



HAL
open science

Le lobbying des industriels français auprès des institutions européennes

Olivier Brigaud, Carole Le Gall

► **To cite this version:**

Olivier Brigaud, Carole Le Gall. Le lobbying des industriels français auprès des institutions européennes. Sciences de l'Homme et Société. 1995. hal-01909778

HAL Id: hal-01909778

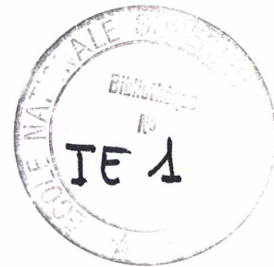
<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909778>

Submitted on 31 Oct 2018

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.

École des Mines de Paris - Corps Techniques de l'État



[310]

**LE LOBBYING DES INDUSTRIELS FRANÇAIS
AUPRÈS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES**

L'art de faire valoir son droit

**Olivier BRIGAUD et Carole LE GALL
Ingénieurs du Corps des Mines**

septembre 1995

École des Mines de Paris - Corps Techniques de l'État

**LE LOBBYING DES INDUSTRIELS FRANÇAIS
AUPRÈS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES**

L'art de faire valoir son droit

Olivier BRIGAUD et Carole LE GALL
Ingénieurs du Corps des Mines

septembre 1995

RÉSUMÉ

Le lobbying découle du jeu communautaire : pour agir, la Commission, le Parlement Européen et le Conseil ont besoin d'informations précises que parfois seuls les industriels peuvent apporter. Les enjeux de cet échange d'information sont énormes. Pour les instances bruxelloises, c'est le moyen de se rendre légitimes et compétentes. Pour les industriels, c'est l'occasion de suivre et d'influer sur les décisions et réglementations qu'ils devront appliquer.

Encore faut-il pour les industriels savoir quand et comment communiquer. La spécificité du processus de décision communautaire nécessite une stratégie d'approche particulière. Il ne s'agit pas de reproduire des pratiques nationales. Le bon ou le mauvais lobbyiste européen se reconnaît à ce qu'il a compris, ou non, le particularisme institutionnel spécifique que constitue l'Union Européenne. Les pratiques de lobbying des français ont progressé - les industriels français sont maintenant plus représentés à Bruxelles que les allemands - mais elles souffrent d'une mauvaise réputation. Les français semblent en effet encore souvent se méprendre sur ce qu'est en définitive le lobbying. Le lobbying n'est en aucun cas une sombre pratique tendancieuse d'influence souterraine. Mais plutôt, le lobbying à Bruxelles, c'est l'art de faire valoir son (bon) droit auprès des pouvoirs législatif et exécutif.

Dans la première partie de ce mémoire, nous présentons les observations des différentes pratiques de lobbying, nationales ou communautaires, qui nous ont permis d'aboutir à la thèse exposée ci-dessus. Nous n'avons pas voulu nous en tenir à ce simple constat. Dans une deuxième partie, nous nous sommes autorisés à formuler quelques propositions simples qui pourraient à notre avis améliorer la situation française, et en particulier celle des PME.

- 1- L'administration française, interface incontournable entre l'Europe et les citoyens français, devrait chercher à échanger plus d'information d'une part avec les milieux économiques français, et d'autre part avec les fonctionnaires et députés européens.
- 2- Pour aborder l'Union européenne, les PME ont besoin du soutien actif d'un réseau local compétent sur l'Europe. Ce réseau pourrait se recentrer autour des EIC (EuroInfoCentres) pour promouvoir des actions coordonnées des CCI, des unions patronales, des syndicats professionnels, des collectivités locales et des services déconcentrés de l'État (notamment des DRIRE).

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	1
SOMMAIRE.....	3
REMERCIEMENTS.....	5
INTRODUCTION - LE LOBBYING À LA CROISÉE DES ENJEUX.....	9
PREMIÈRE PARTIE - LE VRAI VISAGE DU LOBBYING	
CHAPITRE 1 - INSTITUTIONS EUROPÉENNES À QUELLES PORTES FRAPPENT LES LOBBIES ?	13
LES PROCESSUS DÉCISIONNELS COMMUNAUTAIRES - THÉORIE	13
Élaboration de la réglementation européenne.....	13
Interprétation et application de la réglementation européenne.....	14
Normes	14
LA PARTICIPATION DES INDUSTRIELS - PRATIQUE DES PROCESSUS DE DÉCISIONS ..	15
Commission et lobbyistes	15
Parlement européen et lobbyistes.....	17
Conseil et lobbyistes	18
CHAPITRE 2 - LES LOBBYISTES QUI SONT-ILS ?.....	21
LE POIDS DU NOMBRE: DEUX LOGIQUES D'INTÉGRATION POUR UN RÉSEAU.....	21
LE FOISONNEMENT DE LA DIVERSITÉ: UNE LOGIQUE D'ÉCLATEMENT POUR AGIR.....	23
Les "organes structurants" ou lobbies "classiques"	23
Les lobbies "privés".....	25
Les lobbies "internes"	26
Les lobbies "externes"	26
CHAPITRE 3 - PRATIQUES DE LOBBYING COMMUNAUTAIRES QUI EST LE MEILLEUR ?	29
UNE QUESTION DE PRÉSENCE À BRUXELLES	29
UNE QUESTION DE CULTURE ET D'ORGANISATION.....	32

CHAPITRE 4 - COMPARAISONS INTERNATIONALES	
LE LOBBYING EST-IL UNIVERSEL ?	35
SYSTEMES INSTITUTIONNELS ET LOBBYING.....	35
États-Unis.....	35
France.....	36
Allemagne.....	36
Royaume-Uni.....	38
QUELLES LEÇONS TIRER POUR LE LOBBYING EUROPÉEN ?.....	38

CHAPITRE 5 - NOTRE CONCEPTION DU LOBBYING	
L'ART DE FAIRE VALOIR SON DROIT	41
LE LOBBYING DÉMYSTIFIÉ : UNE PRATIQUE DÉMOCRATIQUE NÉCESSAIRE.....	41
LE LOBBYING DÉMYTHIFIÉ : UNE PRATIQUE PROFESSIONNELLE LÉGITIME.....	42

DEUXIÈME PARTIE - PROPOSITIONS

PRÉAMBULE.....	47
CHAPITRE 6 - PROPOSITIONS POUR UNE ADMINISTRATION PLUS OUVERTE	49
UNE ADMINISTRATION FRANÇAISE PLUS OUVERTE.....	49
UNE ADMINISTRATION FRANÇAISE LOBBYISTE.....	51
CHAPITRE 7 - PROPOSITIONS POUR UN LOBBYING EFFICACE DES PME	53
DES ENTREPRISES PARTICULIÈRES.....	53
LA RÉPONSE DE L'UNION EUROPÉENNE À LA SPÉCIFICITÉ DES PME.....	54
LES EURO INFO CENTRES.....	55
PROPOSITIONS POUR ENCOURAGER LE LOBBYING DES PME FRANÇAISES.....	55
Diagnostic.....	55
Organiser un réseau institutionnel local autour des PME.....	56

ANNEXES

ANNEXE A - LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE EUROPÉENNE	61
ANNEXE B - LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE DANS DIFFÉRENTS ÉTATS	67
FRANCE.....	67
ALLEMAGNE.....	73
ÉTATS-UNIS.....	77
ROYAUME-UNI.....	81
ANNEXE C - ÉTUDE D'UN CAS DE LOBBYING	85
PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	85
L'ÉPISODE DANOIS.....	86
L'ÉPISODE EUROPÉEN.....	87
ENSEIGNEMENTS.....	90
SIGLES UTILISÉS	91
BIBLIOGRAPHIE	93

REMERCIEMENTS

Nous tenons tout particulièrement à remercier M. François PERRIN-PELLETIER, notre pilote, pour son expérience en matière de lobbying, et M. David LEVY pour ses questions et son soutien financier. Nous leur sommes très reconnaissants de nous avoir bien souvent ouvert des portes et donner ainsi l'opportunité de compléter notre étude.

Nous tenons également à remercier toutes les personnes que nous avons rencontrées et qui ont permis de faire avancer notre réflexion.

FRANCE

Industriels

M. BOZEC	Eramet	Représentant à Bruxelles
M. DARRICAU	Cogéma	Secrétaire général
M. de LANZAC	Delsol	Président-Directeur Général
M. DURRET	Cogéma	Directeur délégué du développement et de la stratégie internationale
M. FOUILLOUX	Snecma	Représentant à Bruxelles
M. GIULIANI	Snecma	Directeur juridique
Mme HOCQUARD	Matra	Responsable des relations industrielles au marketing et développement international
M. LEPEU	Renault	Directeur des relations extérieures
M. LEVY	Cogéma	Directeur général délégué
M. PELLISSIER-TANON	Cogéma	Directeur Environnement
M. RACINE	Cogéma	Représentant permanent à Bruxelles
Mme RIAHI AMAR	Cogéma	Responsable Communication
M. ROLLAND PIEGUE	Cogéma	Secrétaire général adjoint

Chambres de commerce et de l'industrie

Mme CHAUSSEC	Euro Info Centre Nord-Pas de Calais
M. DELEARDE	CRCI Nord-Pas de Calais, affaires européennes

Lobbyistes

M. BLIN	Intermédiation	Président
M. CAGNARD	Renault	Ancien directeur des relations extérieures
M. FRIES	CNPF	Représentant à Bruxelles
M. LEFEBURE	AFCL	Président
M. R.H. LEVY	Cercle de l'Industrie Renault	Président Ancien P.-D.G.
M. MOLINIER	CNPF	Responsable des relations avec le Parlement européen
M. PERRIN-PELLETIER	Gaipare ACEA	Président Ancien secrétaire
M. STRAUSS-KAHN	Cercle de l'Industrie	Secrétaire général Ancien Ministre de l'industrie
M. VEVER	CNPF	Responsable de la cellule Europe
M. WALLAERT	GRIT -	Représentant du syndicat du textile

Administration française à Paris

Mme BAILLY	Défense	DGA/SCAI	Chef de bureau Affaires européennes
M. BIGNALET	Economie	DRCE	
M. BIREN	Industrie	DARPMI	Sous-directeur adjoint
Mme CHICOYE	Industrie	DGSI	Chef de service
M. DAUDIN	Industrie	ENSMP	Adjoint au Directeur adjoint Ancien expert national détaché
Mme DELETANG	Défense	DGA/SCAI	Adjoint au chef du bureau des Affaires européennes
M. DELPECH		SGCI	Chef de secteur
M. DUCLOS	Environnement		Conseiller technique du ministre
M. GAUVIN	Transport	DSR	Sous-directeur
M. LAGNIEZ	Industrie	DARPMI	Chargé de mission Europe
M. MAGDELAINÉ	Entreprises		Conseiller technique du ministre
M. MILLOT	Affaires Européennes		Conseiller technique du ministre
M. VO VAN QUI	Industrie	DARPMI	Sous-directeur

UNION EUROPÉENNE

Commission

M. DELPEUCH	DG I
M. DURE	DG IV
M. GLYN	DG III
M. LAMOUREUX	Directeur de cabinet d'E. CRESSON, Commissaire
M. MARTIN	DG X
Mme MEI	DG I
M. NEVENS	DG XXIII
M. RISTORI	DG XXIII

Lobbyistes

Mme DAVIDSEN	Hill & Knowlton	Lobbyiste
M. JOHNSON	Coutrelis & associés	Avocat

Représentation Permanente de la France

M. BENOIT	Responsable de la "cellule entreprises"
M. CORRALO	Conseiller
Mme JORANT	Attachée
M. KREBS	Attaché
M. SELLAL	Ambassadeur-adjoint

Parlement Européen

M. BOURLANGES	Député européen français
Mlle de VEREZ	Attachée parlementaire
Mlle DUPAGNY	Attachée parlementaire
M. FORD	Député européen britannique
M. FUIZZI	Attaché parlementaire
Mme GARMAN	Attachée parlementaire
Mme GROSSETETE	Député européen français

ALLEMAGNE

Mme CAZALA	Ambassade de France	Conseiller
M. EITNER	Ruhrkohle	Représentant à Bonn
Mme LEBAR-BÖRMANN	Cabinet de relations publiques	
M. ROSER	Deutsches Atomforum	Directeur
M. TONA	Cogéma Deutschland	Président

ROYAUME-UNI

M. DYBBLE	DTI / Government Office of London	
Mme GUILLOU	Ambassade de France	Attachée
M. LOUIS	Ambassade de France	Ministre conseiller
M. O'LEARY	DTI/Europe Division	
M. PEEL	Chemical Ind. Association	Executive Director for UK & EU Government Relations
M. SMITH	DTI / Small Firms & Business Link Division	
M. WOOD	Conf. of British Industry	Deputy Director of International Affairs

ÉTATS-UNIS

M. ATKINS	Cogéma Inc.	Registered lobbyist in Wyoming
M. BURTSCHI	Nuclear Energy Institute	Director
Mme FORGET	Ambassade de France	Conseiller juridique
M. LEROY	Ambassade de France	Attaché nucléaire
M. Mc MURPHY	Cogéma Inc.	President
M. SENDER	Morgan, Lewis & Bockius	Attorney at law
M. SHAPAR	Shaw, Pittman, Potts & T.	Senior counselor
M. SMITH	Nuclear Energy Institute	Vice-president
M. SPODAK	Westinghouse Electric Corp	Director, Government Relations Dep. Registered Lobbyist
M. TONGOUR	Smith/Free group	Senior vice-president, Registered lobbyist
Mme WATTS	Department of Energy	Principal Deputy Assistant Secretary for Congressional & Intergovernmental Affairs

INTRODUCTION

LE LOBBYING À LA CROISÉE DES ENJEUX

Les différentes étapes de la constitution de l'Union européenne (Traité de Rome, Acte unique et Traité de Maastricht) ont eu des conséquences directes sur les milieux économiques. Selon Jacques Delors, ancien Président de la Commission, 80% de la réglementation s'appliquant aux entreprises en l'an 2000 sera d'origine européenne. Le point culminant a certainement été marqué pour les industriels par l'adoption du Livre Blanc sur l'achèvement du Marché Intérieur. Celui-ci faisait 282 propositions d'harmonisation et de dérégulation destinées à supprimer les entraves physiques, techniques et fiscales pour assurer la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. La plupart de ces mesures ont maintenant été adoptées sous forme de directives et ont été transcrites dans le droit des États membres. Les entreprises doivent s'y conformer et sont donc directement touchées par le changement de cadre concurrentiel imprimé par l'Union européenne (marché plus large, moins fragmenté mais où la concurrence est renforcée).

Même si la mise en oeuvre du Livre Blanc a été la période la plus dense en **nouvelles réglementations** européennes, il reste qu'aujourd'hui encore plusieurs dizaines de directives, règlements ou **modifications** de directives et règlements existants sont adoptés chaque année par la l'Union européenne. Parallèlement, sont également mises en place environ 500 **normes** par an, les spécifications précises n'étant plus fixées par les directives "nouvelle approche". Ces normes européennes remplacent systématiquement les normes nationales. Pour les industriels, ces changements entraînent une évolution de l'environnement légal et technique de l'entreprise qu'il faut maîtriser.

Les **financements** européens représentent également un enjeu pour les industriels. En plus des 15 milliards d'écus de fonds structurels, ce sont plus de 2,5 milliards d'écus par an qui sont mis à la disposition des entreprises par la Communauté européenne et ce, dans une multitude de programmes.

Pour chacun de ces enjeux, les industriels cherchent à intervenir pour faire prendre en compte leurs intérêts particuliers lors de l'élaboration des décisions, qu'elles soient législatives, administratives, financières ou normatives. Cette implication des entreprises dans le jeu des institutions correspond à ce qu'on appelle le **lobbying**. Cette pratique est d'autant plus légitime qu'elle fait partie intégrante du système institutionnel européen. Tout simplement, pour reprendre la définition de Pierre Sellal, ambassadeur-adjoint de la France auprès des Communautés européennes, le lobbying c'est **l'art de faire valoir son droit**.

D'emblée, nous tenons à signaler que c'est dans ce sens seul que nous allons étudier cette pratique. Il est courant, spécialement en France, d'identifier le mot lobbying à une certaine forme de corruption. Nous montrerons que bien souvent c'est un mauvais procès qui, malheureusement, handicape parfois les industriels français.

* *
*

Dans une première partie, cette étude tentera de donner une image précise de ce qu'est réellement le lobbying auprès des institutions européennes. On montrera tout d'abord, en en mettant les rouages à nu, que la complexité des institutions européennes se prête à l'intervention des lobbyistes (chapitre 1). Ceux-ci ont fait l'objet d'une analyse plus précise qui a permis de mieux les caractériser et d'appréhender leur diversité (chapitre 2). La comparaison des formes de lobbying auprès des institutions européennes selon la nationalité des lobbyistes (chapitre 3) puis la comparaison des pratiques de lobbying dans quelques grands pays (chapitre 4) permettra de conclure cette première partie par quelques caractéristiques générales du lobbying (chapitre 5).

La deuxième partie de ce rapport est destinée à faire quelques remarques de bon sens à propos du lobbying "à la française" et sur la manière de le rendre plus efficace. Elles émergent des analyses qui ont pu être faites à partir d'observations sur le terrain et d'entretiens avec des interlocuteurs divers (lobbyistes, fonctionnaires, hommes politiques, industriels). Ces remarques s'adressent à l'administration française (chapitre 6). Dans ce cadre, le cas particulier des PME a été approfondi (chapitre 7).

Le lecteur trouvera à la fin du rapport trois annexes. Les deux premières sont des présentations du système institutionnel de l'Europe (annexe A) et de quatre grands pays (annexe B). L'annexe C relate l'épopée d'une entreprise dans son action de lobbying pour prévenir l'évolution d'une directive dans un sens contraire à ses intérêts.

PREMIÈRE PARTIE

LE VRAI VISAGE DU LOBBYING EUROPÉEN

CHAPITRE I : INSTITUTIONS EUROPÉENNES

À QUELLES PORTES FRAPPENT LES LOBBIES ?

Un examen attentif des processus décisionnels communautaires montre que leur complexité recèle un grand nombre d'opportunités pour les industriels. En effet, les directives et règlements européens font l'objet d'un débat contradictoire où interviennent les administrations européennes et nationales, les parlementaires européens mais aussi ceux qui sont concernés par ces réglementations : les industriels et leurs représentants. La définition des normes ou l'application de la législation, moins "politiques" que la production législative, font intervenir moins d'acteurs mais résultent aussi d'une certaine concertation. Dans tous les cas, les intervenants au débat ont un réel pouvoir d'influencer la teneur des réglementations.

Ce chapitre va s'attacher à montrer comment les industriels s'y prennent pour faire passer leurs messages aux décideurs. En premier lieu, seront présentés brièvement pour chaque type de décisions, c'est à dire pour chaque type d'enjeux, les principaux acteurs officiels. Ceci représente la "théorie" du fonctionnement communautaire.¹ On s'apercevra, dans un deuxième temps, grâce à un "zoom" sur les détails des processus décisionnels, qu'entre la théorie du système communautaire et sa pratique, il existe des subtilités qui font la joie des lobbyistes.

LES PROCESSUS DÉCISIONNELS COMMUNAUTAIRES - THÉORIE

Élaboration de la réglementation européenne

Trois institutions définies dans le Traité de Maastricht participent principalement à la création de la réglementation européenne (directives, règlements et par extension budget et politiques communes) : la Commission, le Parlement européen et le Conseil. Selon un raccourci répandu, on peut dire que:

¹ Pour plus de précisions sur les institutions et les rouages de la Communauté, voir l'annexe A.

- la **Commission** a le pouvoir d'initiative et propose des projets de réglementation,
- le **Parlement**, selon le contenu de la réglementation, est simplement consulté ou participe à l'adoption du projet,
- le **Conseil** décide de l'adoption du texte final.

A chaque fois, le Comité économique et social est consulté pour émettre son avis.

Interprétation et application de la réglementation européenne

Une fois la réglementation établie, encore faut-il l'appliquer. Dans ce domaine, la **Commission** joue un rôle déterminant puisqu'elle est investie en propre ou par délégation d'un pouvoir de décisions pour donner suite aux choix des instances européennes (directives, règlements, budget, politiques communes). C'est ainsi que la Commission a des pouvoirs juridiques spécifiques de surveillance et d'interpellation des États, de contrôle et de sanctions des entreprises. Dans le domaine du droit de la concurrence notamment, la Commission possède des pouvoirs étendus quant à l'application individualisée des dispositions du traité concernant les ententes. C'est elle qui instruit les dossiers et qui prend les décisions. Au cours de la procédure contradictoire qu'elle mène, la Commission peut conduire des négociations informelles avec les parties concernées. La ventilation entre les différents bénéficiaires des grands programmes de financement décidés par les instances européennes est un deuxième exemple typique du rôle exécutif de la Commission.

Il faut noter que la **Cour de Justice** et les tribunaux de première instance jouent un rôle régulateur essentiel de l'activité de la Commission. Ce sont eux qui interviennent pour les questions préjudicielles soulevées devant les tribunaux nationaux ou les recours en annulation contre les décisions de la Commission.

Normes

Lorsqu'une directive nécessite de faire appel à des spécifications précises, son texte fait référence à des normes. Celles-ci sont maintenant indépendantes du texte même de la directive et sont définies à part. Deux organismes européens, le **CEN** (comité européen de normalisation) et le **CENELEC** (comité européen de normalisation électrotechnique) ont pour mission d'animer le travail de normalisation en réunissant dans des groupes de travail les acteurs européens concernés.

LA PARTICIPATION DES INDUSTRIELS - PRATIQUE DES PROCESSUS DE DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES ²

Les industriels désireux de se faire entendre lors de l'élaboration d'un projet communautaire ne se satisfont pas d'une simple participation aux consultations formelles auxquelles ils sont conviés. Il préfèrent tirer avantage de la complexité de la procédure législative. La réalité est en effet bien moins simple qu'il n'y paraît. En fait, l'élaboration d'une décision communautaire présente une multitude de points d'arrêt qui sont autant d'occasions d'intervenir. Tout l'art du bon lobbyiste sera d'être suffisamment technicien du système décisionnel européen pour identifier les possibilités que recèle chaque institution et savoir en tirer partie.

Commission et lobbyistes

La Commission réunit dans 23 Directions Générales 17 000 fonctionnaires qui sont chargés d'élaborer et de faire appliquer la réglementation européenne. Si l'on considère l'étendue du travail à fournir (dont une importante tâche de traduction des textes en 11 langues officielles), c'est finalement très peu. Pour cette raison, la Commission fait souvent appel à des consultants externes et à des comités d'experts ³ chargés de défricher certains aspects des dossiers, notamment les questions techniques. L'interaction de ces acteurs est représentée sur la figure 1.

A qui vont s'adresser les lobbyistes ?

- Parmi tous les acteurs, les industriels auront pour interlocuteur privilégié le **fonctionnaire européen** chargé spécifiquement du dossier qui le concerne. C'est lui, exclusivement, qui organise les consultations et prépare les projets de textes. D'une manière assez général, il est reconnu que ces fonctionnaires prêtent relativement aisément l'oreille aux doléances des diverses parties intéressées. Pour ces fonctionnaires, c'est

² Ne seront envisagés ci-après que les cas de lobbying correspondant à l'élaboration d'une réglementation ou à sa mise en application. La bibliographie (par exemple dans la collection Clef pour l'Europe) donne des précisions sur le lobbying dans le cas des normes.

³ Plus de 200 comités assistent la Commission. Ils regroupent selon les cas des représentants des pouvoirs nationaux, d'intérêts professionnels, de syndicats ou encore des experts qualifiés dans des domaines aussi variés que l'agriculture, l'emploi, les transports ou encore la politique régionale, l'énergie ou la recherche. Les comités ont pour rôle de contrôler les conditions d'application par la Commission des décisions communautaires (comités de gestion), de fournir une expertise technique ou de formuler des propositions (comités consultatifs). La consultation des milieux économiques est ainsi tout à fait institutionnalisée et formalisée.

Dans le cas du Fonds européen de développement régional (FEDER), par exemple, les dossiers sont soumis à un comité du Fonds régional avant que la décision ne soit prise par la DG XVI de la Commission. De même, pour ce qui est des politiques communautaires destinées aux PME, la Commission arrête ses décisions après avis d'un comité composé des représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission. Si la décision de la Commission n'est pas conforme à l'avis du comité, la Commission doit en référer au Conseil qui décide à la majorité qualifiée si il suit ou non la position de la Commission.

l'occasion d'un échange d'informations, une sorte d'éclairage original sur le sujet. Par contre, ils repoussent toute demande vindicative qui tendrait à orienter leur décision dans un sens ou un autre.

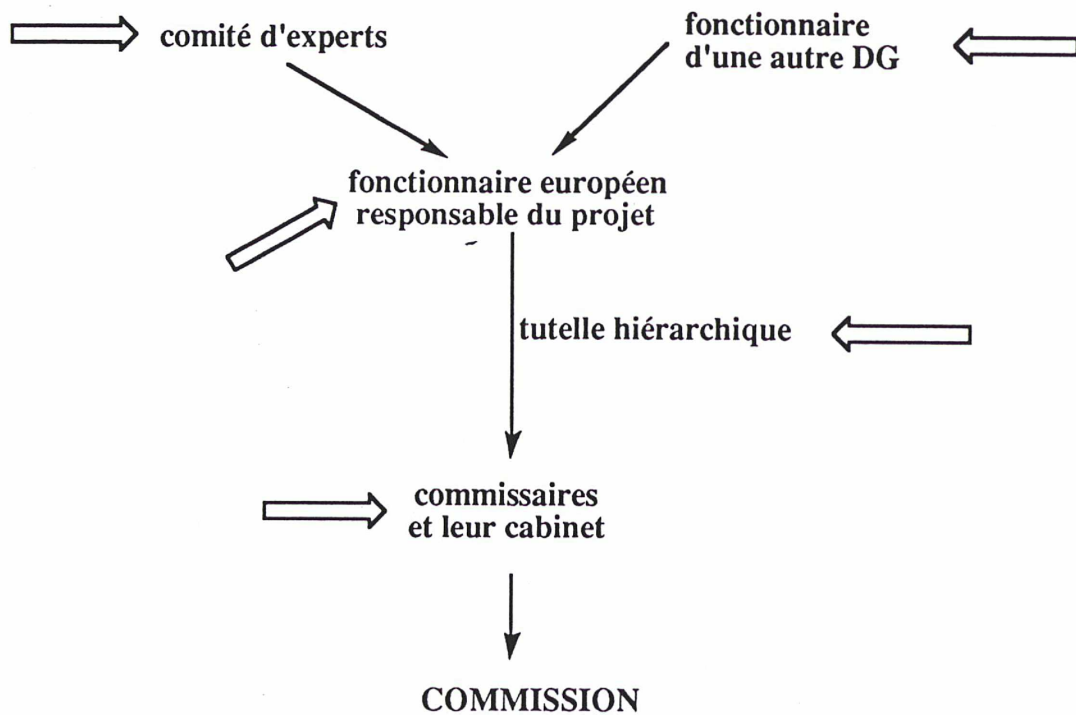


figure 1 : les acteurs de la Commission, un réseau centré sur le fonctionnaire européen
 ⇒ points-clés de lobbying par les industriels

- Le fonctionnaire chargé du dossier est soumis indirectement à d'autres interventions soit par le biais de sa propre hiérarchie qui aura été approchée par des lobbyistes, soit par le biais de fonctionnaires de DG différentes mais intéressées par le sujet ou encore par le biais des comités d'experts compétents. Ces experts peuvent être des experts gouvernementaux mais aussi des experts indépendants ou appartenant au monde de l'entreprise et donc plus réceptifs aux arguments des industriels.

A titre d'exemple, on peut citer le lobbying mené par un industriel dans le cadre d'un projet de fusion de deux entreprises. Bien qu'étant le centre décisionnel, la Merger Task Force de la DG IV n'a pas été la seule contactée par les lobbyistes. En fait, les industriels se sont attachés à rencontrer plus d'une dizaine de personnes, à la Merger Task Force même, mais aussi à d'autres niveaux de la DG IV et également à la DG III, particulièrement intéressée par les questions de politique industrielle.

• Les vingt **commissaires** européens sont un dernier niveau d'intervention. Ils statuent collégalement sur le devenir des textes préparés par les fonctionnaires de la Commission. Aussi toute tentative de lobbying à ce niveau doit-elle prendre en considération cette dimension : il s'agit de convaincre plusieurs commissaires du bien fondé de sa requête. En général, les lobbyistes s'adresseront d'abord aux cabinets des commissaires.

Parlement européen et lobbyistes

Comme à la Commission, le passage d'un texte au Parlement n'est pas simple, comme le montre la figure 2. En fait, les discussions de projets en plénière sont précédées par des travaux en **commissions parlementaires**, petits groupes de députés spécialisés par domaines. Ces commissions parlementaires organisent plusieurs réunions et éventuellement tiennent des auditions publiques. Les **présidents** et les **rapporteurs** en sont des personnages clés. A chaque niveau, les débats sont ponctués par des votes dont le résultat est dicté par une savante alchimie de groupes politiques et de nationalité.

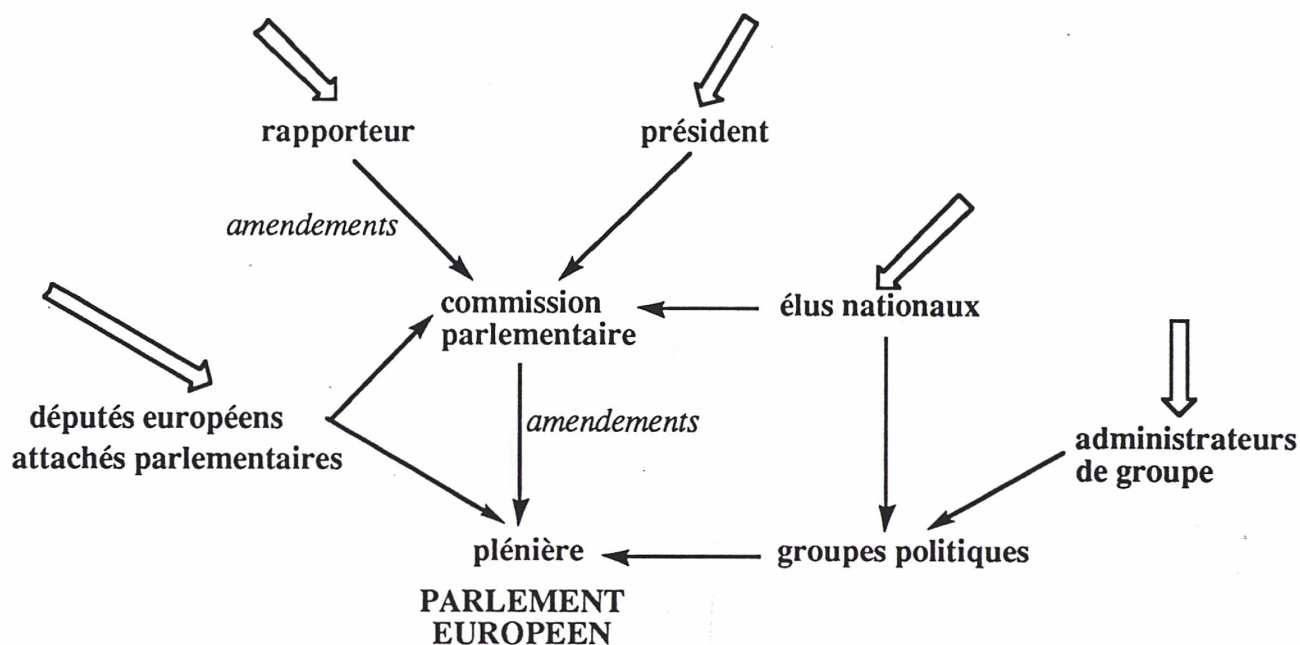


figure 2: les acteurs du Parlement européen, une alchimie complexe
 ⇨ points-clés de lobbying par les industriels

Les industriels devront donc adapter leur action à cette donne particulière qui allie à la fois les questions techniques (au niveau de la commission parlementaire) et une dimension politique (en commission et en plénière). En ce qui concerne ce dernier point, la consigne de vote d'un groupe politique est souvent décidée lors d'une réunion de groupe qui est conduite par un **administrateur** du Parlement attaché au groupe. Il peut

faire basculer la décision dans un sens ou un autre et devient de ce fait pour le lobbyiste une cible à ne pas manquer. L'industriel, tenant compte de la logique politique, peut également faire appel à des élus de sa nationalité et mieux, de sa circonscription, pour toucher les députés européens.

Le lobbying mené par la société Delsol auprès du Parlement européen, présenté en annexe C, rend bien compte de la complexité du jeu parlementaire qui comporte une part importante d'impondérables.

Conseil et lobbyistes

Les votes du Conseil sont précédés d'un travail actif mené par les représentations permanentes (RP) de chacun des États membres. Les représentants nationaux négocient en groupes de travail et en COREPER les positions de chacun des pays. Ces négociations visent à aplanir au maximum les différends. Si les négociations aboutissent à ce niveau, le conseil des ministres européens correspondant enregistre l'accord sans autres formalités. En fait, les RP négocient mais ne prennent pas en propre de position. Celles-ci sont établies au niveau national par les ministères. En France, il existe une structure particulière, le SGCI, dépendant du premier Ministre, qui est chargée de coordonner les ministères concernés par un problème afin de fournir une position française *unique* à la RP.

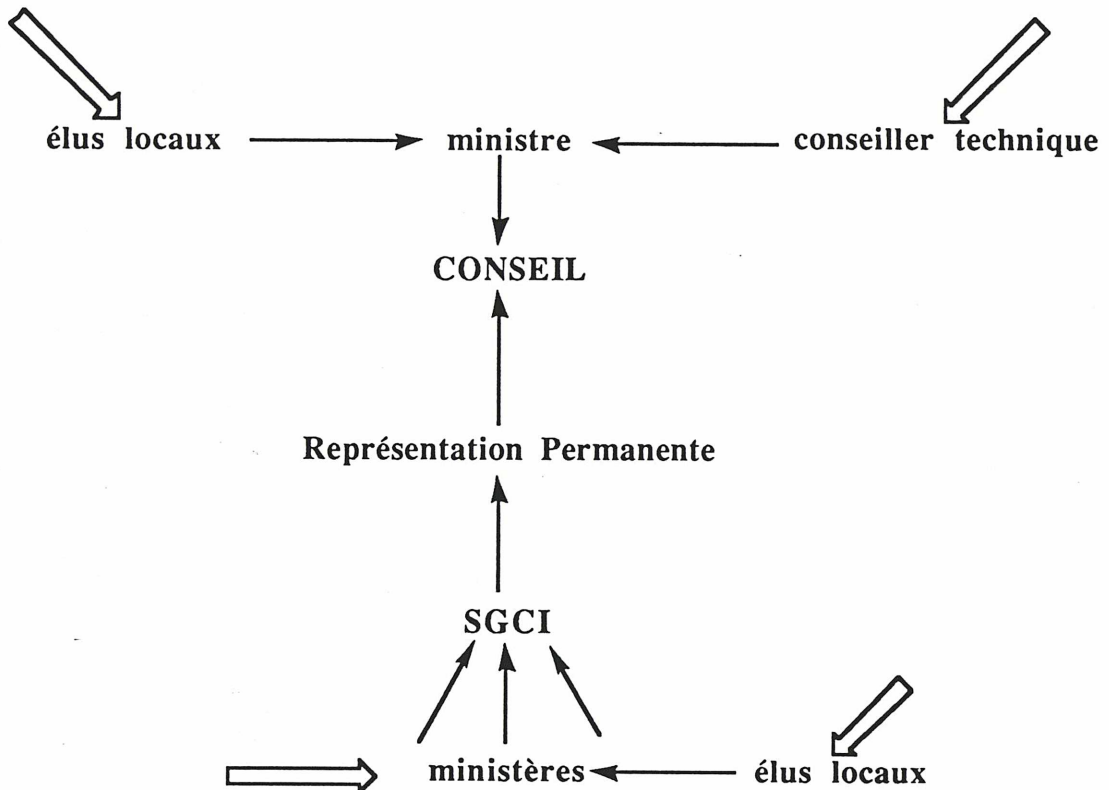


figure 3: les acteurs du Conseil, l'administration nationale
 ⇨ points-clés de lobbying par les industriels

Les industriels se trouvent là encore face à une multitude d'acteurs (figure 3). Faire du lobbying auprès du Conseil signifie en fait, non seulement faire connaître sa position auprès du **ministre** concerné par le biais d'un de ses **conseillers**, mais aussi en aval du SGCI auprès des **fonctionnaires** des ministères intéressés. Une action de veille auprès de la RP est bien évidemment nécessaire pour contrôler l'évolution du dossier mais ne permet pas de modifier le projet.

Les actions auprès du Conseil comportent également une dimension politique dont l'industriel peut profiter : les **élus** de sa circonscription peuvent relayer son cas auprès du ministre.

* *
 *
 *

Le lobbying européen est donc un "**jeu**" pour initiés. En effet, pour faire du lobbying, il faut être capable de démêler l'écheveau des instances européennes. L'expérience montre que le lobbying est un travail de longue haleine auprès de **tous** les acteurs de la décision, qu'ils participent directement à son élaboration ou indirectement.

CHAPITRE 2 : LES LOBBYISTES

QUI SONT-ILS ?

Le centre de décision bruxellois, et en particulier la Commission européenne par son travail d'harmonisation, produit une force centralisatrice face à laquelle les lobbies constituent autant de forces centrifuges qui tentent d'attirer l'issue des négociations vers leur point de vue local. La nébuleuse des lobbies qui gravitent autour des institutions européennes est difficile à appréhender. Petites entités parfois éphémères, les lobbies peuvent aussi se révéler de véritables organisations quasi-institutionnelles.

Plutôt que de recenser les lobbies exhaustivement, nous avons recherché leur origine : d'où viennent tous ces groupes aux intérêts particuliers si diversifiés ? Leur raison d'être apparaît alors clairement : pour passer des intérêts particuliers à l'intérêt général, il faut le poids du nombre et le foisonnement de la diversité.

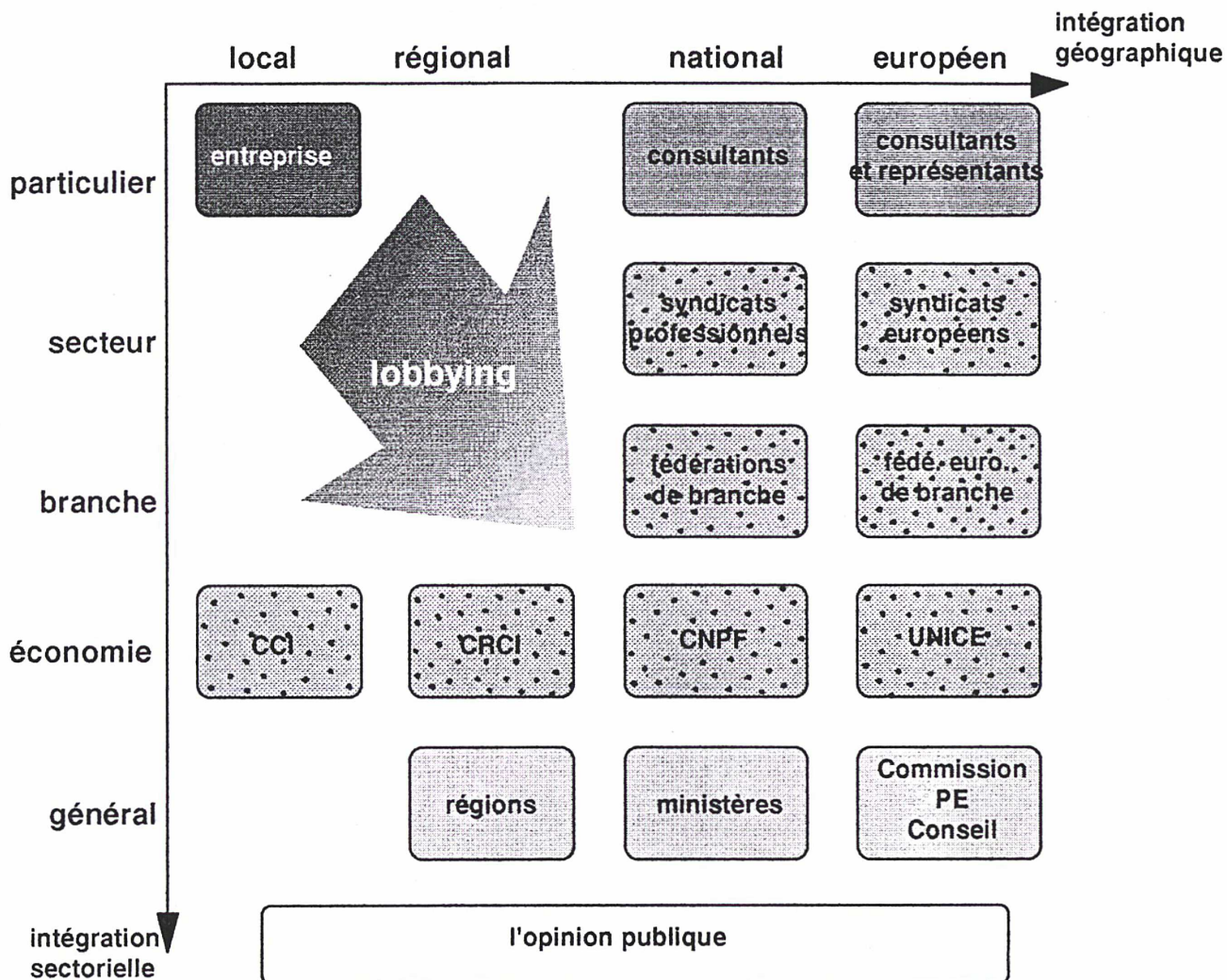
Les lobbies constituent donc une exploration sociologiquement intéressante du champ des possibles en matière d'association et de coopération, mais aussi en matière de compétition et de concurrence puisque les intérêts en jeu finissent toujours, à un moment ou à un autre, par devenir conflictuels.

LE POIDS DU NOMBRE : DEUX LOGIQUES D'INTÉGRATION POUR UN RÉSEAU

Pour faire valoir leur point de vue auprès des institutions européennes, les industriels s'appuient sur un réseau d'alliances qui s'organisent selon deux logiques : une logique d'intégration sectorielle et une logique d'intégration spatiale.

• **une logique d'intégration sectorielle.** Le point de vue d'une entreprise gagne en crédit et en poids quand il devient le cheval de bataille de toute une profession, voire de toute une branche industrielle. Dans le premier cas, il s'agit de rallier des concurrents à sa cause; dans le deuxième cas, il faut rallier ses clients et ses fournisseurs.⁴

⁴ Par exemple, DELSOL, PME française qui fabrique des barrettes à cheveux (voir annexe C), adhère à la fédération des industries mécaniques (FIM), qui elle-même est associée à la fédération des métaux et minerais (FMM) et à la fédération des sidérurgistes pour former l'Union des Industries Minières et Métallurgiques (UIMM). Cette Union regroupe donc tous les intérêts de la branche : ceux qui extraient le minerais, ceux qui le transforment en aciers et ceux qui travaillent ces aciers pour les transformer en produits manufacturés. L'UIMM, elle-même, est ensuite membre du CNPF, représentant des intérêts du patronat français.






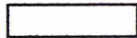
-  lobbies "privés"
-  lobbies "classiques"
-  lobbies "internes"
-  lobbies "externes"

schéma 4 : typologie des lobbyistes

• **une logique d'intégration spatiale.** Vis-à-vis des institutions européennes, les alliances transnationales sont toujours appréciées.⁵

Les deux logiques précédentes croisées créent un réseau d'intervenants sur l'échiquier européen. Ce réseau peut être représenté par la figure 4. Sur ce réseau nous avons fait apparaître une flèche transversale symbolisant le lobbying : *le lobbying consiste pour un organisme représentant un intérêt particulier à faire valoir son point de vue auprès d'un organisme représentant un intérêt plus général.*

LE FOISONNEMENT DE LA DIVERSITÉ : UNE LOGIQUE D'ÉCLATEMENT POUR AGIR

Le lobbying d'une entreprise industrielle auprès des institutions européennes s'effectue à travers ce réseau d'intervenants grâce à un jeu de convergences complexes et non hiérarchisées. La logique d'intégration permet de se rapprocher des institutions visées, tandis que la logique d'éclatement multiplie les points d'attaque. Pour décupler son effet, un bon lobbyiste peut participer à de nombreux lobbies et profiter des synergies ainsi permises. Mais il doit également être capable de rassembler ses forces et éviter de diluer ses revendications. Un industriel a en fait l'opportunité d'utiliser quatre types de lobbies aux approches sensiblement différentes.

Les "organes structurants" ou lobbies "classiques"

Ces associations institutionnelles ou ad-hoc regroupent différents points de vue. Elles constituent un filtre de remontée d'information pour les institutions européennes. Elles diminuent le nombre d'interlocuteurs et synthétisent les enjeux. La raison d'être de ces "organes structurants" est de représenter les intérêts de leurs membres. Ce sont les lobbies que l'on peut considérer comme "classiques". La Commission reconnaît leur mission et leur ouvre souvent ses portes pour participer à des comités consultatifs. Le problème consiste néanmoins à percevoir la représentativité réelle de ces organisations. Les orientations prises en leur sein font l'objet de luttes intestines incessantes.

Parmi ces organes structurants, on distingue des lobbies pan-européens et des lobbies nationaux.

⁵ Par exemple, Eramet, producteur français de nickel, a constitué avec ses homologues européens, INCO du Royaume-Uni, LARCO de Grèce et OUTOKUMPU de Finlande l'association des industriels des métaux non-ferreux, EUROMETAUX. Dans une autre branche d'activité, l'UIC (Union des Industries Chimiques françaises) et ses homologues européens participent au CEFIC, Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique. A un autre niveau enfin, le CNPF, comme le BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) et la CBI (Confederation of British Industry) et bien d'autres, envoient des représentants à l'UNICE, Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe.

- les lobbies classiques pan-européens :

A la croisée de la logique d'intégration sectorielle et spatiale, les **FEBI** (Fédérations Européennes par Branche d'Industrie) et les **fédérations européennes des activités de services** jouent pour les industriels un rôle central⁶. Le **COPA**, Comité des Organisations Professionnelles Agricoles auprès de l'Union européenne, est une sorte de FEBI particulière. Il travaille en étroite collaboration avec les services de la Commission.

L'**UNICE**, Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe, est composée de 32 fédérations patronales de 22 pays européens, et notamment des 15 pays de l'Union. L'**UNICE**, comme la plus spécifique **UEAPME** (Union Européenne de l'Artisanat et des PME), est un interlocuteur quasi-institutionnel des services de la Commission européenne pour toutes les questions qui ont des incidences sur le domaine économique et social⁷. La **CES**, Confédération Européenne des Syndicats, est le pendant de l'**UNICE** dans le dialogue social puisqu'elle représente les salariés.

De nombreux autres **groupes ad-hoc** se constituent et se défont au gré des enjeux débattus à Bruxelles. Certains, par leur participation active à la réflexion sur les orientations de l'Europe, gagnent en influence et obtiennent de dialoguer fréquemment avec la Commission Européenne⁸. N'oublions pas non plus tous les lobbies ne représentant pas des intérêts professionnels : le **BEUC** (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), la **COFACE** (Confédération des Organisations Familiales de la Communauté Européenne)...

⁶ L'Annuaire 1994 des Sources d'Information Communautaire dénombre 621 fédérations européennes professionnelles. Mais si la moitié d'entre-elles sont sans doute véritablement européennes, d'autres cachent souvent un leader national sous le couvert de la dénomination européenne. Ainsi, on peut noter par exemple que près de la moitié de ces fédérations ont leur siège non pas à Bruxelles mais dans un des Etats membres (71 en France, 71 en Allemagne, 51 au Royaume-Uni, 34 aux Pays-Bas, 21 en Italie...). Il ne s'agit pas là d'un simple hasard géographique, mais plus souvent d'une influence clairement affichée. Notons que parmi les 71 siégeant en France, la plupart d'entre-elles concernent l'industrie agro-alimentaire.

⁷ Les FEBI entretiennent avec l'**UNICE** des liens très étroits de concertation. Via l'**UNICE**, certaines FEBI, bien que jamais adhérentes directes à l'**UNICE**, peuvent représenter les intérêts des employeurs dans des comités de la Commission. Or évidemment, sur un sujet précis discuté dans un comité consultatif, les intérêts d'une FEBI ne sont pas forcément ceux d'une FEBI d'un secteur différent. Par exemple, au sein du comité discutant de la directive "substances dangereuses", les intérêts du CEFIC, représentant les intérêts de la chimie, ne sont pas nécessairement ceux de tous les employeurs et notamment ceux d'**EUROMETAUX**, représentant le secteur des métaux non ferreux. L'**UNICE** qui semble à première vue n'offrir que des intérêts très diffus de l'industrie recèle en fait des portes d'entrée privilégiées sur des enjeux précis et particuliers. Se faire entendre et reconnaître au sein de l'**UNICE** peut se révéler très fructueux.

⁸ Le plus connu d'entre-eux, l'**ERT** (European Round Table - Table ronde des industriels européens) réunit les dirigeants des plus grosses entreprises européennes.

- les lobbies classiques nationaux :

A Bruxelles fleurissent également les représentations d'organisations nationales ou même locales. Ainsi, les **collectivités territoriales** sont-elles très représentées : l'annuaire 1994 des sources d'information communautaire en dénombre plus de 100, 21 françaises, 18 allemandes, 18 britanniques, 11 espagnoles, 5 belges, 5 danoises, mais aussi 15 américaines... A l'échelle nationale, plusieurs pays ont des **représentations d'associations professionnelles nationales** : 37 françaises, seulement une dizaine d'associations allemandes et 4 anglaises, 2 italiennes, 2 autrichiennes, 2 portugaises, mais 3 japonaises et 12 américaines officiellement recensées en 1994. La France a également ouvert plusieurs bureaux de **chambres de commerce et de l'industrie** alors que les autres pays n'en ont généralement qu'un. Enfin, tous les pays non-membres, à l'instar des pays membres ont ouvert des **ambassades** ou **représentations permanentes** auprès de l'Union européenne.

Les lobbies "privés"

Ceux-ci s'affranchissent des difficultés que peuvent poser la recherche de consensus auprès d'un organe structurant et défendent leurs intérêts spécifiques directement auprès de leur cible. Ils fournissent un message très clair car non dilué, mais lorsqu'ils deviennent nombreux, ils s'exposent à une saturation de leurs interlocuteurs qui chercheront à leur accorder de moins en moins de temps.

Parmi ces lobbies privés, on distingue :

- **les représentants d'entreprises.** Salariés de l'entreprise, ils sont présents à Bruxelles pour faire de la veille stratégique, c'est-à-dire pour repérer toutes les opportunités ou menaces qui se préparent à Bruxelles, mais aussi pour coordonner les actions de l'entreprise lorsque une opération plus précise est lancée. La plupart d'entre eux partagent leur temps entre Bruxelles et le siège de leur entreprise pour rester bien au fait des enjeux internes à leur entreprise.

- **les consultants et juristes.** Ils représentent les intérêts de leurs clients. Ce sont des professionnels des arcanes de Bruxelles. Les entreprises font appel à leur service pour leur carnet d'adresses, mais aussi pour le regard extérieur et neuf qu'ils peuvent porter sur le problème soumis par l'entreprise. Il arrive fréquemment que la Commission elle-même louent les services de consultants pour préparer une réflexion sur un sujet précis. Même si ceux-ci s'interdisent alors de travailler pour des intérêts conflictuels, ils bénéficient ensuite d'une parfaite connaissance des circuits communautaires et de l'état d'esprit qui y règne.

En janvier 1995, le CNPF et l'ACFCI (Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie) avaient recensé dans leur liste des délégués permanents français 45 représentants d'entreprises (pour 40 entreprises) et 29 consultants (pour 26 cabinets) dont 12 avocats. Ces chiffres sous-estiment l'activité des lobbies privés. En effet, de

nombreuses entreprises ne peuvent pas se permettre de détacher du personnel à Bruxelles ou choisissent d'effectuer la veille par d'autres moyens (consultants ou fédérations). Elles n'interviennent à Bruxelles qu'en cas de problème ponctuel. Leur absence de représentation à Bruxelles ne correspond pas forcément à une absence d'activisme.

Les lobbies "internes"

L'ensemble des institutions européennes constituent en fait un réseau en propre, à la fois lobbyiste et cible de lobbying. Ce réseau doit être parfaitement connu par tous les autres lobbies car il réagira très différemment selon les portes d'entrée choisies. Certains membres des institutions européennes sont plus enclins que d'autres à relayer certaines revendications particulières auprès de leurs collègues. Citons par exemple:

- la **DG XXIII**, Direction générale de la Commission chargée des PME, qui tente de faire prendre en compte les intérêts des PME auprès des autres services de la Commission;
- les **experts** des comités consultatifs qui sont souvent des personnes détachées d'une entreprise ou d'une administration nationale;
- les **Représentations Permanentes** qui participent à la préparation consensuelle des décisions communautaires mais qui défendent bien sûr l'intérêt de leur pays;
- les **députés européens**, députés de tous les européens mais d'abord de ceux qui les ont élus et les rééliront...

Les lobbies "externes"

Ils représentent des intérêts, qui sous certains cotés, peuvent être plus généraux que ceux que représentent les institutions communautaires. Le terme de lobbying devient contestable puisqu'il n'y a plus d'interaction du particulier vers le général mais plutôt l'inverse. Néanmoins ces groupes sont eux-mêmes alimentés en informations par des groupes plus "particuliers" et peuvent donc, plus ou moins à leur insu, servir de relais pour des intérêts particuliers vers l'intérêt général communautaire. A ce titre, ces groupes font partie du réseau des lobbies.

Le lobby externe le plus facilement identifiable est sans doute l'**OCDE**, Organisation pour la Coopération et le Développement Économique, qui avec ses deux lobbies associés, le **BIAC** (Business and Industry Advisory Committee) et le **TUAC** (Trade Union Advisory Committee), constitue un lieu privilégié de concertation des intérêts économiques des pays développés.

Le plus diffus des lobbies externes est l'**opinion publique**. Plutôt que de s'adresser directement aux autorités de Bruxelles pour les convaincre, on peut aussi chercher à rallier le public à sa cause afin d'atteindre, par son intermédiaire, le poids et la

légitimité du nombre. Ce mode de lobbying indirect est appelé "*grass-root lobbying*" aux États-Unis. Par leur capacité de mobilisation de l'opinion public, la presse et les médias sont donc des intermédiaires incontournables. Une campagne de lobbying, si elle ne mise pas sur la discrétion, est souvent accompagnée d'une campagne de relations publiques destinée à diffuser des messages adéquats.

* *

*

Lobbies classiques ou privés, lobbies internes ou externes constituent donc à Bruxelles un réseau dense et diversifié. Les estimations actuelles évaluent l'importance de ce réseau à plus de 10.000 emplois répartis en plus de 3.000 cabinets, associations ou bureaux. Les lobbies internes et externes sont plus difficiles à cerner et à recenser. Pour les industriels, la difficulté consiste à utiliser toutes ces opportunités sans se perdre ni se disperser dans ses interventions.

CHAPITRE 3

PRATIQUES DE LOBBYING COMMUNAUTAIRE : QUI EST LE MEILLEUR ?

Dans ce foisonnement de lobbyistes à Bruxelles, comment s'organisent les ressortissants des différents États membres ? Peut-on repérer des particularités nationales et en particulier, comment se situent les lobbyistes français face à leurs homologues étrangers ? Pour répondre à ces interrogations, il faut pouvoir décrire des pratiques qui sont par nature diffuses et difficiles à tracer. Nous tentons ici une approche quantitative suivie d'une approche qualitative.

UNE QUESTION DE PRÉSENCE

En première approximation, le nombre de représentations installées à Bruxelles peut être un indicateur du niveau d'intervention auprès des institutions européennes. En effet, malgré l'ère informatique, la diffusion de l'information est encore très liée à des contacts humains, de personnes à personnes.

Le recensement des lobbies décrits dans le chapitre 2 se heurte à des difficultés concrètes. Il n'existe pas de source officielle sur ces données et les sources commerciales (annuaires divers) ne garantissent pas l'exhaustivité de leurs listes. Toutefois les données disponibles permettent de dégager quelques grandes lignes déjà riches d'enseignements.

Le tableau 1 fait une synthèse du nombre de délégation nationales identifiées auprès de l'Union européenne à Bruxelles.

Globalement, la présence à Bruxelles semble proportionnelle aux intérêts économiques défendus. Les grands pays (France, Allemagne, Royaume-Uni) comptent chacun plus d'une centaine de délégations nationales, alors que les autres en comptent généralement une vingtaine, voire moins de 10 pour les derniers venus de l'Union (Suède, Finlande et Autriche) et les pays faiblement industrialisés (Grèce et Irlande). Notons que les cas de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas sont particuliers

puisque ces pays bénéficient d'une proximité vis-à-vis des institutions de Bruxelles qui les dispensent d'entretenir de coûteuses délégations.

tableau 1: nombre de bureaux à Bruxelles par nationalité ⁹ ,

pays de l'Union	collectivités locales ¹	organisations profesion. ²	délégations ³ d'entreprises	cabinets de consultants ³	cabinets de juristes ³
Allemagne	14	43	22	1	13
Autriche	3	5	-	2	0
Belgique	6	1	-	-	-
Danemark	5	10	7	1	4
Espagne	12	2	-	1	4
Finlande	2	0	-	0	1
France	24	54	40	8	12
Grèce	0	1	-	0	3
Irlande	2	2	0	1	1
Italie	0	13	18	7	7
Luxembourg	0	0	-	0	1
Pays-Bas	2	4	-	6	4
Portugal	3	9	-	0	2
Royaume-Uni	10	8	44	20	33
Suède	4	3	-	0	2

1- représentations de collectivités locales : régions, Länder, villes mais aussi CCI. N.B.: la constitution italienne n'autorise pas les régions à avoir des représentations permanentes officielles à l'étranger.

2- représentations d'organisations professionnelles patronales (industrie, services) ou agricoles.

3- les données non accessibles sont notées par défaut par un tiret (-). Le nombre de consultants et de juristes belges est difficile à déterminer car on ne peut pas les distinguer des cabinets purement "communautaires", c'est-à-dire exerçant uniquement à Bruxelles mais n'ayant pas une origine belge ou autre repérable. On compte 83 de ces consultants et 43 de ces juristes "communautaires".

Si on observe plus dans le détail, on remarque que la présence à Bruxelles peut prendre différentes formes : l'Allemagne est marquée par une stratégie de présence qui s'appuie sur les lobbies "classiques" et privilégie la représentation d'organisations professionnelles et de collectivités locales (Länder et C.C.I. des Länder). Au Royaume-Uni en revanche, ce sont les cabinets de consultants et de juristes qui prédominent. La France semble hésiter entre une stratégie de représentation collective par les lobbies

⁹ Source : Annuaire 1994 des Sources d'Information Communautaire (Euroconfidentiel), complété par des documents fournis par la Représentation Permanente française.

"classiques" et une représentation directe par les lobbies "privés". En effet, si les cabinets de consultants ou de juristes sont encore moins nombreux que les cabinets britanniques, les délégations d'entreprises sont, elles, tout aussi nombreuses; en parallèle, la présence française en nombre de représentations de collectivités locales ou d'organisations professionnelles est tout à fait comparable à celle de l'Allemagne.

Il faut néanmoins considérer ces chiffres avec la prudence nécessaire. Derrière une adresse peut se cacher une simple boîte à lettres. Inversement, une absence d'adresse à Bruxelles n'est pas toujours révélatrice d'un manque d'activisme. Le tableau 2 donne par exemple le nombre de cabinets de consultants ou de juristes spécialisés dans le droit communautaire mais sans bureau à Bruxelles. Ce deuxième tableau confirme le recours des britanniques à des cabinets spécialisés dans les questions communautaires.

tableau 2: nombre de cabinets spécialisés sur l'Europe sans bureau à Bruxelles⁹

pays de l'Union	cabinets de consultants	cabinets de juristes
Allemagne	4	21
Autriche	1	1
Belgique	7	6
Danemark	2	18
Espagne	6	14
Finlande	1	1
France	10	28
Grèce	1	13
Irlande	0	5
Italie	4	32
Luxembourg	1	4
Pays-Bas	7	4
Portugal	1	6
Royaume-Uni	52	72
Suède	1	2

Ces données ponctuelles ne doivent pas cacher une situation très évolutive : les "nouveaux venus" de l'Union Européenne ne devraient pas tarder à intensifier leur présence, de nouvelles entreprises ouvrent des bureaux à Bruxelles tandis que d'autres en ferment. La France qui a été longtemps considérée à la traîne du lobbying européen est aujourd'hui très représentée à Bruxelles. Le CNPF et l'ACFCI français ont ouvert des bureaux à Bruxelles en 1972 et 1978 respectivement alors que le BDI et le DIHT

allemands étaient présents dès 1958 et le CBI anglais depuis 1971, soit même avant l'adhésion du Royaume-Uni ! En 1991 encore, Bruxelles comptait 13 représentations d'entreprises françaises contre 20 allemandes. Aujourd'hui les lobbies français ont plus pignon sur rue à Bruxelles que les lobbies allemands.

UNE QUESTION DE CULTURE ET D'ORGANISATION

Le simple décompte des lobbies représentés à Bruxelles ne saurait suffire à décrire les différences de pratique des différents pays en matière de lobbying. Les contacts que nécessite le lobbying s'apprécient en terme quantitatifs mais surtout qualitatifs. Là aussi, des différences nationales existent.

Les lobbies des industriels allemands sont souvent très appréciés par les fonctionnaires de la Commission pour leur maîtrise technique des dossiers. Ce sont généralement d'excellents experts qui interviennent très en amont, au moment où le fonctionnaire chargé de rédiger une proposition de directive est très disponible pour recevoir l'information "offerte".¹⁰ Les lobbies français par contre sont souvent décrits comme arrivant tardivement sur un dossier et de surcroît avec une attitude arrogante, voire agressive. Cette particularité française est très mal perçue par les fonctionnaires européens qui travaillent généralement depuis des mois pour obtenir un compromis entre les intérêts divergents qui peuvent exister au sein des 15 pays de l'Union européenne. Cette attitude est considérée comme un manque de professionnalisme et une insulte à leur travail. Cette pratique est par contre courante en France où les industriels ont plus l'habitude de réagir après qu'une décision a été prise plutôt que de participer à la préparation de la prise de décision. Les Allemands n'utilisent pas ces coups de force car ils organisent la remontée d'information des industriels jusqu'aux décideurs via les fédérations professionnelles.

Les Anglais, eux, sont considérés comme les leaders du lobbying relationnel européen. Les Britanniques sous-traitent le travail de veille et d'information, puis le travail d'action et d'influence, à leurs avocats. Leurs lobbyistes sont généralement des juristes qui manient habilement les subtilités du droit européen pour défendre leur cas auprès du fonctionnaire chargé du dossier visé. Les français préfèrent plutôt les interventions à haut niveau directement menées par le P.-D.G. ou un de ses émissaires, "Directeur général des Affaires européennes", "chargé de mission Europe"... En négligeant le premier fonctionnaire en charge du dossier, ils passent à côté d'une opportunité réelle. De plus, au lieu d'invoquer le droit communautaire¹¹ et de proposer

¹⁰ Par exemple, pour l'harmonisation de la taxe à l'essieu, les industriels allemands ont présenté leurs positions sur le sujet à l'aide de dossiers et de rencontres effectués dans la langue de leur interlocuteur européen (fonctionnaire ou député). Les français (SNCF, FNTR...), même sollicités, n'ont pas répondu.

¹¹ Selon M. SELLAL, ambassadeur-adjoint à la RP française, les français ont le tort de ne pas assez dénoncer les turpitudes de leurs collègues en matière d'application du droit communautaire. Les autres pays, plus baignés de culture juridique, ne se gênent pas et inondent la Commission de lettre de plaintes. En conséquence, la Commission, saisie de ces dossiers, intervient souvent contre la France, alors que paradoxalement, la France fait figure de leader pour la transposition du droit européen en droit national.

des solutions juridiquement viables, les français ont tendance à se dire "spéciaux" et à réclamer des exceptions pour tenir compte de leurs particularités, qui sont bien entendu complètement incompréhensibles par les fonctionnaires chargés d'harmonisation.

Les États ne sont pas en reste pour contribuer au lobbying de leurs nationaux. La plupart des Représentations Permanentes cherchent en effet à faciliter plus ou moins efficacement l'accès des entreprises nationales aux informations communautaires. La RP française a créé à cet effet une "cellule entreprises - marché unique" qui sert de premier guichet d'orientation pour les entreprises, mais aussi de source d'information plus précise sur les questions en cours. La RP britannique fournit régulièrement des informations spécifiquement ciblées aux entreprises possédant une délégation à Bruxelles et des informations plus générales au Ministère des affaires économiques pour alimenter une base de données accessible à 3.000 entreprises sur abonnement. La RP néerlandaise a mis en place un système un peu identique d'envoi d'information ciblée aux entreprises et a pu corréliser ses efforts avec l'augmentation significative du "taux de retour" néerlandais sur les programmes communautaires (c'est-à-dire la part du programme reversée à des entreprises néerlandaises sur la part de la contribution initiale des Pays-Bas au programme). La RP allemande, elle, n'a pratiquement qu'un rôle protocolaire. Le gros de l'appui aux industriels est fourni par les représentations des Länder ou des organisations professionnelles (BDI et DIHT, voir annexe B).

* *

*

L'Union européenne, melting pot institutionnel de l'Europe, laisse donc la place à des pratiques très diverses de lobbying. La France s'était inquiétée de son manque d'activisme à Bruxelles. En 1990, Édith Cresson, alors Ministre des Affaires européennes, avait lancé une campagne active pour inciter les français à faire du lobbying. En 1995, il semble que son message ait été entendu et que la situation française se soit grandement améliorée. On ne peut plus dire aujourd'hui que le lobbying des français est insuffisant. Néanmoins des différences de styles de lobbying existent encore entre les différents partenaires européens et la réputation des français n'est pas encore exemplaire. Petit à petit, les pratiques s'harmonisent.

CHAPITRE 4

COMPARAISONS INTERNATIONALES: LE LOBBYING EST-IL UNIVERSEL ?

La comparaison des pratiques nationales mises en oeuvre dans différents pays est riche d'enseignements. Il apparaît en effet que le lobbying ne prend pas la même forme aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni ou en Allemagne. La réalité du lobbying auprès de la Communauté européenne diffère également de ce qui se passe dans ces pays, dont trois, pourtant, font partie de l'Union européenne. La compréhension de la réalité institutionnelle dans chaque cas ¹² permet de mieux cerner les raisons d'une telle différence.

SYSTEMES INSTITUTIONNELS ET LOBBYING

États-Unis

Aux États-Unis, le système politique est marqué par une forte présence des parlementaires. Dans bien des domaines, ce sont eux qui ont le dernier mot. Aussi, le lobbying est-il essentiellement orienté sur ces parlementaires. Les lobbyistes profitent du fait que le processus d'élaboration des lois est très long et procède en un nombre très élevé d'étapes. Chacune d'entre elle est l'occasion d'intervenir pour amender le projet de loi, ce qui fait dire à certains que le système est une "machine à tuer les projets de lois".

Il est intéressant de constater que les formes de lobbying qui s'exercent sur les parlementaires s'adaptent à leurs besoins. Par exemple, la pratique de financement des parlementaires par les lobbyistes sous forme de PAC (*Political Action Committee*) s'explique par le coût très élevé des campagnes précédant les élections américaines

¹² Le lecteur intéressé trouvera en annexe B une étude plus approfondie de la procédure législative dans chacun des pays étudiés dans ce chapitre. Le processus d'élaboration de la réglementation européenne est par ailleurs présenté en annexe A.

(circonscriptions de taille bien plus grande qu'en France, utilisation intensive de spots télévisés...). De la même façon, la fréquence élevée des scrutins (renouvellement des mandats tous les deux, quatre ou six ans) a favorisé l'émergence du "grass-root lobbying", lobbying indirect sur les élus par l'intermédiaire de la population.

Aux États-Unis, les lobbyistes sont très nombreux et leur travail se fait au grand jour (certains parlent d'une "troisième chambre"). La seule contrainte est de se déclarer officiellement et de fournir une sorte de rapport d'activité trimestriel (*Federal Regulation of Lobbying Act - 1946*). Les parlementaires trouvent normal que des gens plus experts qu'eux viennent leur expliquer leur point de vue. Ils peuvent faire face aux sollicitations des lobbyistes grâce à un personnel nombreux, jusqu'à une trentaine d'attachés par élus, ce qui est sans commune mesure avec ce que l'on trouve en France. Néanmoins, l'influence croissante des intérêts privés dans les décisions parlementaires et notamment leur participation financière commence à être sévèrement critiquée à Washington. Ce nouveau climat a concouru au développement d'un code d'éthique (*House Manual of Ethic*).

France

En France, on constate au contraire des États-Unis le rôle prédominant de l'exécutif. Celui-ci possède une administration de haut niveau dirigée par les grands Corps de l'État. Bien souvent, le lobbying des grands industriels consiste à faire jouer le réseau des Corps et à solliciter l'appareil exécutif et politique au plus haut niveau. En généralisant, on observe que la règle est d'utiliser les réseaux personnels. Tout se fait dans une certaine opacité, à l'instar du fonctionnement de l'administration (vue de l'extérieur). C'est peut-être pour cette raison que le mot lobbying est tabou. En fait, le lobbying n'a officiellement pas le droit de cité en France. Il s'apparente en effet d'après la loi à du trafic d'influence et, par conséquent, son auteur est passible de sanctions pénales.

Le lobbying hexagonal est surtout politique car les ministères possèdent une certaine compétence technique en interne et n'ont de ce fait pas autant besoin que dans d'autres pays que les lobbyistes leur apporte des argumentaires dans ce domaine.

Allemagne

En Allemagne, où l'on trouve une tradition de dialogue entre les acteurs de la vie socio-politique, le lobbying fait partie, comme aux États-Unis, du jeu normal de la politique. En fait, le lobbying est quasiment institutionnalisé. La Loi Fondamentale proclame en effet "le droit de constituer des associations dans le but de promouvoir les conditions économiques et sociales". Toute association désirant bénéficier d'une facilité d'écoute auprès des parlementaires peut s'inscrire sur une liste. En conséquence, on trouve à Bonn, centre législatif allemand, une multitude de représentations d'entreprises.

tableau 3: Systèmes institutionnels et lobbying

	FRANCE	ROYAUME-UNI	ALLEMAGNE	ÉTATS-UNIS	EUROPE
LEGISLATIF	<ul style="list-style-type: none"> • discipline de parti • peu de personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • discipline de parti • pas de cumul des mandats • professionnalisme 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 chambres très différenciées • prééminence du Bundestag 	<ul style="list-style-type: none"> • a souvent l'initiative • contrôle serré de l'exécutif • personnel pléthorique 	<ul style="list-style-type: none"> • pas d'initiative • influence des partis et des nationalités dans les votes
EXECUTIF	<ul style="list-style-type: none"> • autonomie par rapport au législatif • grands corps 	<ul style="list-style-type: none"> • les membres du gouvernement sont parlementaires • État minimum • appel à des consultants ext. 	<ul style="list-style-type: none"> • répartition des compétences complexe Bund/Land • forte décentralisation 	<ul style="list-style-type: none"> • remise en cause permanente • prérogatives limitées 	<ul style="list-style-type: none"> • bicéphale • peu de personnel • la Commission a l'initiative
LOBBYING	<ul style="list-style-type: none"> • mot tabou • réseaux personnels • interventions au sommet 	<ul style="list-style-type: none"> • forte osmose entre économie et politique • lobbying mondain 	<ul style="list-style-type: none"> • institutionnalisation • représentants à Bonn • tradition d'interventionnisme 	<ul style="list-style-type: none"> • institutionnalisation • très orienté sur le Congrès • argent • "machine à tuer les projets" • grass-root lobbying 	<ul style="list-style-type: none"> • lobbying nécessaire • pas d'argent en jeu • lobbying tous azimuts • interventionnisme des États
INDUSTRIELS	<ul style="list-style-type: none"> • fédérations • réseaux personnels 	<ul style="list-style-type: none"> • rapport étroit entre les Lords et l'industrie • BDI proche des industriels 	<ul style="list-style-type: none"> • fédérations structurées 	<ul style="list-style-type: none"> • coalitions ad hoc • associations (fédéral) • lobbyistes internes (local) • lobbyistes professionnels 	<ul style="list-style-type: none"> • représentants internes • lobbyistes professionnels

La tradition de dialogue explique la structuration très forte que l'on observe dans les milieux économiques. Pour faire valoir leurs intérêts, les industriels allemands s'appuient essentiellement sur leurs fédérations de branches, regroupées au sein du BDI, et sur leurs chambres de commerce et d'industrie (IHK) fédérées par le très puissant DIHT. Le BDI et le DIHT travaillent en étroite collaboration et avec de nombreuses autres associations. Ils ne constituent que le sommet le plus apparent d'un réseau d'organisations très actives à vocation régionale, nationale et internationale.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, il y a osmose entre le politique, que ce soit l'exécutif ou le législatif, et la sphère économique. Le lobbying est de fait intégré dans le jeu institutionnel. Ainsi, les Lords siègent dans de nombreux conseils d'administration d'entreprises et sont en quelque sorte lobbyistes pour ces entreprises auprès du Parlement. Il reste cependant que leur rôle législatif s'amenuise en faveur des membres de la Chambre des Communes. Leur action de veille reste par contre toujours très importante puisqu'il sont au courant de tous les textes en discussion. En contrepartie de cette osmose entre le législatif et la sphère économique, il s'est mis en place une sorte de garde-fou par le biais d'une déclaration très codifiée que doit faire chacun des parlementaires sur les sources de ses revenus. De cette manière, les liens entre les entreprises et leurs contacts au Parlement sont de notoriété publique.

En ce qui concerne l'administration, le caractère très libéral des derniers gouvernements a conduit à réduire au minimum l'importance des services de l'État en faisant souvent appel à des consultants extérieurs (*contracting out*), ce qui facilite la diffusion d'idées émanant des industriels au sein de l'exécutif. Par ailleurs, les hauts fonctionnaires sont souvent recrutés dans le privé.

QUELLES LEÇONS TIRER POUR LE LOBBYING EUROPÉEN ?

L'analyse principale qui résulte de cette comparaison internationale des **modes de lobbying** est que ces modes sont très directement liés au système institutionnel qui les engendre. A systèmes différents, méthodes différentes. La comparaison entre les États-Unis et la France est à ce titre emblématique. Aux États-Unis, où le législatif est fort, correspond à un lobbying essentiellement orienté sur les parlementaires alors qu'en France, où la prééminence revient à l'exécutif, les milieux industriels agissent au sein de l'administration par un réseau de relations, directement issu du système éducatif français.

Pour n'avoir pas saisi la corrélation étroite entre lobbying et organisation institutionnelle, plusieurs industriels sont partis dans de mauvaises directions lorsqu'ils ont voulu influencer les législations européennes. Il apparaît ainsi évident que les méthodes américaines ne sont pas directement transposables à l'Europe où le système politique est sensiblement différent. Pour ne l'avoir pas compris, les firmes américaines ont connu quelques échecs à leurs débuts à Bruxelles. Depuis qu'elles ont changé de stratégie, elles semblent beaucoup plus efficaces. Dans le même ordre d'idée, certains échecs français notoires deviennent compréhensibles. Les industriels hexagonaux en général ont cherché à appliquer à Bruxelles les méthodes qu'ils utilisaient en France. L'extension de la pratique des réseaux faisait qu'ils cherchaient à tout prix un contact français à la Commission. Or, bien souvent, ce contact ne pouvait rien pour eux car il n'était pas en charge du dossier. L'habitude de redresser des situations par des contacts politiques ou administratifs au plus haut niveau les poussent à s'adresser aux commissaires, aux directeurs généraux ou aux ministres, ce qui, à Bruxelles, a peu de résultat puisque les décisions sont collégiales.

Dans tel ou tel domaine cependant, les industriels d'un pays peuvent avoir un certain avantage en appliquant à l'Union européenne des méthodes nationales car la structure ou la pratique communautaire est proche de leur système national. Par exemple, les Allemands sont habitués à défendre et "vendre" leurs intérêts auprès des décideurs politiques et savent s'organiser en conséquence dans leurs discours et en respectant les délais. De ce fait, pour eux, faire du lobbying à Bruxelles et à Strasbourg n'a rien de nouveau. Les Anglais, quant à eux, ont depuis très longtemps fait appel chez eux à des consultants externes. Aussi, les cabinets d'experts anglais sont nombreux, expérimentés et renommés. Ils sont donc en position de force quand la Commission décide d'externaliser une étude ou une mission de gestion.

Un deuxième point intéressant ressortant de cette comparaison internationale est que les pays où le lobbying est bien implanté, pour ne pas dire institutionnalisé, se sont dotés de moyens d'éviter des débordements vers des formes d'influence inacceptables. Ces garde-fous prennent le plus souvent la forme d'une inscription à un registre et/ou d'une déclaration des transferts financiers entre les industriels et les politiques. On observe également la mise en place de codes de déontologie en vertu desquels les lobbyistes et leur cibles s'astreignent à un comportement honnête.

* *

*

A Bruxelles, les lobbyistes apparaissent comme nécessaires dans la mesure où les fonctionnaires de la Commission et les attachés parlementaires ne sont pas assez nombreux pour approfondir tous les dossiers. Cependant de part et d'autres, lobbyistes et cibles du lobbying doivent retenir les leçons que l'on peut tirer de la comparaison des pratiques de lobbying dans différents pays. D'une part, les lobbyistes doivent élaborer une démarche adaptée en adéquation avec le système institutionnel européen qui est très spécifique. D'autre part, les fonctionnaires et les parlementaires doivent s'attacher à respecter un code de déontologie qui les préservera de toute dérive.

CHAPITRE 5

NOTRE CONCEPTION DU LOBBYING : L'ART DE FAIRE VALOIR SON DROIT

Les descriptions faites aux chapitres précédents montrent que le lobbying est une pratique répandue. Après avoir étudié en détail le lobbying sous toutes ses formes auprès de diverses institutions et dans plusieurs pays, nous sommes arrivés à la conclusion que le lobbying est une pratique légitime et nécessaire, pour peu que soient respectées certaines règles éthiques.

Cette affirmation ne semble pas aller de soi pour la plupart des français que nous avons rencontrés. Il semble donc important de conclure cette étude en levant doublement le voile : le lobbying doit être démystifié et démythifié. Démystifié, car il s'agit de dissiper l'erreur habituelle qui consiste à confondre lobbying et corruption. Démythifié, puisqu'il faut lever le tabou qui entoure la pratique du lobbying.

LE LOBBYING DÉMYSTIFIÉ : UNE PRATIQUE DÉMOCRATIQUE NÉCESSAIRE

En France, contrairement aux pays anglo-saxons, le lobbying souffre d'une connotation fâcheuse. Nombreux sont nos interlocuteurs français qui ont récusé le terme de lobbying : à leurs yeux, manifestement, le lobbying sent le soufre, il a des relents de pratiques mafieuses, obscures et corruptrices. Il semble incompatible avec l'obtention de l'idéal intérêt général. Aucun de nos interlocuteurs britanniques, allemands ou américains n'a eu la même attitude de défiance vis à vis du lobbying. Est-ce une simple question de vocabulaire ? Information, communication, séduction d'une part, corruption, pression, chantage d'autre part, les pratiques d'influence jouent sur une large gamme où il n'est pas question de faire d'amalgame. Les premières sont des pratiques démocratiques et légitimes, les secondes sont des pratiques répréhensibles. Seules les premières sont du lobbying.

Le lobbying est une pratique démocratique nécessaire. La conception française de la démocratie oppose l'intérêt général aux intérêts privés. Pourtant sans les intérêts privés, l'intérêt général peut se révéler une coquille vide. Le lobbying n'est rien d'autre que l'implication des intérêts particuliers, "les forces vives de la nation", dans l'exercice

de la démocratie. **Le lobbying, c'est l'art de faire valoir son bon droit auprès des institutions législatives et réglementaires.** A Bruxelles, le lobbying est clairement entendu dans ce sens. Il faut donc de façon urgente réhabiliter cette pratique aux yeux des français pour les amener à mieux la comprendre pour mieux la pratiquer, et ainsi mieux participer à la construction européenne.

LE LOBBYING DÉMYTHIFIÉ : UNE PRATIQUE PROFESSIONNELLE LÉGITIME

Une façon de réhabiliter le lobbying consiste à bien marquer les limites entre ce qui est permis et ce qui est interdit. Chacun doit bien connaître son rôle et s'y tenir. Le lobbying consiste en pratique à un **échange d'informations entre partenaires avertis et consentants pendant la phase de réflexion précédant une décision législative ou réglementaire.** Après cette phase de concertation, les autorités politiques restent toujours maîtres de la décision finale. En aucun cas les lobbies ne sauraient se substituer aux décideurs. Mais ces décideurs ont besoin des lobbies pour agir en meilleure connaissance de cause.

Le lobbying implique donc de bons acteurs privés, mais aussi de bons acteurs publics qui agissent ensemble dans le cadre d'un partenariat. Il impose une réflexion des acteurs publics sur leurs rôles, et une réflexion des acteurs privés sur leurs méthodes.

A Bruxelles, les acteurs publics européens sont a priori très ouverts. La Commission européenne érige en principe son ouverture aux représentants des intérêts privés. Cependant l'organisation générale de l'Union européenne est encore tellement complexe que le contact démocratique n'est pas optimal. Le labyrinthe bruxellois favorise ceux qui ont les moyens d'investir dans la connaissance du milieu institutionnel européen. Pour pouvoir être certains d'avoir une vision représentative des intérêts en jeu, les acteurs publics doivent toujours chercher à contrebalancer ce biais en facilitant leur accès aux contre-lobbies potentiels (associations d'usagers, petites entreprises...).

De leur côté, les acteurs privés ne peuvent prétendre influencer les décisions de Bruxelles qu'à condition de **travailler de façon professionnelle et déontologique.** Leur apport est alors constructif. A Bruxelles, les lobbyistes cherchent en ce moment à s'organiser pour faire reconnaître leur profession et leur activité. Ils réfléchissent à un code de déontologie qu'ils pourraient se contraindre à respecter. En parallèle, les députés européens et les fonctionnaires de la Commission réfléchissent de façon concertée d'une part sur les règles d'éthique qu'ils pourraient s'imposer afin de dissiper toute suspicion de corruption, et d'autre part sur les limitations à l'ouverture des institutions aux personnes extérieures qui seraient souhaitables afin de respecter l'indépendance du personnel de ces institutions sans les enfermer dans une tour d'ivoire.

Gérer l'interface entre le privé et le public n'est pas facile mais indispensable. Une saine coopération n'est pas utopique. Elle repose sur l'honnêteté des acteurs publics qui,

tels les juges du judiciaire, auront à rendre une décision juste et sur le professionnalisme des acteurs privés qui, tels les avocats, défendront leurs point de vue dans le cadre de procédures respectées par tous.

* *
*

Concept mal compris et mal aimé des français, le lobbying souffre d'une réputation sulfureuse usurpée. En France, de nombreuses personnes font du lobbying sans le savoir quand d'autres appellent lobbying des pratiques de corruption active. Il est grand temps de reconsidérer ce concept. Le lobbying c'est **l'art de faire valoir son bon droit** auprès du pouvoir exécutif ou législatif. C'est une pratique d'échange d'information "conflicto-consensuel" qui contribue à construire l'Europe. Cette approche est un peu différente de la culture rationnelle et cartésienne que nous aimons afficher en France. Elles ne sont en aucun cas incompatibles. Pour tous les projets politiques touchant le monde économique, le lobbying constitue la nécessaire confrontation avec le terrain. Les industriels français, maintenant souvent présents à Bruxelles, participeront encore mieux à l'Europe quand sera rétablie à leurs yeux ce curieux terme anglo-saxon.

DEUXIÈME PARTIE

**PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER
LE LOBBYING FRANÇAIS**

PRÉAMBULE

La première partie de ce mémoire avait pour ambition de présenter le plus objectivement possible ce que nous avons pu observer en étudiant le lobbying à Bruxelles. Nous avons conclu cette partie descriptive par le constat suivant : plus que d'un manque de lobbyistes à Bruxelles, les français souffrent d'un malentendu culturel. Le lobbying des français à Bruxelles existe bien mais en France la notion est encore mal comprise. Le lobbying européen est donc souvent mal relayé au niveau français.

Nous n'avons pas voulu nous en tenir à ce simple constat. La deuxième partie de ce rapport contient donc deux chapitres exposant nos principales propositions pour remédier à cet état de fait préjudiciable. Plutôt que de nous adresser aux industriels français, nous avons préféré nous concentrer sur ce que pouvait faire l'État. En effet, de nombreux livres expliquent en détail aux industriels comment faire du lobbying à Bruxelles. Peu de gens en revanche s'interrogent sur la contribution de l'État à cette pratique. Nous l'avons pourtant rappelé en première partie, le lobbying constitue un échange entre interlocuteurs privés et publics. Les fonctionnaires et les élus sont donc directement concernés par cette pratique. En tant que fonctionnaires, nos premières propositions s'adressent donc à l'administration française (chapitre 6). Il nous a semblé par ailleurs que l'État avait un rôle particulièrement actif à jouer pour dynamiser le réseau des PME qui individuellement sont souvent dépassées par les enjeux européens. Notre seconde série de propositions (chapitre 7) concerne donc les actions que l'État et ses partenaires pourraient envisager pour appuyer le lobbying des PME françaises à Bruxelles.

CHAPITRE 6

PROPOSITIONS

POUR UNE ADMINISTRATION FRANÇAISE

PLUS OUVERTE

L'administration française est un maillon central entre les instances bruxelloises et les français. En effet, l'administration française, comme toutes les administrations des États membres, est aussi une administration européenne. Par sa mission auprès du Conseil, elle participe à la préparation des textes législatifs. Les fonctionnaires de la Commission ont certes l'exclusivité des initiatives législatives mais les fonctionnaires de chaque administration nationale contribuent par leur actif appui au Conseil des Ministres à l'élaboration du texte final. La primauté du droit européen sur le droit national fait de chacune des administrations nationales également le bras exécutif des textes législatifs communautaires.

En cherchant à être une interface active entre l'Europe et les entreprises, l'administration française peut contribuer à donner un avantage comparatif à la France. Pour cela, il lui faut simultanément être attentive aux industriels français et à ses homologues européens : d'une part, il faut être plus ouverte aux problèmes des industriels français, écouter leur doléances et leur expliquer les particularités de l'Europe et d'autre part, il faut savoir défendre et promouvoir les intérêts des français auprès de l'Union Européenne.

UNE ADMINISTRATION FRANÇAISE PLUS OUVERTE

L'administration française pourrait être un meilleur relais entre les entreprises et l'Europe qu'elle ne l'est actuellement. En effet, l'administration française exerce essentiellement sa capacité d'influence au sein du Conseil. Ses collègues européens reconnaissent l'efficacité de ses interventions, notamment grâce au rôle coordonnateur du SGCI (voir annexe sur la France). Cependant, cet atout n'est pas nécessairement utilisé

au mieux car l'administration française fonctionne essentiellement en cercle fermé. Elle ne prend pas suffisamment en compte les intérêts de ses industriels pour les répercuter à travers sa force de frappe diplomatique. Elle se croit souvent autosuffisante et consulte peu les entreprises. Contrairement à l'administration allemande l'administration française n'est pas tenue d'informer et de consulter les partenaires sociaux. Lorsque ceux-ci sont invités à participer à une réflexion, cette ouverture est considérée comme un privilège.

Si la remonté d'information des milieux économiques vers l'administration n'est pas optimale, la redescente d'information apparaît plus délicate encore. L'administration communique rarement spontanément des informations sur ce qui se prépare à Bruxelles. A sa décharge, les milieux économiques français ne sont pas toujours suffisamment structurés et préparés pour prendre en compte l'information qui leur serait fournie.

Les Anglais, les Irlandais, les Danois ou encore les Hollandais ont eux bien perçu la demande d'information ciblée émanant de leurs milieux économiques. Leur Représentations Permanentes diffusent très largement et très rapidement les informations à leurs entreprises, ce qui permet une veille efficace. La création d'une "cellule entreprises" à la Représentation Permanente de la France auprès de la Commission s'est inspirée de ces initiatives et semble appréciée par les industriels français.

Quelques pratiques simples permettraient d'ouvrir l'administration française aux milieux économiques :

- Un **guichet spécifique** pourrait être chargé de recueillir les doléances des industriels, voire d'appuyer leurs démarches auprès de la Commission. Le DTI (Department of Trade and Industry) britannique s'est déjà doté d'un tel service. Plus généralement, il faut trouver le moyen de faire remonter l'information depuis les services déconcentrés qui eux sont en contacts avec les réseaux locaux d'entreprises. En particulier, il faudrait que beaucoup plus de fonctionnaires français se soient formés à l'Europe, pour pouvoir ensuite diffuser leur connaissance dans l'administration française et les milieux industriels. Ce type de propositions avait déjà été fait dans le rapport de J. de Clausade dès 1990. Dans ce domaine, les choses progressent, mais elles progressent lentement.
- Il faudrait informer les milieux professionnels de manière systématique et commentée sur les discussions en cours dans les instances européennes (de la négociation de directive au compte-rendu de comité de gestion). Les actions entreprises par les Hollandais et les Anglais dans ce domaine pourraient être un bon exemple à suivre. Ceux-ci ont mis au point des **bases de données** qu'ils alimentent chaque jour et mettent à la disposition des industriels intéressés.
- Le corollaire évident de ce dialogue administration/entreprise que nous appelons de nos vœux, de cette perméabilité de l'administration à l'entreprise est la nécessité d'établir un **code de déontologie**.

Actuellement, selon l'article 179 du code pénal, un fonctionnaire qui ouvre sa porte à un lobbyiste peut être accusé de trafic d'influence. En effet, cette article ne précise ni n'explique quels sont les "moyens utilisés en vue d'obtenir une décision favorable de l'administration" qui sont jugés répréhensibles ou non. Il est bien évident que l'on peut arriver à des abus. La limite entre partenariat et partialité est floue. Or le fonctionnaire représente l'intérêt général et l'État impartial. Il est donc nécessaire de définir des règles précises au dialogue entre industriels et fonctionnaires à l'instar de ce que fait la Commission dans son Manuel des Procédures Opérationnelles, ou de ce qu'ont fait d'autres institutions, comme la Chambre des Représentants du Congrès américain, par exemple, qui est dotée d'un manuel de déontologie (*House Ethics Manual*) décrivant en détail les pratiques permises et interdites dans les relations entre parlementaires et intérêts privés.

Un tel code de déontologie, appuyé par une commission pouvant apporter conseil en cas de situations litigieuses, sans se substituer aux procédures pénales permettrait de rendre plus claires et transparentes les pratiques nécessaires de partenariat entre l'administration et ses administrés.

UNE ADMINISTRATION FRANÇAISE BON LOBBYISTE

L'administration française pourrait également être un meilleur relais en améliorant son interface avec l'Union européenne. Pour l'instant, elle semble essentiellement se cantonner aux contacts passant par le travail au Conseil. Or, les marges de manoeuvre pour négocier au Conseil sont faibles. Ce n'est pourtant pas la seule porte d'entrée existante pour faire progresser son point de vue à Bruxelles. Progressivement, les fonctionnaires français doivent travailler de plus en plus avec les fonctionnaires européens et les autres administrations nationales pour promouvoir le plus en amont possible des projets de directives sur lesquels tout est encore à négocier.

Il reste par ailleurs encore des acteurs négligés : les parlementaires européens. Le Parlement européen est amené à jouer un rôle de plus en plus important et les députés européens français eux même se plaignent de ne pas connaître la position française. Il y a donc là une attente à laquelle l'administration française ne répond pas alors que l'influence en jeu peut-être déterminante. Sachant que 50 % des amendements votés par le PE sont adoptés au Conseil, il semblerait opportun de créer une **structure chargée des relations entre le gouvernement français et les députés européens français.**

CHAPITRE 7

PROPOSITIONS

POUR UN LOBBYING EFFICACE DES PME

Au nombre de 16 millions, les entreprises de moins de 500 salariés ¹³ représentent 72% de l'emploi total du secteur privé européen secondaire et tertiaire (50% des personnes travaillant dans l'industrie, en France). Ces PME sont à l'origine de 69% de la valeur ajoutée de l'Union européenne. Il apparaît également qu'elles sont les principales responsables de la création d'emplois. Ainsi, entre 1988 et 1993, les effectifs des PME européennes ont augmenté de 2,6 millions d'emplois alors que ceux des grandes entreprises sont restés globalement stables. Pour la France, les chiffres sont encore plus édifiants. Alors que les grandes entreprises ont supprimé 630.000 postes entre 1982 et 1992, les PME ont créé près de 500.000 emplois.

Ces quelques chiffres suffisent à montrer que les PME représentent incontestablement un atout pour l'Union européenne. Pourtant, l'Europe, en s'organisant du point de vue économique, fragilise l'environnement des PME, notamment par rapport aux grands groupes. Afin de pallier cet effet pervers, diverses mesures ont été mises en place par la Commission pour rétablir des règles du jeu équitables. Il reste cependant que des efforts complémentaires peuvent encore être faits au niveau local pour multiplier l'efficacité de ces mesures.¹⁴

DES ENTREPRISES PARTICULIÈRES

Avec l'Union européenne, les PME sont confrontées aux mêmes enjeux (réglementations, normes, financements...) que les grands groupes. Pourtant à dire que l'Europe constitue pour elles un défi plus important car elles présentent une certaine fragilité que ne connaissent pas les grands groupes.

¹³ La définition européenne de la PME varie selon les programmes mis en place par l'Union européenne. En général, Les critères retenus pour les aides aux PME sont un effectif inférieur à 250 salariés, un chiffre d'affaires de moins de 10 millions d'écus et un capital détenu à moins de 25% par une autre entreprise. En ce qui concerne l'accès des PME aux différents programmes d'aides pour la recherche et le développement, on considère qu'une PME doit employer moins de 500 employés, réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 38 millions d'écus et posséder un capital détenu à moins d'un tiers par une société-mère.

¹⁴ Le lecteur pressé pourra se reporter directement aux propositions en page 50.

LES EURO INFO CENTRES (EIC)

Dès 1987, la Commission a réalisé qu'il ne servait à rien de développer des actions pour les PME si on ne leur faisait pas connaître ces initiatives. En effet, les dirigeants des PME sont bien souvent accaparés par le quotidien et les problèmes locaux et ne prennent pas le temps de s'informer sur ce qui se passe à Bruxelles. Aussi, il a été décidé de créer des Euro Info Centres,¹⁷ sortes de services déconcentrés de la Commission chargés de dialoguer au niveau local avec les entreprises, notamment les PME. Dès le départ, ils ont été conçus comme un moyen d'organiser la circulation d'information dans les deux sens entre la Commission et les PME afin de rapprocher la Communauté des entreprises.

Les EIC sont des microstructures employant quelques personnes formées à l'Europe, montées et financées par un organisme hôte, le plus souvent des chambres de commerce et de l'industrie en France. A condition de respecter un cahier des charges en matière de documentation, de personnel et de moyens logistiques, les EIC reçoivent un label de la part de la Commission. Ce label, qui constitue un agrément officiel, permet de faire partie d'un réseau européen d'EIC et d'avoir un accès facilité à la Commission par le biais de la DG XXIII et des bases de données communautaires.

PROPOSITIONS POUR ENCOURAGER LE LOBBYING DES PME FRANÇAISES

Nous pensons que les EIC sont la clé de l'Europe pour les PME car ils jouent le rôle indispensable de charnière entre l'administration européenne et le tissu industriel local. Cependant, malgré des atouts indiscutables, le système connaît quelques défauts qu'on doit chercher à pallier pour donner aux petites entreprises toutes leurs chances.

Diagnostic

Les EIC ont très certainement un fort potentiel émanant directement du contact privilégié avec la Commission et de l'effet réseau. La première qualité leur permet de répondre rapidement et efficacement aux questions des industriels sur des points de réglementation spécifiques, de les tenir au courant des divers programmes de l'Union européenne ou encore de les assister dans leurs démarches avec la Communauté pour participer aux marchés publics et aux programmes de financement. L'effet de réseau est un deuxième atout. Il conduit à un meilleur partage des expériences entre les EIC, en particulier lors de réunions de travail où s'établissent des liens personnels entre les représentants. En cas de problème bilatéral, il n'est pas rare qu'un EIC fasse appel aux services d'un EIC du pays concerné pour obtenir une information ou une interprétation locale.

¹⁷ Après une phase pilote comprenant 39 sites, plus de 200 EIC se sont ouverts en Europe dont 32 en France.

Malgré les atouts qui viennent d'être cités, force est de constater que les EIC ne remplissent pas correctement leur mission. La situation peut encore largement s'améliorer. D'une part, le réseau des EIC est largement méconnu de ses clients¹⁸ et même des services déconcentrés de l'État. D'autre part, les EIC manquent de moyens pour accomplir leur mission.¹⁹ Quelques personnes dans un bureau exigü ne suffisent pas à répondre aux questions de tous les industriels d'une région, à suivre des dossiers particuliers de contentieux et à organiser une communication externe efficace.

Ces insuffisances ont des répercussions sur la façon dont la Commission peut percevoir les besoins particuliers d'une PME ou d'un secteur d'activité. Les EIC, soit parce qu'ils ne sont pas contactés, soit parce qu'ils n'ont pas les moyens matériels de s'en occuper, ne font pas remonter à la Commission les informations dont elle a besoin pour prendre en compte les cas particuliers. Ce rôle, qui fait pourtant partie des prérogatives des EIC serait très utiles aux PME qui bien souvent ne peuvent pas se permettre de faire du lobbying par elles-mêmes car cela est trop coûteux en temps et en argent.

Organiser un réseau institutionnel local autour des PME

Nous pensons possible, tout du moins en France, de faciliter tout à la fois l'accès de Bruxelles et le lobbying pour les PME sans pour autant inventer quelque programme ou organisme nouveau mais plutôt en s'appuyant sur des structures existantes (figure 5). Pour cela, il suffit d'organiser mieux la coopération au niveau local entre les EIC, les DRIRE et les représentants des milieux économiques (chambres de commerce, unions patronales) et créer un réseau institutionnel apte à aider l'entreprise. Les propositions suivantes visent à résoudre les problèmes relevés ci-dessus : méconnaissance des EIC par leurs clients, manque de moyens des EIC, difficulté des entreprises à rester à l'écoute de l'Europe et à s'en faire entendre...

- Les EIC seraient au coeur du dispositif proposé. En plus des prestations classiques d'information, de formation et d'aide aux entreprises dans leurs démarches auprès de la Commission, ils auraient pour mission supplémentaire de **faire de la veille** pour le compte d'entreprises ou de groupes d'entreprises et de les guider pour leurs **actions de lobbying** (identifications des interlocuteurs clés, argumentaires). Les EIC deviendraient en quelque sorte les lobbyistes et les experts de l'Europe dont manquent si cruellement les petites entreprises.

- Les branches professionnelles auraient pour mission de **financer le dispositif** et pallier ainsi au manque de financement dont pâtissent les EIC. D'une manière ou d'une autre, les branches professionnelles devraient contribuer à subventionner les EIC, soit

¹⁸ Une enquête récente a montré que seulement 9 patrons sur 10 connaissent leur existence.

¹⁹ Les EIC ne disposent actuellement que des ressources mises à leur disposition par les organismes-hôtes et d'une (très) maigre subvention de la Commission (20.000 écus par an). Celle-ci est d'ailleurs appelée à disparaître.

sur leurs fonds propres, soit en travaillant à obtenir des subventions des collectivités locales. L'implication financière des branches professionnelles devrait entraîner leur regain d'intérêt pour les EIC et les pousser à en faire la promotion auprès de leurs adhérents.

Par ailleurs, les branches professionnelles pourraient se substituer aux EIC et aux services de l'administration quand ils sont structurellement inadaptés. Notamment, les branches professionnelles sont à même d'assurer un **support technique** (mesures, essais, analyses) quand l'entreprise en a besoin et n'a pas la taille suffisante pour l'assumer seule. Elles pourraient encore tenir à disposition des entreprises une **liste de consultants et d'avocats agréés pour leurs compétences européennes**.²⁰ Ce dernier point est extrêmement important car la PME qui a décidé d'agir à Bruxelles est extrêmement démunie. Elle n'a pas les moyens humains ni les compétences pour avoir de bonne chance d'aboutir dans sa démarche. L'aide d'un spécialiste est nécessaire.

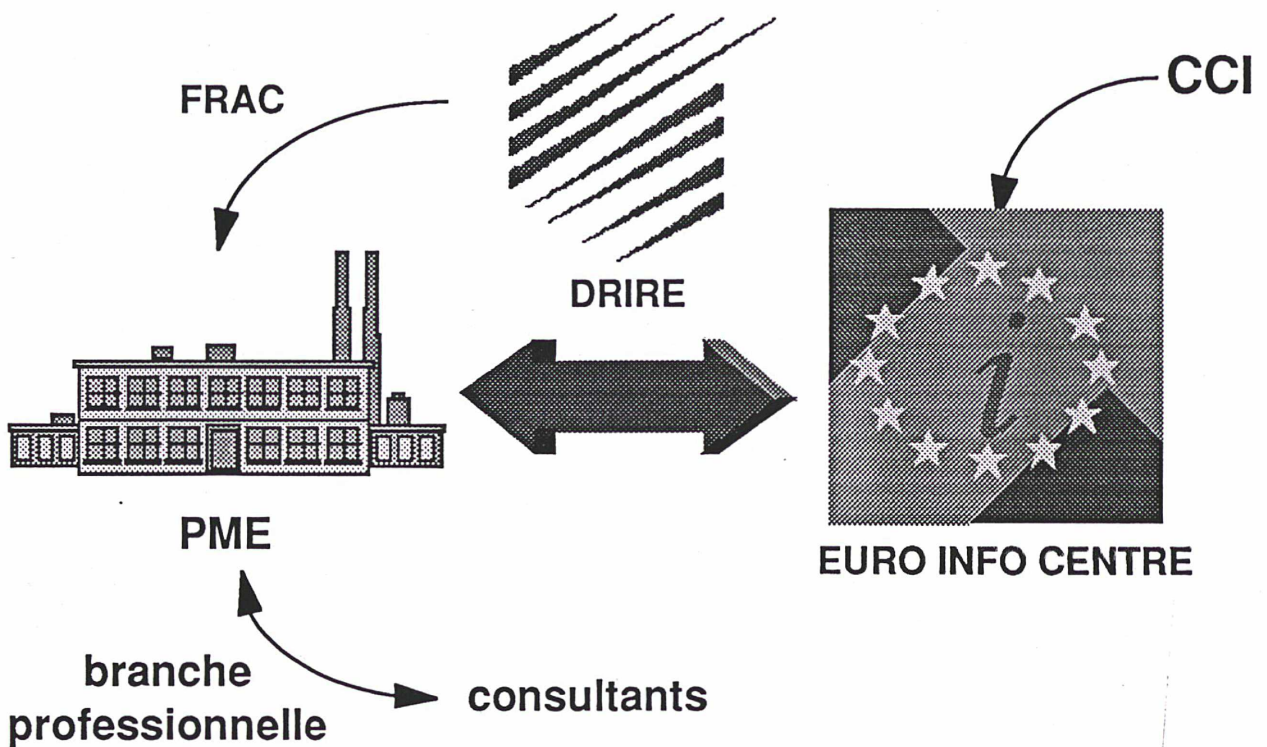


figure 5 : organisation possible du réseau local de soutien des entreprises pour les questions européennes

²⁰ Ces consultants pourraient en partie être rémunérés par les FRAC des DRIRE.

- Les **DRIRE** joueraient un double rôle: d'une part, elles coordonneraient tous les acteurs du réseau institutionnel et d'autre part, elles feraient la promotion des EIC auprès des PME en parallèle avec les branches professionnelles.

Le premier rôle que l'on devrait confier aux DRIRE serait d'**animer légitimement le tissu local en matière d'Europe et d'industrie**. A la manière du S3PI pour les questions d'environnement, en réunissant régulièrement autour d'elles les services déconcentrés de l'État (Direction de l'équipement, Direction du commerce extérieur...), mais aussi les CCI, les organisations professionnelles, les universitaires, elles favoriseraient les contacts et les échanges d'information entre tous les partenaires...

Le deuxième rôle des DRIRE serait de **démultiplier les efforts des EIC** en en faisant la promotion auprès des industriels. Cette mission est dictée directement par le fait que les DRIRE offrent une formidable force de frappe pour s'adresser aux industriels et leur vanter les mérites des EIC. Les ingénieurs des DRIRE sont en effet particulièrement au courant du tissu industriel local avec lequel ils ont des contacts privilégiés. A la faveur des différents dossiers traités, ils connaissent personnellement les chefs d'entreprises, leurs problèmes spécifiques et leurs besoins.

Cependant, pour pouvoir confier ces deux nouvelles missions aux DRIRE, il paraît indispensable de mieux sensibiliser les fonctionnaires présents au niveau local sur les questions européennes. Loin de devenir des experts de la question, ils devraient cependant avoir une culture de base qui leur permettrait de motiver les industriels à l'Europe, de percevoir l'adéquation entre l'"offre européenne" et la "demande des entreprises".

* *
*
*
*

Ainsi en créant un environnement favorable au niveau local, nous sommes convaincus qu'il est possible de donner un avantage comparatif à nos petites entreprises et ce, à moindre frais. Le pays qui aura su le mieux tirer partie des structures existantes en les coordonnant ouvrira à ses industriels la porte de l'Europe.

ANNEXES

- A- LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE
DE L'UNION EUROPÉENNE**
- B- LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE
DANS DIFFÉRENTS ÉTATS**
- C- UN CAS DE LOBBYING**

ANNEXE A

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE

LES INSTITUTIONS

Trois institutions définies dans le Traité de Maastricht participent principalement à la création de la réglementation européenne: la Commission, le Parlement européen et le Conseil. Le Comité Économique et Social est consulté pour émettre son avis.

La Commission

La Commission joue un rôle central. Indépendante des gouvernements, elle est à la fois le moteur et le gestionnaire de la Communauté. Elle, et elle seule, a le droit d'initiative pour présenter des projets de réglementations. En tant que gestionnaire, elle est par ailleurs chargée de la mise en place des politiques communes et des décisions. Pour ce faire, elle est investie de pouvoirs spécifiques dans certains domaines prévus par les traités (concurrence, CECA, Euratom) ou encore délégués par le Conseil (exécution des décisions communautaires, notamment du budget). La Commission représente en outre la Communauté dans les négociations commerciales.

Elle est composée de 20 commissaires désignés pour 5 ans par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres (2 pour chacun des 5 grands États et 1 pour les autres). Les décisions de la Commission sont prises collégalement, à huis clos et à la majorité.

La Commission est dotée d'une administration composée d'environ 17.000 fonctionnaires européens et d'experts nationaux détachés, principalement basés à Bruxelles. Cette administration est extrêmement hiérarchisée et organisée en 23 Directions Générales spécialisées dans les différents secteurs d'action communautaire. Cette organisation ressemble à celle de l'administration française. La compartimentation des tâches est très poussée et chaque fonctionnaire à un domaine d'action très précis. Chaque dossier est suivi de bout en bout par un seul fonctionnaire (qui constitue donc un interlocuteur privilégié du dossier) et sa hiérarchie. La Commission travaille selon un programme établi annuellement.

Le Parlement européen

Le Parlement européen est l'expression politique des citoyens européens qui composent la Communauté européenne. Son pouvoir est à dimension variable selon les domaines (voir ci-après).

Il est composé de 657 députés élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. Ces députés s'organisent en groupes politiques la plupart du temps transnationaux. Ils travaillent en commissions spécialisées (19 au total) dont les compétences coïncident assez largement avec les compétences des DG de la Commission. Les réunions des commissions ou des assemblées plénières se tiennent généralement pendant une semaine par mois à Strasbourg et de temps en temps à Bruxelles. Le Parlement européen dispose pour son fonctionnement d'environ 3.500 administrateurs du Parlement.

Le Conseil des Ministres

Le Conseil des Ministres adopte en dernier ressort, parfois en co-décision avec le Parlement européen, les actes communautaires. Il est l'expression politique des États qui composent la Communauté européenne. Le Conseil peut déléguer certains de ses pouvoirs à la Commission.

Il est composé de représentants des 15 États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres qui change en fonction de l'ordre du jour. L'ordre du jour des réunions ministérielles est arrêté par la présidence du Conseil. Celle-ci est assurée alternativement pendant 6 mois par chacun des États membres. Cet ordre du jour tient évidemment compte de l'avancement des travaux de la Commission, qui reste maître de l'initiative des projets. Le Conseil est assisté par un secrétariat général d'environ 2.000 fonctionnaires basés à Bruxelles.

Les décisions du Conseil sont prises selon les domaines soit à l'unanimité, soit à la majorité simple, soit à la majorité qualifiée, cette dernière tenant compte du "poids" de chacun des pays.

Le travail préparatoire aux réunions du Conseil fait intervenir les administrations nationales. Ces dernières s'organisent différemment selon les pays (voir annexe B) pour examiner les propositions de la Commission à la lumière des intérêts et du contexte national. Elles effectuent éventuellement des arbitrages interministériels. Le résultat de ce travail préalable est une série d'instructions qui sont transmises par chacun des pays à sa Représentation Permanente (RP) auprès des Communautés Européennes, ambassade du pays auprès de l'Union européenne. C'est à ce niveau qu'ont lieu les négociations préparatoires aux conseils ministériels. Celles-ci mettent aux prises la Commission et les représentants des États à des niveaux plus ou moins élevés selon l'avancement. Les premières négociations sont assurées par les conseillers de chacune des RP au sein de groupes de travail. Les négociations ultimes avant le Conseil sont menées au sein des

COREPER 1 et 2 où siègent respectivement les ambassadeurs et les ambassadeurs adjoints. Les RP assurent le soutien technique à leur ministre au moment des conseils.

Les autres institutions

L'Union européenne est dotée par le Traité de Maastricht d'institutions supplémentaires. On notera l'intérêt particulier de la Cour de Justice, composée de neuf juges et six avocats généraux siégeant à Luxembourg. Elle est entre autres chargée d'interpréter les règles communautaires.

Le Comité économique et social n'a qu'une mission consultative et peut émettre des avis. De ce fait, il a assez peu d'influence sur la procédure législative communautaire, même s'il est une sorte de synthèse des différentes catégories de lobbyistes.

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

La Communauté possède dans le cadre du premier pilier du Traité de Maastricht (article 189) plusieurs instruments juridiques (règlements, directives, décisions, recommandations et avis) élaborés selon des procédures bien définies (consultation, coopération ou co-décision).

tableau 4: domaine d'application des diverses procédures d'élaboration de la réglementation européenne

consultation	coopération	co-décision
<ul style="list-style-type: none"> • actions en faveur de l'industrie • fiscalité • politique sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • réglementation des transports, de la concurrence • sécurité et santé des travailleurs • décisions d'application relatives aux FSE et FEDER • politique sociale • réseaux transeuropéens • environnement (actions) • actions de coopération et développement 	<ul style="list-style-type: none"> • libre circulation des travailleurs, droit d'établissement, diplômes • mesures liées au marché intérieur • actions dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la santé et des consommateurs • orientations pour les réseaux transeuropéens • environnement (programmes d'action) • adoption des programmes cadres de R&D

Procédure de coopération

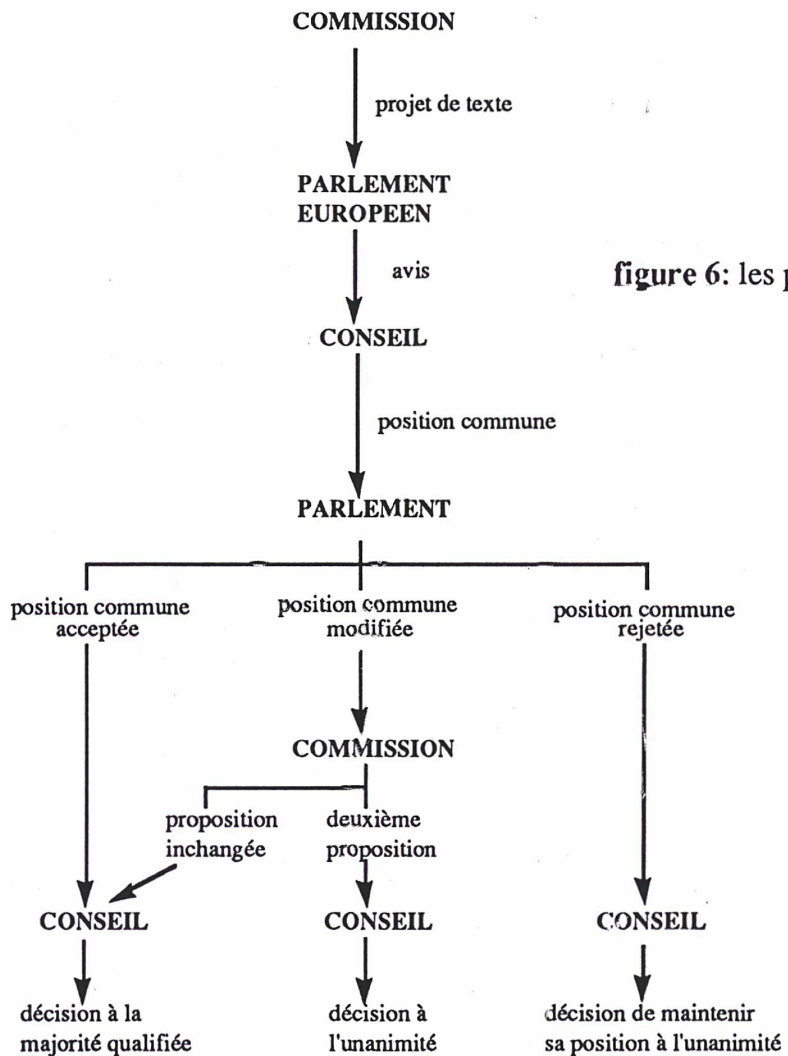
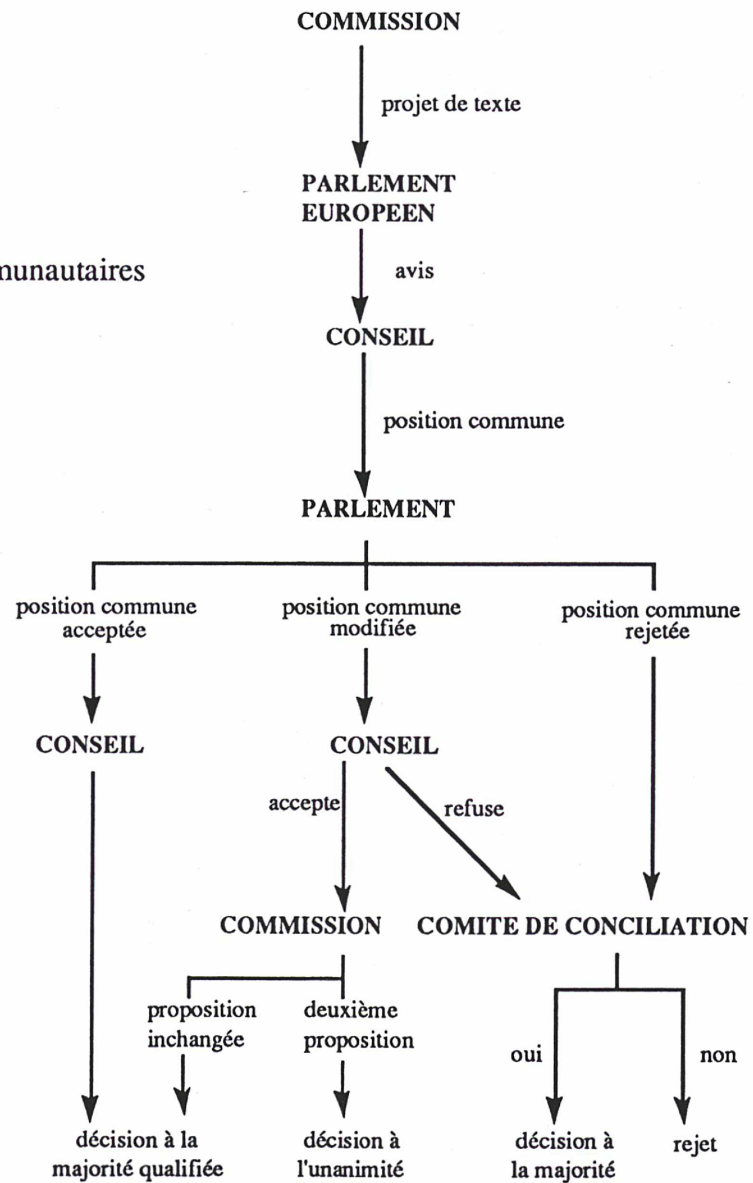


figure 6: les procédures de décision communautaires

Procédure de codécision



Les règlements et les directives sont obligatoires et ont une portée générale. Le règlement s'intègre directement dans l'ordre juridique des États membres et constitue véritablement de ce fait une loi européenne. Il fait partie du droit des États qui ne peuvent le modifier. La directive fixe des objectifs aux États membres en leur laissant le choix des moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre. Elle n'entre en vigueur que lorsqu'elle a été transposée dans l'ordre juridique national. En France, une directive est transposée au moyen d'une loi ou d'un décret. De ce point de vue, la directive offre un échelon supplémentaire de lobbying aux industriels lors de la transposition. Aussi, tous les pays ne sont-ils pas aussi rapides les uns que les autres dans la mise en oeuvre de la transposition.

Selon les domaines (tableau 4), l'une des trois procédures suivantes s'applique: consultation, coopération ou co-décision. Le choix de la procédure donnera un pouvoir plus ou moins grand au Parlement européen. La procédure de consultation limite l'intervention du Parlement à un avis consultatif et laisse la décision au Conseil qui vote selon les cas à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. La procédure de coopération (figure 6) généralise le vote à la majorité qualifiée pour le Conseil et donne un pouvoir plus large au Parlement européen qui peut forcer le Conseil à ne passer outre à ses amendements qu'à l'unanimité. La procédure de co-décision (figure 6), très complexe et donc propre à des actions de lobbying, donne un droit de veto au Parlement européen.

ANNEXE B

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE DANS DIFFÉRENTS ÉTATS

Cette annexe aborde de manière plus approfondie les systèmes institutionnels de quatre pays: la France, l'Allemagne, les États-Unis et le Royaume Uni. L'approche qui est faite est destinée à mieux faire prendre conscience que le lobbying est intimement lié au système politique qui l'engendre, comme cela a été postulé au chapitre 4. En conséquence, pour chaque pays, la présentation s'organise autour de trois points: les institutions, la procédure législative et le lobbying. Pour les trois pays membres de la Communauté européenne, il sera également fait allusion dans un quatrième point aux relations avec les institutions européennes.

FRANCE

Institutions

Les institutions françaises de la Vème République sont régies par la Constitution de 1958. Celle-ci définit cinq institutions :

- **Le Président**, "clef de voûte des institutions" (Michel Debré), est le gardien de la Constitution, l'"arbitre au-dessus des contingences politiques" (Général de Gaulle) et le garant de l'indépendance nationale (art. 5). Il est aussi le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64).
- **Le Gouvernement**, dirigé par le Premier Ministre, "détermine et conduit la politique de la Nation, il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement (...)" (art. 20).
- Le Parlement est constitué de deux Chambres : **le Sénat** et **l'Assemblée nationale**. Sénateurs, élus au suffrage indirect, et députés, élus au suffrage direct, sont censés être les représentants du peuple tout entier ("Tout mandat impératif est

nul" - art. 27). Le Parlement vote la loi. Les deux chambres ont des rôles très similaires, sauf dans des cas particuliers (désaccord persistant ou lois spécifiques) où l'Assemblée nationale prime sur le Sénat.

- Le respect de la Constitution est assuré par le **Conseil Constitutionnel**.

Les rapports de pouvoirs institués par la Vème République sont marqués par le **déséquilibre entre le Gouvernement et le Parlement**. Le parlementarisme "rationalisé" laisse le champ dégagé pour les actions du Gouvernement. Le Parlement voit en effet son action limitée par plusieurs dispositions de la Constitution :

- Le domaine de la loi est limité (art. 34). Par défaut, tout ce qui ne fait pas partie de ce champ tombe dans le domaine réglementaire, sous l'autorité seule de l'exécutif.
- Le Gouvernement fixe l'ordre du jour du Parlement (art. 48), avant qu'il ne soit arrêté formellement par la Conférence des Présidents des commissions parlementaires.
- Le nombre de commissions parlementaires permanentes est limité à 6 maximum.
- Le droit d'amendement du Parlement est limité, notamment par l'article 40 qui interdit toute initiative parlementaire qui augmenterait les dépenses de l'État, des collectivités locales ou des principaux organismes de sécurité sociale.

Procédure législative

La procédure législative française est fixée essentiellement par la Constitution de 1958, mais également par 3 ordonnances (7 nov. 1958, 17 nov. 1958 et 2 janv. 1959) élaborées par l'exécutif lors de la mise en place des institutions et les règlements des deux assemblées.

L'initiative des lois (art. 39) appartient concurremment au Premier Ministre (projet de loi) et aux membres du Parlement (proposition de loi). Mais la fixation par le Gouvernement de l'ordre du jour du Parlement a tendance à faciliter le passage des projets de lois par rapport aux propositions de loi.

Un projet de loi est généralement le travail d'un ministère qui le soumet au Conseil d'État pour avis (schéma). Celui-ci rend son avis au Conseil des Ministres qui décide ou non de le faire passer au SGG (Secrétariat Général du Gouvernement) pour effectuer le dépôt devant l'une des deux assemblées. Le SGG édicte alors un décret de présentation qui mentionne le choix de l'assemblée saisie en premier et le ministre chargé de soutenir le projet.

A l'assemblée, le texte est examiné par les commissions qui proposent des amendements. Ces amendements sont discutés, puis votés ou rejetés en séance publique. Le Gouvernement a le droit de prendre la parole quand il le souhaite. Le texte, une fois adopté, est transmis à l'autre assemblée. A cette deuxième assemblée, le texte passe à nouveau devant les commissions, puis en séance plénière pour vote. Si le texte est adopté

en des termes différents de la première assemblée, le texte fait la navette entre les deux assemblées. Les débats successifs sont, au fur et à mesure, limités aux dispositions restant en désaccord. Si un désaccord persiste après deux lectures, le Premier Ministre peut décider de convoquer une commission mixte paritaire constituée de 7 sénateurs et 7 députés. Si un texte ne peut être obtenu, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer seule en dernier recours.

Après l'adoption définitive du texte par le Parlement, le Président de la République a 15 jours pour promulguer la loi (art. 10), à moins que celle-ci ne soit renvoyée devant le Conseil Constitutionnel (ce qui est obligatoire pour les lois organiques et fréquent pour les lois ordinaires), ou, procédure exceptionnelle, que le Président ne demande une nouvelle délibération du Parlement. Après la promulgation par le Président, la loi paraît au Journal Officiel et s'applique.

Deux procédures d'exceptions sont prévues par la Constitution de 1958 pour permettre au Gouvernement d'abréger l'adoption d'un texte de loi.

- vote "bloqué" (art. 44, alinéa 3); l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion.
- l'engagement de la responsabilité devant l'Assemblée nationale (art. 49, alinéa 3); le débat est interrompu. Si aucune motion de censure n'est déposée dans les 24 heures ou si elle est rejetée, le texte est considéré comme adopté. Dans le cas contraire, le Gouvernement est renversé.

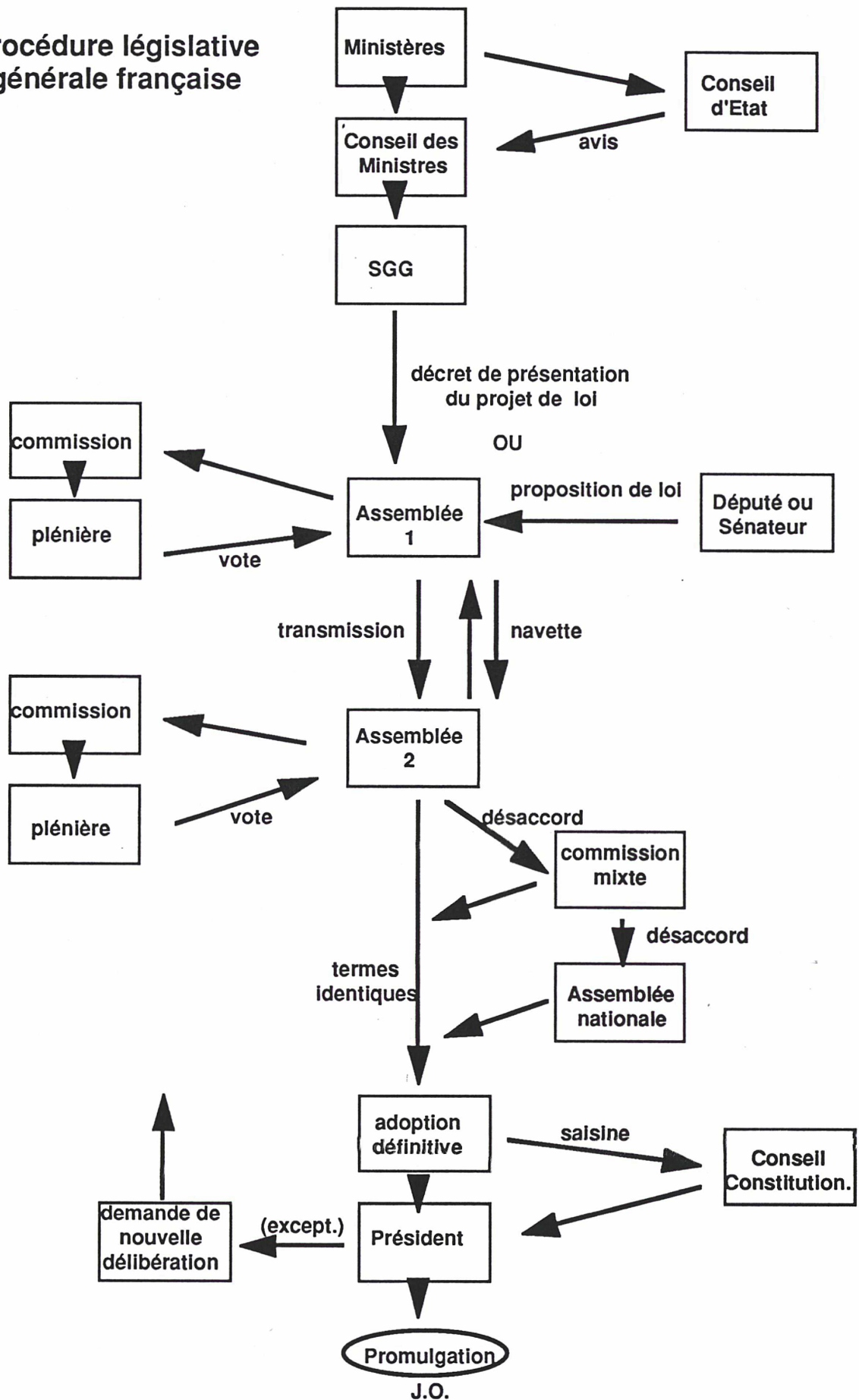
Il existe également des procédures particulières pour certaines lois : lois de finances et lois de finances rectificatives, lois organiques et lois de ratification.

Lobbying

En France, le **lobbying n'est pas reconnu** et donc non réglementé. On peut se demander s'il n'est pas même prohibé puisque l'article 179 du code pénal interdit le "trafic d'influence", défini comme l'utilisation de tout "moyen" en vue d'obtenir une décision favorable de l'administration, sans préciser avec plus de détail les véritables "moyens" incriminés. Le lobbying existe néanmoins et cherche à se faire reconnaître comme une pratique légale et encadrée.

Compte tenu de la prédominance du Gouvernement sur le Parlement, le lobbying tend à se porter essentiellement sur le Gouvernement et son administration. Néanmoins, le lobbying auprès des parlementaires permet de proposer des amendements refusés par le Gouvernement.

Procédure législative générale française



Le Gouvernement et son administration ne sont pas censés être mêlés à des intérêts privés. "Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère nationale et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle" (art. 23 de la Constitution). De même tout fonctionnaire est interdit d'activité professionnelle complémentaire. De plus les fonctionnaires désireux de quitter l'administration doivent respecter des règles strictes concernant le choix de leur nouvel emploi.

Contrairement à ce qui se passe en Allemagne, l'administration française n'est pas tenue de consulter les intérêts privés avant de présenter un projet de loi. En pratique, l'administration tend à convier les industriels à certaines réunions de concertations, mais cette invitation n'est pas automatique et les industriels ne sont pas toujours bien préparés pour participer à ce travail de préparation. Les organisations professionnelles censées représenter les intérêts de la profession ne sont pas toujours ni très représentatives ni très actives dans la négociation. Il arrive fréquemment qu'une profession regroupant un faible nombre d'industriels soient représentée par plusieurs syndicats ou fédérations qui ne s'entendent pas entre elles. Leur participation à une démarche constructive est alors limitée.

Les cabinets de lobbying sont encore peu nombreux en France et de création récente. L'Association française des conseils en lobbying compte en 1995 onze cabinets sur la vingtaine recensés à Paris.

Relation avec Bruxelles

L'essentiel des affaires européennes courante relève de la compétence du Gouvernement. Le Président de la République définit les grandes orientations et participe aux Conseils restreints. Le Parlement, depuis la réforme constitutionnelle du 25 juin 1992, dispose d'un droit d'information et de vote de résolution sur les directives comportant des dispositions législatives (art. 88-4).

Le Gouvernement a décentralisé les affaires européennes dans chaque ministère. Chaque ministère concerné par une directive en projet est chargé de préparer sa position pour participer à l'élaboration de la position française qui sera défendu par la délégation française au Conseil des Ministres européen. Pour préparer ces Conseils, le SGCI, Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique, assure la coordination des points de vue des différents ministères et envoie la position ayant obtenu le consensus général à la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne. Si un différent persiste, le Premier ministre (ou en pratique son conseiller pour les affaires européennes) rend les arbitrages nécessaires.

Pendant tout le travail de préparation de la position française, la RP utilise ses contacts avec les autres RP pour apprécier la position des autres partenaires européens.

Elle propose si nécessaire des modifications de la position pour tenir compte du rapport des forces en présence à Bruxelles.

Lorsque la position française est déterminée, les conseillers de la RP ont la délicate tâche de négocier avec leurs homologues étrangers pour obtenir que la position française soit adoptée.

Cette formule de centralisation des positions de l'administration française est fort appréciée. Elle aboutit assez vite à une position ferme alors que les allemands, par exemple, sont parfois obligés de changer d'attitude au milieu d'une négociation car ils ont été finalement désavoués par leurs collègues. Par contre, cette formule "verrouille" quasi définitivement la position française au lobbying, les conseillers de la RP se refusant évidemment à écouter d'autres positions que la position française officielle. Le lobbying sur les questions européennes doit donc se faire en amont pour être intégré dans la position française officielle.

L'administration française travaille de plus en plus souvent avec ses homologues européens et des pays membres pour obtenir, dès le travail amont, une position harmonisée. Un lobbying de l'administration française peut donc permettre de sensibiliser les fonctionnaires français qui à leur tour diffuseront l'information à leurs collègues étrangers. Les idées défendues peuvent ainsi se retrouver intégrées non plus seulement dans la position française, mais aussi dans celles d'autres Etats membres.

ALLEMAGNE

Institutions

Le système institutionnel de l'Allemagne se caractérise par le partage des pouvoirs entre l'État fédéral (*Bund*) et les 16 Länder. La Constitution allemande, ou Loi Fondamentale (*Grundgesetz*), définit limitativement les compétences du Bund. Par défaut tous les autres sujets sont de la compétence des Länder (art. 30). Néanmoins, le droit fédéral prime sur le droit des Länder (art. 31) et les compétences du Bund ont tendance à être progressivement augmentées.

L'État fédéral est constitué de trois institutions: ²¹

- Le *Bundestag* est l'organe législatif suprême. Ses parlementaires (662 en 1990) y sont élus pour 4 ans au suffrage universel direct mi-nominatif, mi-proportionnel.
- Le gouvernement fédéral (*Bundesregierung*) est l'organe exécutif. Il produit la grande majorité des projets de lois. Il s'appuie sur son administration fédérale et sur le relais des administrations des Länder. Le Chancelier (*Bundeskanzler*), chef du gouvernement, est élu par le Bundestag.
- Le *Bundesrat* constitue la représentation des Länder au sein de l'État fédéral. Il est constitué de membres désignés par les gouvernements de chaque Land. Le nombre de voix obtenu par chaque Land est proportionnel à sa population.

Chaque Land est géré par une assemblée (*Landstag*) qui désigne un gouvernement s'appuyant sur une administration locale. Chaque Land possède à Bonn une ambassade qui prépare en particulier le travail des membres du Bundesrat.

La priorité fédérale dans le domaine législatif se trouve contrebalancée par la prépondérance des Länder dans le secteur administratif. A l'unité législative répond un véritable pluralisme administratif. Il existe en effet 4 types d'administration :

- l'administration "exclusive" des Länder (affaires locales),
- l'administration directe du Bund (matières de souveraineté),
- l'administration par les Länder des affaires fédérales sur délégation du Bund,
- et enfin, l'administration par les Länder des affaires fédérales en tant qu'attributions propres.

²¹ Le Président fédéral (Bundespräsident) n'a qu'un rôle quasi-formel dans la gestion du pays. Il a pouvoir de nomination, signe les actes législatifs et représente la République fédérale. Il est élu pour 5 ans par une assemblée spécialement constituée à cette occasion.

Procédure législative

La procédure législative est complexe (voir schéma). Le Gouvernement, le Bundestag ou le Bundesrat peuvent proposer des lois. Le Bundesrat intervient dans le processus législatif, mais n'est pas une deuxième chambre. Il a seulement pour fonction de veiller à ce que les lois fédérales ne portent pas atteinte aux intérêts des Länder. Le Bundestag est le véritable législateur. En pratique, le Gouvernement fédéral propose, le Bundestag dispose et le Bundesrat approuve ou s'oppose.

Le Bundestag est maître de son ordre du jour et de l'organisation des débats. Le pouvoir d'influence du Chancelier ne doit cependant pas être sous-estimé, ni celui de la Cour Constitutionnelle dont l'interprétation pointilleuse de la Constitution s'impose au législateur.

L'examen en commission constitue l'étape décisive de la discussion d'un projet de loi. Les débats sont en général techniques. Le Gouvernement est en principe représenté par le Ministre concerné. En pratique, il est très souvent représenté par de hauts fonctionnaires appartenant aux administrations des Länder.

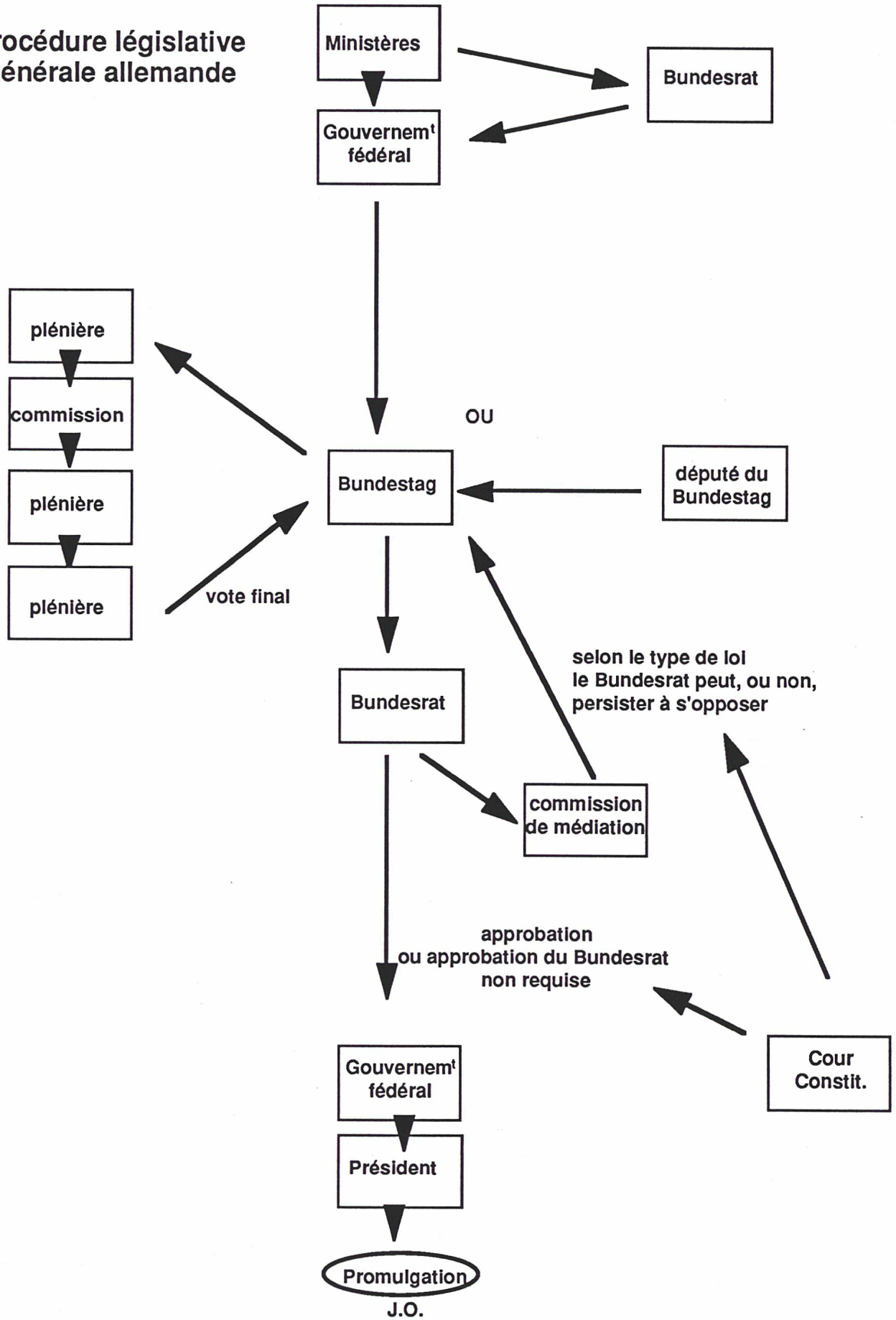
Lobbying

En Allemagne, le rôle des lobbies est presque **institutionnalisé**. L'article 9 de la Constitution proclame en effet "le droit de constituer des associations dans le but de promouvoir les conditions économiques et sociales". Le Règlement général s'appliquant aux ministères fédéraux oblige les ministères techniques à informer et consulter les grandes fédérations avant l'élaboration des textes législatifs. Enfin, la loi du 21 septembre 1972 organise l'enregistrement volontaire sur la "liste des lobbies" du Parlement de toute association désirant bénéficier d'une facilité d'écoute auprès des parlementaires. 1 500 d'entre elles étaient inscrites sur la liste des lobbies en 1990.

Pour faire valoir leurs intérêts, les industriels allemands s'appuient essentiellement sur leurs fédérations de branches, regroupées au sein du BDI, et sur leurs chambres de commerce et d'industrie (IHK) fédérées par le très puissant DIHT.

Le BDI (Bundesverband des Deutschen Industrie), fédération des industries allemandes, regroupe 34 fédérations de branches, représentant au total plus de 80 000 entreprises. Le BDI a des bureaux à Bonn, Bruxelles, Londres, Washington et Tokyo. Il coordonne les prises de position des fédérations en matière de politique économique et gère depuis 1989 un EBZ (Europäische Beratungszentrum des Deutschen Wirtschaft), centre de conseil européen, destiné à soutenir les PME dans le marché unique.

Procédure législative générale allemande



Le DIHT (Deutscher Industrie- und Handelstag), association des chambres de commerce et de l'industrie, fédère 83 CCI, représentant elles-mêmes les 2,15 millions d'entreprises allemandes (l'inscription est obligatoire). De financement entièrement privé, le DIHT prend position sur toute politique, sur tout projet de loi ou règlement touchant à l'économie, ce qui lui vaut parfois le titre de "conseiller des instances étatiques". Financé par subventions fédérales, le DIHT assure aussi une mission de service public d'information et de soutien aux entreprises en coordonnant les 43 CCI allemandes à l'étranger (AHK).

Le BDI et le DIHT travaillent en étroite collaboration et avec de nombreuses autres associations. Ils ne constituent que le sommet le plus apparent d'un enchevêtrement d'organisations très actives à vocation régionale, nationale et internationale.

Bien que la pratique du lobbying en Allemagne soit encore essentiellement associative, récemment, de plus en plus de grandes firmes ont commencé à pratiquer un lobbying individuel. En 1990, on comptait à Bonn 312 bureaux de liaison (200 d'entreprises allemandes, mais aussi environ 50 bureaux d'entreprises américaines et 40 françaises) et 13 agences ou cabinets de lobbying.

Relation avec Bruxelles

Le gouvernement fédéral allemand participe au Conseil via ses Ministres. En général, pour chaque directive, un Ministre "chef de file" est désigné pour mener la concertation interministérielle interne puis la négociation européenne. Au niveau du COREPER, la coordination interministérielle est assurée par le Ministère de l'Économie. Lorsque l'obtention d'un consensus est difficile, l'arbitrage intervient de façon très tardive au sein d'un comité des ministres pour les questions européennes. En effet, le Chancelier fédéral ne dispose pas d'un pouvoir d'arbitrage interministériel comparable à celui du Premier Ministre français. De plus, certaines questions tombent hors du champ de compétence du pouvoir fédéral. Les ministres des Länder doivent alors se coordonner pour envoyer un des leurs présider la délégation allemande.

Les Länder disposent tous d'une représentation directe à Bruxelles. Ces représentations jouent un rôle important qui réduit d'autant le rôle de la RP fédérale.

ÉTATS-UNIS

Institutions

Les États-Unis, en tant qu'État fédéral, possèdent de multiples institutions dont l'articulation est complexe. Notamment, on observe en permanence une rivalité entre le niveau fédéral et les niveaux locaux. Seul le niveau fédéral est présenté ici..

L'État fédéral américain repose sur trois institutions dans le cadre d'une séparation des pouvoirs:

- Le **Congrès** est l'organe législatif. Il est constitué de deux Chambres, le **Sénat** et la **Chambre des Représentants**. Le Sénat est composé de 100 sénateurs élus pour six ans à raison de deux par État. La Chambre des Représentants compte 435 *congressmen* élus pour deux ans au suffrage universel. Le nombre de représentants par État est proportionnel à la population de cet État.
- L'**exécutif** dirigé par le Président, élu au suffrage universel pour quatre ans renouvelable une fois. Le Président est entouré d'un cabinet qui dirige l'administration fédérale (3 millions de fonctionnaires). Les hauts cadres de l'administration prennent leur fonction avec l'arrivée au pouvoir du Président et repartent avec lui dans un système dit "des dépouilles". Ainsi, un Président nouvellement élu, nomme 5.200 fonctionnaires pour le seconder.
- La **Cour Suprême**, au sommet de la pyramide judiciaire, qui exerce, grâce au contrôle de constitutionnalité, une influence décisive sur les institutions et sur l'évolution des rapports sociaux.

Le système politique américain se différencie du système français par la **rivalité entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif**. Ce phénomène est actuellement très apparent car l'ensemble du Congrès, Chambre des Représentants et Sénat, est, pour la première fois depuis quarante ans, à majorité républicaine et s'oppose au gouvernement démocrate. L'importance de l'administration fédérale est par ailleurs régulièrement remise en question par des discours visant à en réduire la taille et les prérogatives. En outre, le Congrès applique de manière très étendue son droit de regard sur l'action de l'exécutif.

Procédure législative

La procédure législative américaine est extrêmement complexe, ce qui en fait une extraordinaire "**machine à tuer les projets de réglementation**". On peut en effet dénombrer plus de 20 étapes pour passer d'un projet à une loi. Au centre de ce processus, on trouve des commissions et sous-commissions parlementaires aux prérogatives étendues.

En simplifiant à l'extrême, l'élaboration d'une loi par le Congrès américain peut être résumée de la façon suivante. Le processus commence par l'introduction d'un projet par un membre du Congrès. Ce projet est envoyé à une commission qui à son tour le fera passer à une sous-commission. Celle-ci organise des auditions et réalise des études pour aboutir à des amendements. Le projet amendé est renvoyé à la commission. Celle-ci peut de nouveau organiser des auditions et amender le document de la sous-commission. Ensuite la commission rédige un rapport. A ce moment, le projet passe en plénière où il est débattu et amendé. Ce travail se conclue par un vote. S'il est positif, le projet passe dans l'autre Chambre où il subit un examen identique. Quand chaque Chambre a accepté une version amendée du projet, un travail de conciliation permet d'aboutir à une version acceptable par les deux Chambres. A ce stade, le texte est envoyé au Président pour promulgation. Celui-ci a la possibilité d'émettre un veto, que seul un vote à la majorité des deux tiers de chacune des Chambres peut permettre de passer outre.

Par contre, la procédure législative se caractérise par sa très grande transparence et on peut à proprement parler qualifier le Congrès américain de "Congrès interactif". L'ensemble des débats est public. Il existe deux chaînes de télévision qui retransmettent en permanence le déroulement des sessions. A cela s'ajoute, une interface efficace entre les parlementaires et les représentants de groupes d'intérêts par l'intermédiaire des *staffers*, collaborateurs immédiats des élus. Le sénateur américain a souvent 20 agents travaillant pour lui quand le député européen a du mal à s'offrir les services de deux attachés parlementaires. Au total, 20.000 *staffers* travaillent sur Capitol Hill. Les bâtiments officiels et les clubs où viennent se relaxer les hommes politiques sont par ailleurs ouverts à tous les citoyens désireux de rencontrer leurs élus.

Lobbying

Les États-Unis sont le berceau du lobbying et l'action des groupes d'intérêts est reconnue comme un des principes essentiels de la démocratie. A tel point que l'on a pu parler des lobbies présents à Capitol Hill comme d'"une troisième chambre". Le lobbying ne peut pas en fait être limité en vertu du premier amendement de la Constitution américaine sur la liberté d'expression. En revanche, la pratique du lobbying est réglementée (Federal Regulation of Lobbying Act de 1946). Les lobbyistes doivent s'inscrire au Congrès et doivent fournir régulièrement des rapports sur leurs ressources financières et leur utilisation. Par ailleurs, les parlementaires et leurs collaborateurs doivent se conformer à des règles d'éthique concernant ce qu'ils reçoivent (cadeaux, forfaits pour des prestations, voyages payés par des entreprises...).

Les lobbyistes.

On peut distinguer trois grandes familles de lobbyistes ayant chacune ses spécificités:

- les lobbyistes internes à l'entreprise: il s'agit bien évidemment du président de la société et d'un plus ou moins grand nombre de personnes spécifiquement dédiées au

lobbying. Chez Westinghouse, on compte 10 personnes faisant partie du département *Government Affairs*. Leur fonction est de coordonner l'interface entreprise-institutions. Souvent, ces lobbyistes internes s'occupent personnellement des affaires au niveau local (État) et laissent les affaires fédérales aux deux catégories suivantes de lobbyistes.

- les associations d'entreprises: ce sont des coalitions d'entreprises d'une même branche d'activité ou ayant des intérêts communs. Pour devenir adhérent, il suffit de s'acquitter d'une cotisation. Le Nuclear Energy Institute regroupe 400 membres (électriciens, constructeurs) et a un budget de plusieurs millions de dollars. Westinghouse, par exemple, s'acquitte d'une cotisation de 1 million de dollars. Ces associations possèdent leur personnel propre (10 personnes au NEI) pour organiser la veille législative (savoir ce qui se passe, qui fait quoi), la distribution de dossiers d'information et des réunions de brainstorming permettant d'échanger des informations entre membres et de déterminer des positions communes.
- les lobbyistes professionnels: ils font partie d'un cabinet ou sont indépendants. Il se caractérisent souvent par une spécialisation de leur carnet d'adresse. C'est ce que recherche les entreprises qui les engagent au coup par coup sur des affaires précises. Leur origine est très variée: on rencontre des anciens staffers mais aussi des avocats ou encore d'anciens membres de l'administration.

Les pratiques de lobbying.

On peut distinguer principalement deux sortes de lobbying: l'action positive (*proactive lobbying*) et l'action en réaction (*reactive lobbying*). La première forme de lobbying consiste à promouvoir un projet de loi en convaincant le plus de députés possible de ses avantages. Au contraire, le *reactive lobbying*, plus courant, vise à contrer par tous les moyens un projet dont les conséquences sont considérées comme néfastes. Ce type de lobbying tire parti de la complexité de la procédure législative où chaque étape correspond à un point où il devient possible d'arrêter un texte que l'on ne veut pas voir sortir. Cette "machine à tuer les projet" est terriblement efficace puisque seulement 1% des projets passe le filtre de la procédure législative pour devenir des lois. Les esprits positifs voient dans ce processus le moyen le plus démocratique de s'assurer qu'une loi convient au plus grand nombre. Les esprits chagrins y voient la marque d'un conservatisme latent.

Concrètement, le lobbying aux États-Unis consiste à former (*to educate*) et à monter des coalitions. Autrement dit, l'essentiel est d'informer les décideurs pour leur faire bien comprendre les enjeux de telle ou telle question. Dans ce travail, une coalition a plus de chance d'être entendue: d'une part, elle peut mettre en jeu plus de moyens humains et financiers et d'autre part, elle est représentative d'une plus grande masse d'intérêts. Le terme informer recouvre aussi bien la rédaction de dossiers, la distribution de plaquettes que des visites de sites ou des échanges informels (*wining and dining*).

Ces derniers temps, une nouvelle forme de lobbying, le *grass-root lobbying*, semble s'être développée, véhiculée notamment par les médias et la pratique des *talk-shows*. Les échos que donnent les médias de n'importe quelle manifestation favorisent en effet l'apparition d'un lobbying qui s'appuie non plus sur les élus mais directement sur leurs électeurs. En mobilisant les foules, on influence les décideurs. Ce lobbying populaire perturbe de plus en plus le lobbying mené à Capitol Hill.

Enfin, la hiérarchie exécutif/législatif est telle aux États-Unis que certains ministères, notamment le DOE, possèdent en leur sein des "lobbyistes" chargés de faire comprendre au Congrès les projets de l'Administration. Cela devient de plus en plus nécessaire dans la mesure où le Congrès empiète progressivement sur les domaines d'action de l'Administration en entrant de plus en plus dans le détail lors des discussions budgétaires.

Le lobbying controversé.

Même aux États-Unis, l'action des groupes de pression suscite régulièrement des critiques. Cette remise en cause est officielle puisque le Président Clinton lui-même, le 24 janvier 1995, dans son traditionnel discours annuel sur l'État de l'Union a demandé un durcissement des règles s'imposant aux lobbyistes. En réponse aux questions posées par le lobbying, la Chambre des Représentants a mis en place un *Committee on Standards of official Conduct* à l'origine d'un rapport de 500 pages, intitulé *House Ethic Manual*, tendant à définir ce qui peut ou ne peut pas être fait par les élus et leurs collaborateurs.

La pratique du financement des campagnes électorales est la plus controversée. Celles-ci, qui selon les cas ont lieu tous les 2 ou 4 ans dans des circonscriptions bien plus vastes qu'en Europe, nécessitent des fonds énormes. Un certain clientélisme se développe. Un élu sera d'autant plus attentif à un groupe d'intérêts que ce dernier aura contribué au financement de son élection. Le Président Clinton reproche au lobbying de favoriser les intérêts particuliers de groupes puissants mais minoritaires au détriment de l'intérêt de la masse.

ROYAUME-UNI

Institutions

Les institutions anglaises et les relations entre elle ne sont pas définies dans un texte unique à l'image de la Constitution française. Elles sont issues d'une lente maturation historique s'appuyant essentiellement sur un certain nombre de textes fondamentaux (Grande Charte de 1215, Grande Remontrance de 1641, Habeas Corpus, Bill of Right et Acte d'Établissement).

La Couronne joue un rôle constitutionnel très limité et formel. Elle n'a plus de pouvoir propre mais joue encore un rôle en tant que conseiller du Premier Ministre. Le souverain fait partie du Parlement.

L'exécutif est conduit par le Premier Ministre. Celui-ci est toujours le chef de file du parti majoritaire à la Chambre des Communes. Le Premier Ministre forme un Cabinet d'une trentaine de parlementaires de la Chambre des Communes. Selon sa personnalité, le Premier Ministre a une main mise plus ou moins grande sur son Cabinet. Les membres du Cabinet dirigent les différents départements ministériels de l'administration qui compte environ 565.000 fonctionnaires. Les membres du gouvernement cumulent leur fonction avec celle de parlementaire et participent donc au vote de la Chambre. Face au gouvernement en place les parlementaires de l'opposition font correspondre un gouvernement "fantôme" de l'opposition (*shadow cabinet*).

Le Parlement est constitué de la Chambre des Communes, comptant 651 membres essentiellement conservateurs ou travaillistes, élus au moins tous les cinq ans au suffrage universel direct et de la Chambre des Lords, comptant plus d'un millier de personnalités nommées soit à vie (1/3 des membres), soit de manière héréditaire (2/3 des membres). Le pouvoir, détenu à l'origine à égalité par les deux Chambres, est maintenant largement au main de la Chambre des Communes. Cette prépondérance a été codifiée définitivement par les *Parliament Acts* de 1911 et de 1949. A partir de 1949, les Lords influencent surtout la législation par leur droit d'amendement.

Procédure législative

Tout acte législatif doit passer par le Parlement (il n'existe pas de notion de règlement comme en France). Cependant, l'initiative législative appartient de manière prépondérante au gouvernement (90% des lois votées). Il existe plusieurs types de lois: les *public bills* concernant des matières d'intérêt général (qui se classent en *private members' bills* ou *government bills* selon qu'elles sont d'initiative parlementaire ou gouvernementale) et les *private bills* se rapportant à des intérêts locaux ou particuliers.

La procédure législative (voir schéma) commence par une présentation du texte à la Chambre des Communes (auteur et titre) et la fixation d'une date pour sa deuxième lecture. Au cours de celle-ci, seule une discussion générale aura lieu pour décider de son opportunité. Si l'on décide de poursuivre, le texte passe en commission où il est étudié

point par point. Le rapport de la commission fait l'objet d'un débat de la Chambre des Communes sur l'incidence des amendements apportés. La Chambre des Communes reconsidère alors le texte intégralement avant de procéder à un vote d'ensemble. Le texte est alors transmis à la Chambre des Lords où il est étudié selon une procédure identique mais accélérée. Si l'accord ne se fait pas entre les Lords et les Communes, le texte des Communes l'emporte au bout d'un certain délai. La promulgation royale donne force de loi au texte ainsi adopté.

L'ensemble de la procédure est long mais relativement simple.

Le gouvernement a une nette prépondérance pour déterminer l'ordre du jour et contrôler le déroulement de la procédure. Le Speaker placé au dessus des partis régit les débats en plénière. Il a un rôle d'arbitre.

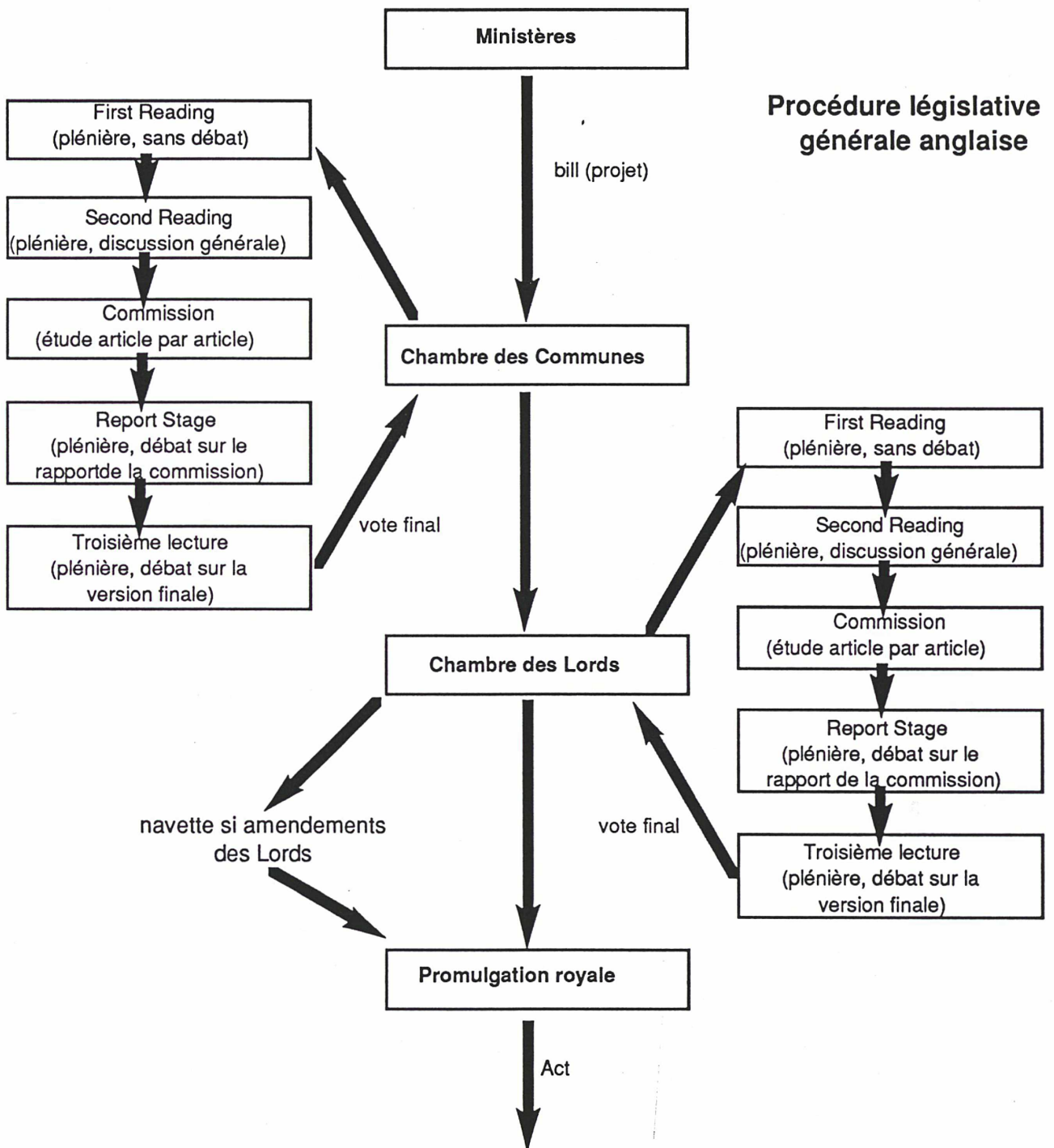
On constate une grande discipline de parti lors des votes. Chacun d'entre eux possède un "*whip*" chargé de rassembler les députés pour le vote, ce qui n'est pas toujours évident dans la mesure où certains parlementaires sont membres du Cabinet et d'autres appelés dans leur circonscription.

Lobbying

Lors du processus législatif, dans une démarche pragmatique et afin de s'assurer de la pertinence technique et de la faisabilité des propositions, les groupes d'intérêts concernés sont consultés par les fonctionnaires préparant les projets de réglementation.

Les parlementaires sont également l'objet d'actions de la part des groupes d'intérêts. Les élus de la Chambre des Communes sont en contact direct avec leur électorat et doivent donc tenir compte de ses aspirations. Pour les Lords, le lobbying fait pratiquement partie de leur fonction dans la mesure où la plupart d'entre eux cumule leur mandat avec des postes prestigieux dans le monde économique. De nombreuses entreprises s'attachent en effet les services d'un Lord afin d'avoir par ce biais une oreille tendue et éventuellement une capacité de réaction auprès du Parlement. Cela est encore plus vrai lorsque sont discutés des *private bills* car dans ce cas en effet, la Chambre des Lords a autant de pouvoir que la Chambre des Communes.

D'une manière générale, on observe un grand **professionnalisme** de la part des lobbyistes anglais. D'une part, ils ont une démarche prospective qui leur permet d'intervenir dans les délais. D'autre part, les groupes d'intérêts s'astreignent à une attitude modérée et cherchent à démontrer le bien-fondé de leur point de vue. Une attitude contraire leur ferait perdre leur crédibilité.



Relation avec Bruxelles

La Grande-Bretagne a adhéré à la Communauté européenne en 1973. Les positions du gouvernement anglais sur les questions européennes sont prises de manière voisine à celle de la France afin de se présenter au Conseil avec une position unique. Il semblerait que les fonctionnaires anglais détachés à la représentation Permanente soient mieux formés et mieux suivis par leur administration que leurs homologues français.

Le Parlement anglais s'implique beaucoup sur les questions européennes. Il est convenu que les Ministres anglais ne voteront aucune réglementation européenne au Conseil, sauf exception, sans en avoir avisé le Parlement anglais. A la Chambre des Communes, une commission spéciale (*select committee on european legislation*) examine tous les projets émanant de la Commission européenne afin d'en déterminer les conséquences. En 1990-91, les débats sur les projets de la Commission ont duré 40 heures, soit 3% du temps de travail de la Chambre. A cela s'ajoute, deux débats généraux sur la Communauté européenne. La Chambre des Lords procède à une étude encore plus détaillée des projets de la Commission et consultent les groupes d'intérêts.

ANNEXE C

ÉTUDE D'UN CAS DE LOBBYING

L'ENTREPRISE DELSOL, FABRICANT DE BARRETTES À CHEVEUX EN NICKEL, FACE À LA MODIFICATION DE LA DIRECTIVE SUR LES SUBSTANCES DANGEREUSES

Le cas présenté illustre concrètement et assez clairement les pratiques de lobbying rencontrées à Bruxelles. Il reste néanmoins très particulier et n'est en rien exhaustif. Il nous a semblé tout de même exemplaire et mérite d'être présenté de façon détaillée.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

- **Qui fait du lobbying ?**

Dans le cas étudié, de nombreuses personnes vont faire du lobbying : non seulement des industriels producteurs d'objets nickelés et face à eux, des industriels producteurs de substituts des produits nickelés, mais aussi, des associations et les pouvoirs publics. Pour comprendre les mécanismes qui vont entrer en jeu, nous suivrons en particulier un des protagonistes, l'entreprise DELSOL.

DELSOL est une P.M.E. française centenaire qui compte 160 salariés et réalise un chiffre d'affaires annuel de 100 M.F. DELSOL est le leader mondial de la barrette à cheveux en nickel et exporte plus de 80% de sa production.

- **Pourquoi cette société va-t-elle faire du lobbying ?**

DELSOL va se lancer dans le lobbying parce qu'un décret danois puis, dans un second temps, une directive européenne menacent directement son activité. En effet, le Ministère de la Santé danois s'est ému du problème de santé publique rencontré par la jeunesse danoise, adepte du piercing, qui développe de graves allergies cutanées au contact du nickel. Le Ministère de la Santé a donc pris la décision d'interdire de vente au Danemark une série d'objets nickelés figurant sur une "liste noire", liste dans laquelle figurent les barrettes à cheveux.

Cette initiative est bientôt suivie d'une initiative identique de la Commission visant à interdire les barrettes dans toute l'Europe.

Si la société DELSOL s'était résignée à se conformer à ces réglementations, elle aurait dû changer de technologie pour passer à un autre traitement de surface non allergisant mais plus polluant. Ceci aurait considérablement augmenté son coût de revient et lui aurait fait perdre définitivement ses parts de marché face à ses concurrents d'Extrême-Orient, moins contraints à respecter l'environnement.

La société DELSOL se voit donc obligée d'agir pour éviter un sort fatal.

- **Sur qui agir?**

DELSOL va agir sur l'administration danoise pour faire modifier le décret danois. Puis, DELSOL agira pour influencer sur le projet de directive sur tous les acteurs intervenant dans l'élaboration du texte réglementaire.

- **Comment ?**

Pour comprendre comment DELSOL va procéder, suivons les faits par ordre chronologique.

L'ÉPISODE DANOIS

juin 89

DÉCRET DANOIS

barrettes interdites

L'histoire commence en juin 1989, date à laquelle sort un décret danois interdisant, entre autres, et pour les raisons mentionnées précédemment, les barrettes à cheveux.

Bien que le marché danois ne représente pour DELSOL que 2% de son CA, Xavier de Lanzac, le P.-D.G., prend immédiatement très au sérieux cette menace sur son activité car il sait que la réglementation danoise risque de faire école dans toute l'Europe du Nord. Il craint que ce genre d'interdiction ne crée un précédent qui s'étende ensuite à l'Allemagne, les Pays-Bas, la Scandinavie... Il recourt à un cabinet d'avocats pour comprendre la position danoise et défendre son cas auprès de l'administration.

Négociations

DELSOL veut faire valoir que l'interdiction des barrettes est injustifiée. Selon DELSOL, celles-ci ne peuvent pas produire d'allergies cutanées puisqu'elles ne sont pas en contact étroit et direct avec la peau. DELSOL présente son argument rationnellement : "Ayant pris une touffe de cheveux pour la maintenir, les barrettes reposent sur les cheveux dont les racines sont voisines de celles des cheveux de la touffe considérée". La négociation échoue, le Ministère de la Santé danois n'est pas très sensible à ce type de rhétorique.

mai 90

Plainte auprès de la Commission

Le cabinet d'avocats décèle alors une faille dans la procédure juridique suivie par les danois. Le décret adopté n'a pas été correctement notifié à la Commission européenne ! "il en résulte qu'il constitue ainsi une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, interdites au titre de l'article 30 du traité CEE". DELSOL rédige une plainte formelle auprès de la Commission.

Négociations

Le rapport de force s'inverse : l'administration danoise demande à revoir les représentants de la société DELSOL et accepte de modifier son décret.

déc. 91

CONTRE DÉCRET DANOIS

Barrettes autorisées

En décembre 91, un contre-décret danois interdit une liste d'objets nickelés mais cette liste ne contient plus les barrettes. DELSOL retrouve son marché danois !

L'ÉPISODE EUROPÉEN

Il y aurait peu à apprendre sur ce cas si l'histoire s'arrêtait là. Mais, X. de Lanzaç avait vu juste et la bataille danoise n'était que le premier épisode d'une épopée qui va durer jusqu'en 94. Le champ de bataille va se déplacer de Copenhague à Bruxelles.

janv. 92

Saisie de la Commission

En janvier 1992, la Commission européenne est saisie par les Italiens du problème d'harmonisation que posent des interdictions unilatérales d'objets nickelés.

mai 92

Décret allemand

En mai 92, comme l'avait anticipé DELSOL, les Allemands sortent en effet un décret qui interdit à son tour les objets nickelés en contact avec la peau. Les barrettes sont cependant autorisées, à l'instar du décret danois définitif.

La Commission européenne réfléchit sur le sujet et consulte divers experts. Très tôt, grâce à ses contacts industriels parmi les professionnels du nickel, et en particulier via la société SLN-Eramet, DELSOL est mise au courant du projet de directive. Son cabinet d'avocats intervient auprès du rapporteur de la Commission à la DG 3 en charge du dossier, mais sans succès car apparemment celui-ci est très fortement lobbyé par les Danois. Pendant plusieurs mois, différents projets de directives sont écrits mais des approximations de traductions laissent planer le doute sur le contenu réel de la proposition.

mai 93

**PROPOSITION DE DIRECTIVE
DE LA COMMISSION**

Barrettes interdites

Finally, in May 93 a proposal for a directive which resembles strangely the first Danish decree : many nickel-plated objects are found prohibited, and among them, the hair curlers. For DELSOL, it is now the whole European market of hair ornaments which is targeted !

mai 93

PARLEMENT EUROPÉEN - PREMIÈRE LECTURE

Xavier de Lanzac decides to make his point of view known to the European Parliament through which the Commission's project (Cooperation procedure) passes.

sept. 93

Rapport de la commission parlementaire

DELSOL makes its cabinet intervene with the rapporteur of the parliamentary commission in charge of the directive project, the British MP Carolyn Jackson. By force of telephone calls, fax, notes and interviews granted in extremis in a hallway the Dr. Jackson is finally convinced of the necessity to deposit amendments.

oct. 93

Plénière

Amendements proposés: barrettes autorisées

During this time, DELSOL leans on the responsible for parliamentary relations of the CNPF to alert the French MPs on the threat that the nickel directive represents. Among all the issues that cross the parliamentary route, DELSOL tries not to be forgotten. After some setbacks, the European Parliament finally votes in first reading amendments favorable to DELSOL. The European Parliament asks therefore that hair curlers are no longer prohibited.

déc. 93

**PROPOSITION MODIFIÉE
DE LA COMMISSION**

Barrettes interdites

The Commission revisits its project. DELSOL approaches the rapporteur of the DG 23 (P.M.E.) to try to influence the new proposal but nothing is done. The Commission takes certain amendments from the PE, but not the ones that were favorable to DELSOL. Hair curlers are once again prohibited.

déc. 93

**POSITION COMMUNE
DU CONSEIL***Barrettes autorisées*

Le sort de DELSOL repose alors entre les mains des ministères français. Ceux-ci sont au fait du problème depuis longtemps. Xavier de Lanzac avait déjà présenté son problème à Mme Cresson en personne quand celle-ci était ministre des Affaires Européennes. Le fait que DELSOL soit sur le territoire de Châtelleraut n'a pas été inutile pour obtenir cette entrevue. Plus récemment, Xavier de Lanzac avait défendu son cas devant différents fonctionnaires haut placés des Ministères de l'Industrie, de la Santé et des Affaires Européennes. Le cas DELSOL donnait lieu à des arbitrages interministériels. A ce stade de la négociation, DELSOL va semble-t-il bénéficier d'une conjonction politique favorable. En effet, M. Raffarin, député européen et conseiller général du Poitou (où siège l'usine de DELSOL) appartient au Parti Républicain, M. Lamassoure, ministre des Affaires européennes, M. Madelin, ministre des P.M.E. et M. Longuet, ministre de l'Industrie sont aussi membre du PR. Au Conseil, la position commune adoptée est favorable à DELSOL. Les barrettes sont discrètement éliminées de la liste des objets interdits.

**PARLEMENT EUROPÉEN
DEUXIÈME LECTURE**

Mais le suspens se maintient jusqu'au bout : entre-temps les Danois ont ratifié le traité de Maastricht et la directive change de statut juridique. Elle passe maintenant en procédure de **co-décision**. Cette procédure donne au Parlement européen la possibilité de valider ou d'invalider la position commune du Conseil.

avril 94

Proposition de rejet de la position commune par la commission parlementaire

Or justement, le Dr. Jackson commence à trouver que ce problème sur le nickel est complexe et propose de rejeter la position commune du Conseil afin d'aller en procédure de conciliation. Elle pense ainsi garder du temps pour pouvoir revoir le sujet sereinement.

mai 94

Plénière du Parlement européen*Barrettes autorisées*

Malheureusement pour le Dr. Jackson, tous les députés ne sont pas aussi zélés et sa proposition de rejet échoue car le quorum n'est pas atteint en séance plénière. La position commune est donc adoptée par défaut par le Parlement.

juin 94

**POSITION COMMUNE ARRÊTÉE
PAR LE CONSEIL***Barrettes autorisées*

La position commune est formellement arrêtée par le Conseil en juin 94.

La guerre est finie, DELSOL peut vendre ses barrettes nickelées dans toute l'Europe ! (ndlr: en fait, la directive doit être transposée dans chaque législation nationale, ce qui peut donner lieu à quelques modifications subtiles. Celles-ci ne devraient pas remettre en jeu le statut des barrettes à cheveux)

ENSEIGNEMENTS

Quelques points restent à éclaircir dans cette histoire, en particulier le rôle exact des Danois et des autres industriels intéressés par l'affaire. Néanmoins, ce cas permet de tirer quelques enseignements sur ce que nécessite un lobbying réussi : ***courage, persévérance et moyens***. Xavier de Lanzac, le P.-D.G. de DELSOL a réagi très tôt et n'a jamais relâché son attention. Il a consacré le temps et l'argent nécessaires pour sensibiliser et rallier un maximum de personnes à sa cause. De son propre aveu, il est parti à tâtons dans cette rude bataille, conscient de sa méconnaissance des arcanes du pouvoir administratif mais déterminé à faire valoir son bon droit.

Il a également joué en permanence sur 3 logiques :

- La logique économique : l'impact de la directive sur son activité était direct, facilement identifiable et les conséquences désastreuses puisqu'elles signaient la mort de cette PME et laissaient le champ libre à des produits venus d'Extrême-Orient.
- La logique juridique : DELSOL n'a cherché qu'à faire valoir son bon droit. Le fait que les Danois aient reculé sur leur décret initial a facilité l'argumentation juridique de DELSOL en prouvant qu'il y avait manifestement excès de pouvoir. Se lancer dans une action en contentieux avec un État étranger est considéré en France comme "très courageux". C'est une pratique exceptionnelle alors qu'elle paraît courante dans les autres pays européens. Or le lobbying de base, c'est cela : **c'est faire entendre son droit**. Il faut parler le même langage que ses interlocuteurs et se prévaloir du droit européen pour faire avancer son point de vue.
- La logique politique enfin semble avoir joué en rôle déterminant, puisque *in fine*, la décision reste celle des ministres.

Pour être totalement honnête, il faut aussi reconnaître l'importance du **facteur chance**. L'évolution d'un système complexe n'est pas déterministe et l'aléatoire joue un rôle non négligeable dans l'issue finale de ce cas. En matière de lobbying, l'humilité semble de rigueur !

SIGLES UTILISES

ACFCI	Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
AFCL	Association française de conseil en lobbying
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie (Association nationale de l'industrie allemande)
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BIAC	Business and Industry Advisory Committee to OECD
CBI	Confederation of British Industry
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CEFIC	Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique
CEN	Comité Européen de Normalisation
CES	1) Comité Economique et Social 2) Confédération Européenne des Syndicats
CNPF	Confédération Nationale du Patronat Français
COFACE	Confédération des Organisations Familiales de la Communauté Européenne
COPA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles
COREPER	Comité des Représentants Permanents
DG	Direction Générale (de la Commission européenne)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag (Association des Chambres de Commerce et d'Industrie allemande)

DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DTI	Department of Trade and Industry
ERT	European Round Table
EUROMETAUX	Association des industriels des métaux non ferreux
FEBI	Fédération Européenne par Branche d'Industrie
FEDER	Fond Européen de Développement Régional
FIM	Fédération des Industries Mécaniques
FMM	Fédération des Métaux et Minerais
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
PE	Parlement Européen
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMI	Petite et Moyenne Industrie
RP	Représentation Permanente
TUAC	Trade Union Advisory Committee to the OECD
UEAPME	Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises
UIC	Union des Industries Chimiques
UIMM	Union des Industries Minières et Métallurgiques
UNICE	Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe

BIBLIOGRAPHIE

LOBBYING

L'organisation du lobbying des principaux pays partenaires de la France auprès de la Commission européenne, C. BENOIT, Représentation Permanente de la France auprès de la CCE, 1994.

Le lobbying à Bruxelles, C. BENOIT, Représentation Permanente de la France auprès de la CCE, communication personnelle.

Le lobby, cinquième pouvoir, Centre d'Information Civique, 1992.

Lobbying Européen Mode d'Emploi - Quelle stratégie pour l'entreprise ? Acte du colloque CFCE, Paris, 24 avril 1991.

Les pratiques d'influence au sein de la Communauté européenne, extrait du rapport provisoire sur la politique industrielle européenne, Commissariat au plan, 1994.

Lobbying and the European Parliament, K. COLLINS, Commission environnement du Parlement Européen, 1995.

Le lobbying, stratégies et techniques d'intervention, F. FARNEL, Les Editions d'Organisation, 1994.

Mobiliser nos entreprises sur le marché intérieur de l'Union européenne, N. FORISSIER, député de l'Indre, parlementaire en mission, rapport au Premier Ministre, 1995.

Quel cadre juridique pour le lobbying en France, J.-D. GIULIANI, Institut La Boetie, 1992.

Marchands d'influence - Les lobbies en France, J.-D. GIULIANI, Seuil, 1992.

Lobbying à Bruxelles, IMPHOS, Casablanca, 1991.

Lobbying communautaire : Stratégies et modèles, T. JEAN, Revue française de gestion, juin, juillet, août 1992.

La pratique du lobbying en Allemagne, M. JOBERT, DREE / CFCE, 1991.

Le lobbying, G. LAMARQUE, Editions Que Sais-je ?, P.U.F., 1994.

Code of conduct to european commission, M. LAPTEV, European Public Affairs Practitioners, 1994

The rationality of lobbying Europe: why are euro-groups so numerous and so weak ? Some evidence from the car industry, A. McLAUGHLIN et G. JORDAN, Oxford Press.

Lobbying européen et milieux industriels français - Premier bilan : comparaison avec la RFA, A. LEGENDRE, Ministère de l'industrie et du commerce extérieur, 1992.

Les lobbies et le pouvoir, M. LE NET, La documentation française, 1991

Corporate Lobbying in the European Community, A. McLAUGHLIN, B.B. Ltd, 1993.

Les "lobbyistes" sortent de l'ombre, M. ROLAND.

Lobbying européen mode d'emploi, quelle stratégie pour l'entreprise ? C. SENEVAT, Direction de l'approche des marchés extérieurs / SRTCI, 1991.

Lobbying in Europe after Maastricht - How to keep abreast and wield influence in the european union, A. STERN, Club de Bruxelles, 1994.

Les Nouveaux Parasites, P. THUREAU-DANGIN, MediasPouvoirs, 1988.

Pratiquer l'Europe, stratégies et réseaux de A à Z, B. VEVER, Eyrolles, 1992.

Comment mener son lobbying à Bruxelles, E. WEISS, Nathan, 1993.

Vendre sur le marché unique européen, un parcours à réussir, Ministère de l'industrie, 1992.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Les traités de Rome et de Maastricht, textes comparés, La documentation française, 1992.

Manuel des procédures opérationnelles, Commission des communautés européennes, 1994.

Politiques publiques en Europe, les administrations nationales vues de Bruxelles, F. LAMOUREUX, 1994.

Bruxelles, mode d'emploi. Clés pour l'Europe, Ministère des affaires européennes, 1989.

Parlement européen, mode d'emploi. Clés pour l'Europe, Ministère des affaires européennes, 1989.

Le parlement européen, comprendre facilement l'Europe et le rôle des députés européens, D. PROST et P. JACOUT, 1994.

Les institutions communautaires, Ministère de la justice, 1989.

INSTITUTIONS FRANÇAISES

L'adaptation de l'administration française à l'Europe, J. de CLAUSADE, rapport au Ministre d'Etat, Ministre de la fonction publique et des réformes administratives et au Ministre des affaires européennes, La documentation française, 1991.

INSTITUTIONS ÉTRANGÈRES

La procédure législative à l'étranger, La documentation française, 1993.

Vacher's European Companion & Consultants' Register, Vachers Publication, 1995.

Les institutions allemandes, P.-A. BOIS, Editions Que Sais-je ?, P.U.F, 1971.

BDI, Bundesverband der Deutschen Industrie et DIHT, Association des CCI, A. CAZALA, Ambassade de France en Allemagne, 1995.

Les Institutions de la République Fédérale d'Allemagne, M. FROMONT, La documentation française, 1993.

How Parliament works, P. SILK, Second edition, London, Longman, 1989.

Le "Market Testing" ou la mise en concurrence des administrations et des services publics britanniques, M. MURCIA, Ambassade de France au Royaume-Uni, Service économique et commercial. NTIS, MM/271094, 1994.

PETITES ENTREPRISES

Encadrement communautaire des aides aux petites et moyennes entreprises, Commission des communautés européennes, 1992.

Les actions communautaires en faveur des PME et de l'artisanat, NTIS, COM(94) 221 final, Commission des communautés européennes, 1994.

Programme intégré en faveur des PME et de l'artisanat, NTIS, COM(94) 207 final, Commission des communautés européennes, 1994.

Small Firms, A guide to help small firms, Department of Trade and Industry, 1994.

LE LOBBYING DES INDUSTRIELS FRANÇAIS AUPRÈS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

L'art de faire valoir son droit

L'Europe vous paraît impénétrable ? Ce n'est pas le cas pour tout le monde. Bruxelles compte plus de 10.000 lobbyistes dont le métier est de vous ouvrir les bonnes portes au bon moment. Guides des labyrinthes administratifs, professionnels de la procédure européenne, grands maîtres du consensus et de la diplomatie, ils cherchent à promouvoir les intérêts de leurs clients auprès des instances européennes. Les enjeux sont considérables, le travail minutieux et acharné. L'Union Européenne accueille favorablement ces interlocuteurs dès qu'ils sont corrects et constructifs. Si les industriels français semblent l'avoir compris et savent désormais se faire entendre aussi bien que leurs homologues européens, il reste maintenant à l'administration française de s'ouvrir à son tour pour jouer plus activement son rôle charnière entre l'Union Européenne et le tissu industriel local.