



par
Daniel GUÉGUEN
CEO, Clan Public Affairs - Groupe ESL&Network

Dossier

Le lobbying

JACQUES DELORS L'AVAIT PRÉDIT, LA RÉALITÉ LE CONFIRME : 75 % DES LOIS NATIONALES SONT D'ORIGINE COMMUNAUTAIRE. C'EST DIRE L'IMPORTANCE DE BRUXELLES COMME CENTRE DE POUVOIR. AUTANT LE LOBBYING EST DÉCRIÉ AU PLAN NATIONAL, AUTANT IL EST OMNIPRÉSENT DANS LES COULOIRS DE LA COMMISSION, DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DES MINISTRES.

Lobbying européen Un métier complexe

en savoir plus
European lobbying,
3rd édition, par
Daniel Guéguen,
John Harper Publishing,
2008

À EN CROIRE CERTAINS OBSERVATEURS, entre 15 et 20 000 lobbyistes professionnels assailliraient les institutions européennes du matin au soir et du soir au matin. Rien de plus faux. Si un nombre considérable d'associations professionnelles, d'entreprises, d'ONG, de régions, d'avocats et de consultants interviennent dans le processus de décision communautaire, tel n'est pas l'essentiel de leur activité.

UNE AFFAIRE DE SPÉCIALISTES

Avant de faire du lobbying, il faut d'abord obtenir l'information, l'analyser, la diffuser. Puis identifier les acteurs (fonctionnaires, élus, ONG...), trouver des alliés, définir une stratégie, élaborer des *position paper*... Ce n'est qu'au terme de cette maturation que le lobbying proprement dit intervient, c'est-à-dire le contact direct entre le *stakeholder* et le « décideur » afin d'influencer ce dernier dans un sens favorable aux intérêts du premier.

À ces différentes tâches s'ajoutent : une dimension « communication », autrement dit la capacité d'exprimer clairement des concepts complexes ; une dimension « réseau », car on n'est pas un lobbyiste efficace sans visibilité et crédibilité ; une dimension « média », car la presse — agent d'information et vecteur d'influence — est au carrefour de l'économie et de la politique.

**IL EST PLUS UTILE
DE CONNAÎTRE
LE DESK OFFICER
QUE LE COMMISSAIRE**

Bref, il n'y a pas à Bruxelles 15 000 personnes capables de concevoir une stratégie de lobbying et de la mettre en œuvre... avec succès. Tout au plus 400 à 500 personnes sont vraiment des spécialistes du métier, ce qui semble tout à fait en ligne avec les lobbyistes actifs au niveau des institutions belges.

UN CONTRE-POUVOIR RECONNU

Le lobbying européen fait partie intégrante du processus décisionnel de l'Union. Ainsi, la Commission consulte-t-elle systématiquement les représentants des secteurs professionnels et la société civile sur la plupart des projets législatifs. Ces consultations s'effectuent *via* des « comités consultatifs » (il en existe 200 ou 300 !) réunissant les professionnels, les syndicats, les ONG, les unions de consommateurs... En outre, le Parlement européen accrédite chaque année 3 000 à 4 000 représentants des groupes d'intérêts qu'elle autorise à assister librement aux travaux des commissions parlementaires et aux sessions plénières à Bruxelles comme à Strasbourg. Enfin, les fonctionnaires européens et les parlementaires considèrent clairement le lobbying comme partie intégrante du processus de décision communautaire. Autant ils apprécient les « bons lobbyistes », autant ils détestent les « mauvais lobbyistes ». Le « bon lobbyiste » apporte de l'ex-

pertise, des arguments crédibles, aide au consensus, est facteur de solution. À l'inverse, le « mauvais lobbyiste » demande des subventions, refuse les évolutions, freine, bloque, bref complique le problème au lieu de contribuer à sa solution.

LOBBYING NATIONAL, LOBBYING EUROPÉEN : RIEN EN COMMUN !

Contrairement au lobbying national, par essence politique, le lobbying européen est essentiellement technique. La Commission, en effet, n'est pas un gouvernement. C'est une administration dotée d'un pouvoir d'initiative législative destiné à produire des directives et des règlements techniques. Le Parlement européen, aux ambitions politiques très affichées, ne fonctionne pas selon un schéma majorité/opposition. Très ouvert aux coalitions de circonstance, il est particulièrement réceptif aux arguments des lobbyistes qui trouvent au Parlement un terrain propice à leur activité. Mais là encore, l'approche du lobbying est technique avec une forte dimension de communication pour permettre aux élus de comprendre plus aisément des amendements complexes. Autant un lobbyiste professionnel national doit disposer d'un important réseau institutionnel et d'une appartenance politique, autant les réseaux d'influence à Bruxelles sont plus orientés vers les fonctionnaires de base et il n'est pas recommandé pour un lobbyiste européen d'afficher des convictions politiques personnelles. Pour dire les choses simplement, il est généralement plus utile de connaître le *desk officer* (celui qui tient le porte-plume), que le commissaire ou le directeur général. Les Français ont beaucoup de mal à le comprendre !

UNE PERTE D'INFLUENCE DU BUSINESS, UNE FORTE PROGRESSION DES ONG

Les groupes d'intérêts sont particulièrement fragmentés, trop fragmentés même, avec environ 1 000 associations professionnelles européennes et 750 ONG. Ce sont des chiffres considérables démontrant que chaque micro-secteur dispose d'une ou plusieurs structures de représentation à Bruxelles.



Joe Borg, membre de la CE chargé de la Pêche et des Affaires maritimes, reçoit des représentants des ONG.

Le lobbying Dossier

L'image véhiculée dans la presse selon laquelle les entreprises et l'industrie imposent leurs positions à la Commission et au Parlement mérite d'être profondément revisitée. En réalité, les milieux professionnels connaissent depuis quelques années une baisse d'influence constante due à plusieurs facteurs :

- le vieillissement de leurs associations souvent composées de fédérations nationales très conservatrices ;
- l'hétérogénéité des membres venant de 27 États membres et limitant les positions au plus petit dénominateur commun ;
- une sorte de « lobbying diplomatique », peu réactif, peu engagé, peu communicant, très politiquement correct ; bref, souvent démodé !

À l'inverse, les ONG occupent le haut du pavé. Contrairement aux associations professionnelles aux acronymes abscons (AIBI, EFCTC, ESGG¹...), elles jouent sur leur notoriété mondiale (Greenpeace, WWF, Oxfam...) avec un sens de la communication aigu, davantage de leadership et une expertise technique faible dans le passé, mais aujourd'hui reconnue. Autant la Commission et le Parlement écoutent volontiers les ONG, autant le discours industriel a du mal à passer. Pour prendre une image : le meilleur drapeau pour être influent à Bruxelles est celui de l'association citoyenne ; le plus mauvais, celui de la grande entreprise !

CHAQUE ANNÉE, ENVIRON 50 « LOIS EUROPÉENNES » ET 3 000 DÉCRETS D'APPLICATION

Le processus de décision communautaire est comme un iceberg. La partie visible correspond à l'activité de la Commission, du Parlement et du Conseil des ministres produisant chaque année une cinquantaine de « lois communautaires », le plus souvent en codécision. La partie invisible - ignorée du grand public — produit un nombre conséquent (3 000 par an) de mesures d'exécution, sorte de législation dérivée connue en français sous le nom de décrets d'application. Ces mesures d'exécution sont désignées sous le beau nom de « comitologie ». Jusqu'en 2006, la comitologie était gérée par la Commission européenne avec l'aide d'une série de comités ■■■

Dossier Le lobbying

■■■ d'experts composés de fonctionnaires nationaux (un par État membre). Or voici qu'en juillet 2006 une réforme majeure a été décidée dans la plus grande opacité pour associer le Parlement européen à ces innombrables décisions techniques.

Résultat : une usine à gaz offrant au Parlement et au Conseil des ministres un droit de veto sur des mesures d'exécution d'intérêt secondaire. Cette réforme majeure du processus décisionnel passée inaperçue va modifier en profondeur le travail des lobbyistes européens en le rendant plus technique, plus communiquant et plus ouvert au dialogue avec les ONG.

UN MÉTIER EN PROFONDE MUTATION

L'élargissement de l'UE à 27 États membres (et potentiellement à 32 pays à l'horizon 2010 avec l'adhésion des pays des Balkans) constitue un facteur de dilution considérable. Pour dire les choses clairement, il n'existe plus, aujourd'hui, de projet politique commun, ce qui induit deux conséquences : l'abandon de l'option fédérale (et donc des grandes ambitions) et le recentrage sur des projets allant des biofuels, à la réduction des émissions de CO₂, et à Galiléo... En bref, un recul d'une Europe politique vers une alliance économique-technique. Cela dit, si l'Union européenne considérée d'un point de vue macro-économique est sous menace d'une crise à moyen ou long terme (crise monétaire liée à la non-harmonisation sociale et fiscale ?), il n'en est pas de même pour les dossiers au quotidien. Il est donc essentiel que les entreprises demeurent mobilisées à Bruxelles. Malgré l'élargissement, la dilution politique, la fragmentation des groupes d'intérêts, la complexité accrue des dossiers et des procédures, les marges d'influence des lobbies vont rester considérables et peut-être même s'accroître car « la complexité est l'amie du lobbyiste ». Plus le labyrinthe est complexe, plus le lobbyiste professionnel y trouve son chemin. Mais cela signifie que les conditions de l'influence vont devenir plus exigeantes, plus professionnelles et qu'il y aura, en quelque sorte, une prime à la compétence.

CINQ FACTEURS DE CHANGEMENT DANS LE LOBBYING EUROPÉEN

La remise à niveau des associations professionnelles européennes, trop nombreuses, trop réactives, alourdies par trop d'associations nationales, pas assez concentrées sur leurs priorités, peu visibles, faiblement communicantes... La plupart d'entre elles vont devoir se réformer en acceptant de mesurer objectivement leurs performances puis en adaptant leurs statuts (votes à la majorité qualifiée), leur *membership* (davantage d'entreprises) et leur plan d'action (plus volontariste). À défaut d'accepter cette rénovation, les associations profession-

nelles seront court-circuitées par des alliances ponctuelles entre entreprises (des « plates-formes »).

Des alliances ONG-entreprises. Le déclin de l'influence des entreprises et milieux professionnels à Bruxelles va obliger ces derniers à se rapprocher des ONG *via* des partenariats ou des accords ponctuels. Plusieurs grands secteurs industriels et grandes entreprises l'ont déjà compris, mais ce mouvement s'élargira et s'approfondira. Les ONG sont ouvertes au dialogue dès l'instant que la volonté de partenariat des partenaires potentiels est réelle (en d'autres termes, l'ONG attend de l'entreprise des engagements !).

Vers des « ventes de consensus clé en main ».

Cette nécessité de rapprochement entre business et ONG se traduira concrètement par des alliances de l'amont vers l'aval d'un secteur économique. Pour prendre l'exemple de l'industrie agro-alimentaire, il s'agira de réunir différents partenaires représentant des agriculteurs, quelques entreprises agro-alimentaires, des consommateurs et une ONG environnementale. Ce lobbying pro-actif est très prisé par la Commission et le Parlement car il est facilitateur de solution.

Une meilleure connaissance du processus décisionnel. Même s'il existe de nombreuses voies d'accès à la profession, un bon lobbyiste est d'abord un spécialiste du processus de décision communautaire. Le développement des décisions « en comitologie » va rehausser cette exigence et exclure *de facto* tous ceux qui ont une connaissance superficielle des institutions européennes. L'extension des « mesures d'exécution » va renforcer l'importance des fonctionnaires de base (*desk officer*) au détriment des hauts fonctionnaires et des commissaires.

La communication, partie intégrante du lobbying.

À l'avenir, il n'y aura plus de campagne de lobbying réussie sans y intégrer une dimension de communication tant les fonctionnaires sont envahis de documents comportant trop de mots et pas assez de propositions. Lorsque l'on gère un dossier complexe, la difficulté ne tient ni à sa technicité, ni à la stratégie, mais à la capacité à expliquer clairement le problème et sa solution. Toute action de lobbying a naturellement un coût, mais on peut réussir un dossier de lobbying avec un petit budget ou le rater avec un gros budget. Comme le dit Tony Long, directeur de WWF : « À Bruxelles, l'influence est personnelle. » Un mot quand même sur le coût : un petit dossier de lobbying peut être géré professionnellement pour 25 000 euros, un dossier moyen pour 50 000 euros et un gros dossier pour 100 000 euros et au-delà. ■

1. AIBI : Association internationale de la boulangerie industrielle ; EFCTC : European Fluorocarbons Technical Committee ; ESGG : European Seed Growers Group.