démocratie

Le Parlement est une bulle de verre; la vie n'y pénètre que par des miroirs déformants : les contacts que ne manque pas d'avoir le député de retour dans sa circonscription. Tout naturellement, ses amis, son milieu social, ses relations professionnelles, ses compagnons ou camarades de parti, sont privilégiés. Comme tout un chacun, l'élu ne peut tout savoir, connaître les tenants et aboutissements de toutes les situations. Or dans la discussion d'un projet de loi, il doit débattre avec un ministre normalement parfaitement informé par son administration, dont le rôle est justement d'analyser tous les aspects, toutes les conséquences du projet présenté par le Gouvernement. Face à celui-ci, le parlementaire est en état d'infériorité. Ce n'est pas sain pour le bon fonctionnement d'institutions démocratiques.

Son expérience, son entourage, peuvent permettre à un député de remonter — au moins en partie — son handicap. Quand l'exécutif propose au législatif d'abaisser l'âge de la retraite des membres de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, l'avocat et député socialiste Raymond Forni, le maître des requêtes au Conseil d'Etat et député Alain Richard, le conseiller référendaire à la Cour des comptes et député Jean-Pierre Soisson, savent parfaitement ce qu'il en retourne. Ils peuvent ainsi se faire entendre — si ce n'est écouter — quand des impératifs politiques vont contre leur réticences. Mais pour le reste ?

Les groupes de pression vont fournir au député une ouverture sur des milieux sociaux qu'il ne fréquente guère, des informations sur des professions qu'il ne connaît pas. Par les dossiers — souvent contradictoires — qu'ils vont lui remettre, ils vont lui expliquer les dessous d'un projet de loi, ses raisons profondes, ses conséquences prévisibles. Ainsi les lobbies vont aider le parlementaire à pouvoir discuter — presque — d'égal à égal avec le ministre.

Bien souvent, ce sont eux qui vont souligner un vide juridique et faire comprendre la nécessité de le combler. Quand M. Georges Colin, élu socialiste de Reims, fait adopter une législation modernisant les conditions d'attribution de l'appellation d'origine des vins de Champagne, il est certainement le porte-parole d'un groupe de pression, mais est-ce pour cela que sa proposition de loi n'était pas indispensable?

A eux aussi de souligner les conséquences néfastes d'une disposition d'un projet de loi. Quand ils n'ont pas su — ou pas pu — se faire entendre de l'administration, le Parlement sert de chambre d'appel. M. Pierre Joxe, pour lutter contre la prolifération des armes à feu, a obtenu que soit considérablement limitée leur publicité; mais son projet prévoyait qu'une publication accueillant des placards publicitaires pour les armes ne pouvait recevoir en plus que de la publicité pour la chasse ou la pêche. L'administration croyait avoir ainsi préservé la situation particulière des revues spécialisées. Erreur!

il a suffi à un de leurs « amis » d'expliquer au président de la commission des lois que le Saint-Hubert ou Le Chasseur français étaient aussi remplis de publicités pour tout ce qui touche au jardinage et au bricolage, et que celles-ci étaient indispensables à leur équilibre financier. L'affaire fut réglée par un amendement contre lequel le Gouvernement ne put rien dire.

La préparation des nombreuses lois réformant le droit des affaires votées depuis 1981 permit aussi aux députés socialistes de connaître — et parfois d'apprécier — un monde qu'en général ils ignoraient. Quelle ne fut pas leur surprise de découvrir que le notariat n'était pas forcément une profession endormie derrière des dossiers poussiéreux, juste soucieuse de préserver son monopole, mais que les notaires avaient su se moderniser et étaient parfaitement au courant des difficultés juridiques des entreprises.

Les notaires, depuis longtemps, ont su être un groupe de pression particulièrement efficace. Mettant en avant leur qualité de praticiens du droit, ils savent montrer du doigt les dispositions juridiques difficilement applicables. A l'affût de tous les projets qui les concernent peu ou prou, ils les font sérieusement analyser par des membres du notariat et des consultants appartenant à son Institut d'Etudes juridiques. Arrivant avec des dossiers techniquement au point, ils sont facilement écoutés. Tout législateur soucieux de faire correctement son travail ne peut se passer de leurs remarques.

Les rapporteurs des divers projets de loi réformant le droit des faillites ont donc travaillé avec eux, comme avec les diverses organisations patronales, les chambres de commerce ou les commissaires aux comptes. Ces derniers ont su tellement faire comprendre l'intérêt de leur mission que ce sont les socialistes qui ont accru leur rôle; tant et si bien que Marc Lauriol, qui est l'un des leurs mais aussi député RPR des Yvelines, n'eut à intervenir — sans succès d'ailleurs — que sur un seul point en séance publique.

Sans l'intervention de ces groupes de pression, les lois sur la vie des entreprises auraient certainement été moins proches de la réalité économique. La plupart des députés socialistes en ont d'ailleurs bien conscience, et les sollicitent lorsqu'ils ne se manifestent pas directement. Par l'intermédiaire des lobbies est ainsi, notamment, compensée — en partie — la sous-représentation de certaines professions à l'Assemblée nationale.

IV. — Les limites du lobbyng

Peu à peu, sous l'impulsion des groupes de pression, et parce que l'intervention de l'Etat n'a maintenant plus guère de limites, le Parlement a tendance à devenir un arbitre entre les intérêts particuliers, cherchant à en dégager l'intérêt général, étant admis que celui-ci n'est pas la somme de ceux-là et n'est pas non plus, forcément, opposé à l'un d'eux. Cette évolution n'est probablement pas évitable, encore faut-il la maîtriser.

Avoir certains des siens sur les bancs de l'Assemblée est pour une profession un avantage ineontestable. Il ne faudrait pas que celles qui sont sous-représentées — par tradition, les cadres des entreprises privées sont du nombre — soient par trop désavantagées face à celles qui sont sur-représentées en comparaison avec leur poids dans la vie économique du pays, comme, par exemple, les fonctionnaires.

Depuis 1981, l'Assemblée a su s'affranchir de la présence des agents des ministères dans son travail de contrôle de l'activité gouvernementale. Il ne faudrait pas que, maintenant, elle tombe sous la tutelle des groupes de pression dans son activité législative, alors que déjà quelques députés écoutent davantage leurs « amis » des syndicats, par exemple, que les fonctionnaires de l'Assemblée. D'autant que tous les lobbies ne sont pas devant elle à armes égales. Tous ceux qui, de 1958 à 1981, savaient qu'ils trouveraient porte close du côté de la majorité ont eu quelque mal à s'habituer à la nouvelle donne. Ils ont trouvé plus facilement le chemin des ministères que celui du Palais-Bourbon. Certains élus socialistes sont encore frappés par le manque de réaction des mutuelles et du mouvement coopératif, par exemple, à des projets de loi qui auraient dû les intéresser. Ce sont eux qui ont dû les solliciter.

Les milieux qui ont toujours trouvé bon accueil à l'Assemblée ont su, en revanche, s'adapter très vite au changement de majorité. On a vu ce qu'il en a été, notamment, pour les commissaires aux comptes et les notaires. Il ne faudrait surtout pas croire que leurs interventions étaient totalement désintéressées. Par la qualité de leurs apports techniques, ces professions ont su modifier leur image, créer entre elles et de nombreux députés socialistes un climat de confiance bien différent de la guerre idéologique qui semblait régner dans le passé. Le ps n'y a probablement pas gagné de voix, mais cela a sans doute joué dans « l'oubli » de projets de réforme qu'elles redoutaient.

L'influence des groupes de pression n'est pas pour rien, non plus, dans l'accentuation d'un travers habituel des législateurs : le poin-

tillisme de la loi. C'est bien souvent à leur demande que sont adoptées des précisions qui devraient être laissées soit aux décrets d'application, soit à l'appréciation de la jurisprudence. Les lois en deviennent difficilement compréhensibles, trop complexes et manquent donc, parfois, de cohérence les unes avec les autres.

Plus grave, la trop grande influence de certains lobbies finit par retirer au Parlement la possibilité de faire la loi comme il l'entend. A plusieurs reprises, par exemple, M. Michel Rocard a expliqué aux députés socialistes qu'il n'était pas possible de modifier ses projets car ils étaient l'aboutissement de délicates négociations avec la profession agricole et qu'il n'était donc pas question de revenir sur la transaction sur laquelle avaient fini par s'entendre le ministère et la FNSEA. Ce fut ainsi le cas pour la réforme de la mutualité agricole ou pour la loi foncière agricole.

Le lobbyng existe donc en France, mais il ne faut pas y voir forcément un mal. Son analyse ne peut en aucun cas être exhaustive; comme en matière d'espionnage, les opérations vraiment réussies des groupes de pression sont celles dont on ignorera toujours tout. Même si certaines de leurs interventions sont contraires à l'intérêt du pays, ce n'est pas à eux qu'il faut en vouloir. Comme l'a écrit un jour Raymond Aron (7), « les groupes de pression sont moins coupables que ceux qui leur cèdent quand ils devraient résister ».

(7) Raymond Aron, Le pouvoir économique in Revue économique de 1958, cité par Georges Burdeau dans son ouvrage mentionné ci-dessus.

RÉSUMÉ. — Les groupes de pression sont présents à l'Assemblée nationale, bien que la théorie classique des institutions veuille que les élus ne puissent représenter que l'intérêt général. L'analyse des conditions de discussion de quelques projets de loi prouve que leurs interventions ne sont pas sans effet. Mais ils permettent aux députés de connaître les conditions d'existence de groupes socio-professionnels que sans cela ils ignoreraient. En fournissant aux élus de nombreuses informations les groupes de pression leur permettent d'être en position moins inégale face au ministre dans la discussion des projets de loi. Mais parfois leur trop grande influence retire toute liberté de manœuvre aux députés dans le vote de la loi.