

Le lobbying à Bruxelles

Le lobbying, tel qu'il est en usage dans la vie parlementaire aux USA, heurte la culture européenne. Pourtant il est intensément pratiqué dans les institutions bruxelloises. Trois acteurs-clé de ces pratiques viennent en témoigner et en montrent la nécessité et les bienfaits.

L'École de Paris du management, au cours de sa soirée des Invités du 4 octobre 2004¹, a entendu le témoignage de trois acteurs impliqués dans le lobbying à Bruxelles ou concernés par lui :

- un consultant en lobbying : M. Stefan SCHEPERS, cofondateur de European Public Policy Advisors ;
 - un haut-fonctionnaire européen : M. Dimitri GIOTAKOS, membre du cabinet du commissaire pour l'environnement ;
 - un industriel : M. Jacques du PUY, directeur général de Bayer CropScience Europe.
- Chacun a apporté son éclairage sur la pratique du lobbying et voici les résumés de ces témoignages.

LE CONSULTANT : Rien de très nouveau dans la pratique du lobbying, terme désignant toute action ayant pour but d'influencer une autorité publique. Les bas-reliefs de l'Antiquité nous montrent la foule se pressant dans le vestibule du Sénat afin de rencontrer tel ou tel haut personnage. Les salons du XVIII^e siècle servaient autant à se créer des réseaux à la cour qu'à discuter de littérature. Les puissants eux-mêmes envoyaient des délégations vers d'autres puissants à travers des ambassades : on pourrait considérer qu'un diplomate n'est rien d'autre qu'un lobbyiste d'État, ou qu'un lobbyiste est un diplomate d'intérêt privé. Le phénomène a cependant changé d'échelle : aujourd'hui, le marché du lobbying à Bruxelles est estimé à cent millions d'euros par an.



Le modèle européen résiste

Si le lobbying d'affaires est devenu de plus en plus important et même incontournable, c'est que les relations entre entreprises, société et politique se sont profondément transformées. À Bruxelles, les entreprises se trouvent confrontées à une double nécessité : au plan mondial, œuvrer à une libéralisation et à une dérégulation maximales afin de pouvoir contrer efficacement leurs concurrents d'Amérique ou d'Asie ; en Europe, s'efforcer de maintenir des relations de coopération et de soutien avec les pouvoirs politiques et la société civile de tous les pays européens dans lesquels elles ont des intérêts, ainsi qu'avec les institutions européennes, qui dirigent l'ensemble du système. Ce dilemme apparaît clairement lors des négociations de directives européennes en matière d'environnement, de santé, de protection des consommateurs, de politique sociale et autres.

Un système politique complexe

Les vingt-cinq pays membres ont développé, au fil des siècles, des cultures spécifiques, et proposent des réponses qui varient selon leur contexte historique, culturel, social et économique. Comme l'a dit un jour le président Mitterrand : « Nous portons

tous un sac à dos avec vingt siècles dedans. » Un directeur de cabinet à Paris et un directeur de cabinet à Berlin n'ont pas la même culture administrative et ne remplissent pas les mêmes fonctions. Un ministre n'a pas les mêmes contraintes ou facilités que son homologue d'un autre pays vis-à-vis du parlement national, du système des partis ou des mécanismes électoraux. Il est nécessaire pour une entreprise de connaître toutes ces différences si elle veut être efficace au niveau européen.

Une prise de conscience progressive

Il est devenu très compliqué pour les entreprises de trouver leur chemin dans ce système politique multipolaire, avec des procédures inconnues et très complexes. Mais ne pas s'y engager signifie laisser le champ libre à ses concurrents. C'est donc un défi à relever : dans le monde actuel, il est impossible, pour une entreprise, de se contenter de gérer son marché de produits et de services ; il faut également qu'elle apprenne à gérer ce que nous appelons le "non-marché", c'est-à-dire tout ce qui entoure et influence les transactions commerciales.

Face à ce défi, les premières réactions des entreprises ont été le déni et le refus. Encore aujourd'hui, à Bruxelles, l'ONG Greenpeace emploie à elle seule plus de personnels et de consultants que les quatre premières sociétés françaises de la Bourse de Paris réunies. En revanche, l'American Chamber of Commerce, qui réunit à Bruxelles toutes les multinationales américaines, compte plus de personnel que la représentation française auprès de l'Union européenne.

Relever le défi

En effet, la création d'un capital de confiance et d'influence ne suffit plus : il faut désormais pouvoir défendre son dossier auprès d'un réseau multinational et multiculturel de fonctionnaires et d'hommes politiques, en étant sensible aux divers intérêts en jeu, aux différences de culture, aux tactiques des opposants. Aujourd'hui, on ne court plus les réceptions, mais on discute, analyses et chiffres à l'appui, sur le lieu de travail.

Une entreprise qui a la sagesse de travailler diplomatiquement et qui s'attire la confiance des autorités européennes et nationales dans les vingt-cinq pays membres peut souvent réussir à faire avancer un dossier politique complexe aussi bien, voire mieux, qu'un gouvernement. C'est ainsi qu'il y a quelques années, alors que la politique européenne en matière d'OGM semblait bloquée et que les multinationales américaines battaient tambour et criaient à la guerre commerciale, une entreprise franco-allemande discutait de solutions pratiques, dont une partie a été reprise presque littéralement dans la directive sur les OGM adoptée en 2001.

Si à l'heure actuelle les entreprises européennes souffrent d'une certaine faiblesse par rapport à leurs concurrents, ce n'est pas seulement à cause de leur représentation plus modeste ; c'est aussi en raison de l'inefficacité de leur organisation pour gérer cet aspect de leur stratégie.

Manuel du lobbyiste

Dans ces évolutions prévisibles, il faut essayer d'identifier qui pousse quel projet, pour quelle raison, avec quels alliés potentiels et quels opposants, puis définir quel est son propre scénario préféré, son scénario de repli, et celui qu'il faut éviter à tout prix. Dans ce cadre, la fonction de communication ou de relation publique doit être une fonction d'exécution, et non une fonction de planification stratégique ; elle doit être intégrée à la "direction des affaires extérieures". L'échec des entreprises européennes à Bruxelles vient souvent d'un manque de coordination interne et de la non-prise en compte des affaires extérieures de l'entreprise dans leur ensemble.

Les entreprises qui mettent en œuvre un tel dispositif s'aperçoivent rapidement que cet investissement porte des fruits, et qu'on peut calculer son rendement de la même façon que pour l'investissement dans la recherche ou dans le marketing. En revanche, quand on pratique le lobbying d'affaires en amateur, les coûts restent élevés, avec un faible résultat.

Le retard français

Trop d'entreprises françaises sont encore tentées par le simple relationnel et se font des illusions sur le pouvoir de leur propre gouvernement. Il faut comprendre qu'un gouvernement n'est qu'un lobbyiste parmi vingt-cinq et que le système européen rend pratiquement impossible qu'un seul d'entre eux suffise à défendre une entreprise ou un secteur. Il est désormais normal qu'une entreprise cherche à promouvoir ses intérêts avec l'aide de plusieurs gouvernements, et pas toujours avec celui de son pays d'origine.

Ainsi, en 1991, un grand constructeur automobile allemand a même obtenu satisfaction contre la position du gouvernement fédéral, grâce à l'appui d'autres pays et du Parlement européen.

LE HAUT-FONCTIONNAIRE : je voudrais démystifier et légitimer le lobbying. La Commission européenne

est la première à souhaiter travailler avec des lobbyistes, tout simplement parce qu'elle veut légiférer pour tout le monde, en tenant compte de tous les intérêts. Elle est donc très ouverte à ce qu'elle appelle le dialogue social. Par exemple, avant de proposer une réglementation qui touchera aux intérêts des entreprises et de leurs employés, elle demande à ces deux partenaires de trouver un accord et de lui faire une proposition sur la base de laquelle elle élaborera la nouvelle législation. Elle s'appliquera dans vingt-cinq pays et non pas dans un seul ; la responsabilité est donc énorme, et cette préoccupation de recueillir l'opinion des divers milieux et parties intéressés est cruciale à la fois pour la légitimité et pour l'équilibre de l'acte législatif.

La Commission européenne n'a pas encore accrédité le métier du lobbyiste, comme aux États-Unis par exemple, où les lobbyistes disposent de cartes d'accès et de laissez-passer auprès du Sénat et de l'Administration, mais elle a formulé un code de conduite qui s'adresse pour l'instant à son propre personnel, en raison des contacts fréquents qu'il entretient avec le monde

**Le lobbying
à l'européenne
apparaît une
manière de nourrir
un débat ouvert
en facilitant
la prise en compte
de la variété
des intérêts,
notamment
techniques, en cause.**

externe. Les lignes directrices de ce code de conduite sont la transparence, l'ouverture, la bonne administration, et surtout l'égalité de traitement envers toutes les parties intéressées, qu'elles soient nationales, syndicales, régionales, privées ou autres.

Le lobbying privé

Il y a quelques années, l'entreprise américaine General Electric a eu la surprise de voir interdire par la direction générale de la concurrence sa fusion avec l'autre géant américain, Honeywell. La valorisation boursière de cette fusion s'élevait à cinquante milliards de dollars, ce qui en faisait la plus importante jamais programmée dans le monde industriel (en excluant le secteur des nouvelles technologies, dont les valorisations boursières sont différentes). Nous l'avons bloquée car elle aurait créé des situations de positions dominantes dans plusieurs marchés européens. Or les décisions de la Commission ont une portée extraterritoriale: elles ne valent pas seulement pour les entreprises européennes, mais pour toute entreprise de par le monde dont les activités peuvent avoir un effet sur le marché européen.

Que des technocrates de Bruxelles puissent interférer avec l'*American Dream* a causé un choc au fameux Jack Welsh, qui voulait terminer sa brillante carrière en constituant le plus grand groupe industriel du monde; mais également au président américain nouvellement élu à l'époque, un certain George W. Bush. Résultat, aujourd'hui, sur la place Schumann de Bruxelles, trône le bureau bruxellois de General Electric. Le groupe sait désormais qu'il faut surveiller de près ce qui se passe chez nous.

Le lobbying sectoriel

S'il reste un soupçon d'illégitimité dans le lobbying, cela ne peut être que dans le cas des lobbies privés; ce soupçon s'efface dès qu'il s'agit de lobbying sectoriel. Récemment, les entreprises cotées en Bourse du secteur de l'informatique et des NTIC ont approché la direction des affaires sociales et de l'emploi pour se plaindre d'une proposition émanant du commissaire chargé du marché intérieur, qui visait à harmoniser les comptabilités des entreprises au plan européen: ces dernières devraient cesser d'intégrer à leur passif les stock-options de leurs salariés. Or les entreprises des NTIC seraient plus particulièrement touchées car elles se sont constituées et ont appris à travailler en rémunérant leurs salariés essentiellement avec des actions. Leurs lobbyistes ont mis en avant auprès de la direction des affaires sociales et de l'emploi qu'en décourageant ces entreprises d'avoir recours à ce mode de rémunération, on prenait un risque pour l'emploi. Je pense qu'il s'agit là d'un lobbying astucieux, efficace et utile.

Le lobbying national

Le lobbying national est le plus connu et je me contenterai donc d'en donner un exemple récent: l'élaboration de la directive sur le temps de travail. Il s'agit d'une mesure législative qui a pour base juridique la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, et qui fixe entre autres une limite maximale à la durée de travail hebdomadaire. Cette clause a fait l'objet d'un grand désaccord entre les États-membres de l'Union européenne: des pays comme la France, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, le Portugal, étaient favorables à l'instauration d'une limite maximale (on parlait d'une limite de quarante-huit heures par semaine en moyenne); tandis que d'autres pays, pour la plupart parmi les nouveaux États-membres et menés par le Royaume-Uni, la refusaient.

Les Britanniques voyaient dans cette réglementation un handicap pour leur compétitivité, ainsi qu'une ingérence dans leur système de relations sociales: cette limite maximale doit faire l'objet d'un accord entre les partenaires sociaux d'un secteur concerné, donc entre syndicats et patronat; or dans le système britannique, il n'existe pas de syndicat, et selon eux, ce système fonctionne très bien ainsi. En tant que non-Français et non-Britannique, j'ai savouré avec délices ce débat extrêmement animé. De leur côté, les pays nouvellement entrés faisaient valoir qu'ils ne pourraient pas rattraper le développement économique des pays les plus avancés si on faisait peser des contraintes sur la durée du temps de travail.

Ce lobbying intense a abouti à une proposition que je juge équilibrée, qui maintient un niveau satisfaisant de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et pour cela fixe bel et bien une limite à la durée travaillée, tout en prévoyant d'autres mesures pour ne pas compromettre le niveau de compétitivité des entreprises.

L'INDUSTRIEL: Je voudrais apporter un témoignage de la façon dont une entreprise peut pratiquer le lobbying au plan européen, en prenant l'exemple d'un de nos produits, le Temik.

Définition d'une stratégie

Il s'agit d'un insecticide utilisé pour protéger les racines des plantes contre les attaques de nématodes, de petits organismes qui peuvent les faire dépérir. Ce produit existe déjà depuis une quarantaine d'années. Or l'Europe a décidé de réévaluer tous les anciens produits pour s'assurer que leurs dossiers correspondaient aux critères les plus sévères sur le plan de la sécurité, qu'il s'agisse de toxicologie ou d'environnement.

Le Temik est pour nous un produit très important, puisqu'il occupe le dixième rang de nos ventes au niveau mondial; en revanche, en Europe, il reste secondaire car relativement peu de cultures sont concernées: les ventes de Temik représentent moins d'un pour cent de notre chiffre d'affaires européen.

En 1997, lorsque la nouvelle mesure s'est annoncée et que nous avons pris connaissance de la masse d'études complémentaires et des coûts associés, nous avons commencé à faire le tri parmi les cultures pour lesquelles il était réaliste de conserver l'autorisation de marché, et nous avons réduit leur liste significativement, pour aboutir, en 2001, à ne conserver que les oignons pour bulbes et la betterave sucrière.



Nous ne pouvions pas abandonner complètement le Temik, même s'il n'est pas stratégique au niveau européen. En effet, les systèmes d'homologation européens et américains sont les deux piliers des dispositifs d'autorisation de mise sur les marchés mondiaux : de nombreux pays ne peuvent pas s'offrir les infrastructures nécessaires aux évaluations très complexes, qui aboutissent à l'élaboration de l'équivalent d'un camion de documents pour chaque produit évalué. C'est pourquoi beaucoup d'entre eux s'appuient sur les évaluations faites en Europe. Il était donc clair qu'au travers de ce dossier était en jeu, au-delà d'intérêts européens pour nous mineurs, le support de nos homologations au niveau mondial.

Par ailleurs, nous avons été confrontés à la demande de nos clients européens qui redoutaient que nous abandonnions ce produit, car, pour certaines cultures mineures, il n'existait pas d'alternative et c'était donc leur activité qui était menacée. C'est ce qu'on appelle, dans notre jargon, les *usages essentiels*. Leur discours était le suivant : « *Vous nous vendez vos grands produits, sur lesquels vous gagnez de l'argent, mais vous devez aussi assurer un service sur des produits moins importants pour vous, mais indispensables pour nous.* »

Il est apparu assez vite que nous n'obtiendrions pas l'homologation générale en Europe. La seule approche possible pour conserver les "usages essentiels" était d'apporter des garanties suffisantes sur la qualité environnementale de notre produit.

Le processus

L'un des problèmes soulevés par les scientifiques était l'impact du Temik sur les oiseaux et sur les vers de terre, qui jouent un rôle important dans l'écosystème agricole.

Au cours du processus, nous nous sommes heurtés à un avis de la Commission européenne qui recommandait de ne pas maintenir l'homologation du produit. La décision était soumise à un vote à la majorité qualifiée, soit positif, soit négatif. Or nous nous sommes trouvés entre les deux : la majorité n'était qualifiée ni d'un côté, ni de l'autre.

La décision a alors été renvoyée au Conseil des ministres, et dans l'intervalle, grâce au dialogue mené avec nos différents interlocuteurs, nous avons élaboré un programme de *stewardship*, c'est-à-dire une assurance qualité permettant de garantir que les utilisateurs finaux, les agriculteurs, emploieraient le produit dans des conditions qui préserveraient l'environnement. Cette solution a emporté la conviction de nos interlocuteurs et c'est ce qui nous a permis d'obtenir finalement une décision d'autorisation sur les usages essentiels, accompagnée de notre programme de *stewardship*.

Les leçons de l'expérience

Nous aurions pu aller plus vite si nous avions su clarifier plus tôt nos objectifs stratégiques : dans une entreprise complexe comme la nôtre, avec une organisation matricielle et des intérêts qui paraissent mineurs en Europe et beaucoup plus importants au niveau global, il a été difficile de faire passer l'information et de fédérer tout le monde.

Nous avons découvert très vite que, compte tenu de la complexité bruxelloise et de l'évolution rapide de la situation, il était impossible de nous débrouiller seuls, même en ayant des représentants sur place. Il est vrai que la Commission agit en principe dans la transparence, mais elle est confrontée à des contraintes de calendrier fortes, qui sont difficiles à respecter, compte tenu de la complexité scientifique des questions traitées, et parfois de l'insuffisance des moyens. Vient un moment où les

décisions doivent être prises rapidement ; or en général celles qui restent en suspens sont aussi les plus difficiles à prendre.

On entre alors dans un jeu où tout n'est plus aussi transparent : vos interlocuteurs cherchent à gagner du temps, quitte à vous mettre de temps en temps devant le fait accompli. Il est donc très important de pouvoir s'appuyer sur des spécialistes qui connaissent bien toutes ces contraintes, exercent une vigilance et peuvent vous épauler pour réagir très vite : dans notre cas, sur un processus très long, qui a duré de 1997 à 2003, nous avons dû prendre certaines décisions en moins de vingt-quatre heures.

Enfin, alors qu'auprès de la Commission, les critères de décision sont essentiellement scientifiques et techniques, lorsqu'on arrive au niveau du Conseil des ministres, ils deviennent beaucoup plus politiques. Vous pouvez perdre à cause d'un accord passé entre deux pays sur un domaine complètement différent, parce que, sans que vous le sachiez, votre dossier sert de monnaie d'échange dans un accord donnant-donnant.

LE DÉBAT qui a suivi a porté pour l'essentiel sur l'inégalité des chances entre les grandes et les petites entreprises pour se faire entendre à Bruxelles. À quoi il a été répondu qu'un bon dossier est bien accueilli, surtout s'il est porté par un consultant d'envergure ; qu'il est souhaitable de coordonner les efforts au niveau professionnel ; et qu'au total le dialogue avec Bruxelles apparaît plus démocratique qu'avec les ministères français.

Quelqu'un souligne enfin crûment qu'aux USA, les lobbyistes sont financés par des politiques. Rien de tel à Bruxelles. Cette différence étant marquée, le lobbying à l'européenne apparaît une manière de nourrir un débat ouvert en facilitant la prise en compte de la variété des intérêts, notamment techniques, en cause.

D'après le compte rendu rédigé par Elisabeth Bourguinat

NOTES

1. Stefan Schepers, Dimitri Giotakos, Jacques du Puy, débat animé par Jean-Claude Thoening, "Faire entendre sa voix à Bruxelles", *Les invités de l'École de Paris du management*, octobre 2004 http://www.ecole.org/Les_Invites_2004_03.htm

Le prochain numéro (33) paraîtra exceptionnellement en septembre 2005 et non en juillet

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un quelconque point de vue officiel. Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse : <http://www.annales.org>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal mai 2005

La Gazette de la société et des techniques est éditée par les *Annales des mines*, 120 rue de Bercy, teledoc 797, 75012 Paris <http://www.annales.org>. Tél : 01 42 79 40 84

Fax : 01 43 21 56 84.

E-mail : mberry@paris.ensmp.fr - N° ISSN : 1621-2231

N° de commission paritaire : 0305 B 05495.

Directeur de la publication : Claude Gaillard

Rédacteur en chef : Michel Berry

Conception graphique : Catherine Le Troquier

Illustrations : Véronique Deiss

