

MICHEL PETITE

## *Les lobbies européens*

Les lobbies européens se portent bien, et ils voient la montée en régime du programme « 1992 » sur l'achèvement du Marché unique comme une garantie de leur santé future.

Ils s'attendent en effet à jouer un rôle de pivot : d'une part vis-à-vis de leurs clients ou membres, dont ils reçoivent en progression géométrique les demandes d'information sur ce que 1992 signifiera pour eux ; et d'autre part vis-à-vis des institutions communautaires, parce qu'ils ressentent le surcroît de besoin d'expertise qu'ils pourront relayer, et parce qu'ils pressentent le rôle qu'ils pourraient jouer dans un mouvement d'ouverture des frontières, qui devra être entretenu par les milieux d'affaires et l'opinion publique, autant qu'osé par les politiques.

Nombre de remarquables études scientifiques ont déjà souligné la multiplication et le renforcement quantitatif des lobbies européens durant ces dernières années (notamment D. Sidjanski et U. Ayberk, *Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires*). Les dernières éditions de la bible des lobbies communautaires, *Le répertoire des organismes professionnels de la CEE*, comporte désormais 391 pages, a agrandi son format, et répertorie 506 organismes différents. Mais dès lors que sont déjà représentés à Bruxelles les entrepreneurs de la jante et du pneu, ou ceux de la moutarde<sup>1</sup>, il semble ne plus y avoir grande marge de développement du nombre des organismes accrédités. Les évolutions récentes sont ailleurs ; elles ne sont pas moins significatives.

1. ETRTO : European Tyre and Rim Technical Organisation ; CIMCEE : Comité des Industries de la Moutarde de la CEE.

## LA FORME DES INTERVENTIONS D'INTÉRÊT SE DIVERSIFIE

Le grand classicisme du lobby européen est représenté par la formule « pyramidale » de la Fédération européenne d'Associations nationales : les représentants nationaux d'une profession ouvrent à Bruxelles (le plus souvent) un bureau, et y placent une équipe et un secrétaire général. Cette formule demeure le modèle de ce qui peut le mieux à la fois représenter une profession ou un ensemble de professions vis-à-vis des institutions communautaires, et inversement retransmettre vers ses adhérents le flux des informations nécessaires. Elle comporte ses géants (ex. : l'UNICE, la CES, le COPA, la CEEP...), parfois appelés à jouer un rôle quasi institutionnel sur un nombre considérable de projets, et ses nains au rôle plus épisodique.

Des nouveaux venus sont apparus, qui ne suivent pas les canons classiques et qui se multiplient.

*a /* Une première tendance s'est dessinée depuis quelque temps déjà, qui consiste à faire jouer un rôle communautaire aux organismes représentatifs nationaux. C'est ainsi par exemple, qu'indépendamment de l'existence d'une Fédération bancaire européenne qui a considérablement relevé son profil dans le début des années 80, la British Bankers Association maintient des contacts réguliers avec la Commission et n'hésite pas à intervenir directement auprès d'elle. Elle le fait en toute clarté vis-à-vis de la Fédération européenne, afin d'insister sur les problèmes qui lui sont spécifiques ou qui lui paraissent les plus importants.

Ce phénomène, nullement limité aux exemples cités, est révélateur du dilemme permanent auquel toute fédération d'intérêt communautaire doit faire face : ses propres problèmes d'harmonisation interne.

Lorsque la Commission met en route un projet d'harmonisation, c'est par définition pour réduire les divergences de réglementation ou de pratique dans les Etats membres. Ces pratiques reflètent des différences d'habitude ou d'approche des opérateurs eux-mêmes, en fonction de leur pays d'origine.

Et il est naturel que les opérateurs aient un préjugé favorable pour le maintien de ce qu'ils ont toujours connu. De sorte qu'il est rare qu'une proposition de la Commission engendre immédiatement une belle unanimité. La Fédération européenne se trouve alors placée devant un problème difficile : comment intervenir auprès des institutions, et pour faire passer quel message, lorsque ses membres expriment eux-mêmes des opinions différentes ? Car ici, point de

majorité qualifiée ou de mécanismes institutionnels propres à résoudre les divergences.

Jusqu'à une époque récente il semble que les Fédérations européennes ou groupes d'intérêts communautaires aient attaché un grand prix au maintien d'une apparence d'infaillible unité ; et la règle a semblé être celle du Plus Grand Commun Dénominateur : un avis était exprimé jusqu'à l'endroit où les divergences naissaient, et pas au-delà. Avec deux risques évidents :

- l'effet de vide, si les divergences entre membres sont grandes et sur des points essentiels, le Commun Dénominateur sera si faible que l'avis exprimé n'aura plus de substance : texte de compromis fade et passant sous silence l'essentiel, il sera de nulle utilité pour ses destinataires ;
- l'effet de cumul, si les difficultés de chacun des membres portent sur des points différents, l'avis exprimé risque d'être indûment négatif : en caricaturant à l'extrême, si chacun des 12 membres d'une Fédération a des difficultés avec un douzième du texte de la Commission, et que la Fédération endosse chacune des critiques portées au texte, elle aboutira au rejet du tout, alors que chacun des membres était d'accord avec onze douzièmes du texte.

Depuis peu, certaines Fédérations ont pris un utile virage : elles ne tentent plus de cacher leurs divergences internes. Leur prise de position reflète fidèlement la position de leurs membres et lorsqu'il y a divergence sur certains points, les différentes thèses en présence sont expliquées.

On rejoint alors la tendance décrite sous ce *littera* : les membres de la Fédération peuvent juger utile de défendre séparément leur position spécifique auprès des institutions communautaires, par des démarches individuelles.

L'exercice comporte cependant ses limites : autant il paraît utile pour des points techniques, autant il pourrait se révéler disruptif sur des points de politique essentielle de la Fédération considérée. Sur ceux-là, le compromis demeure nécessaire, à défaut duquel l'éclatement guette.

*b* / C'est peut-être pour s'épargner ce risque que se sont constituées d'autres enceintes, moins hiérarchisées, qui seraient à des partis politiques ce que sont les clubs : des réceptacles d'affinités. La Roundtable a ainsi regroupé quelques-unes des plus belles multinationales européennes, telles que Philips, Fiat, Volvo et BAT, autour

d'une structure qui implique leurs plus hauts dirigeants, se garde des problèmes sectoriels, mais représente une force considérable engagée derrière de grands objectifs politico-économiques, au premier rang desquels le Marché unique (Philips évalue à 3 % de son chiffre d'affaires le coût des frontières).

Au plan national, l'Association des Grandes Entreprises françaises, émanation de la Fédération des Entreprises, regroupe les plus grandes entreprises privées françaises autour d'une équipe dynamique qui fournit à la fois un lieu de rencontre entre dirigeants, et une utile et directe courroie de transmission avec les institutions communautaires.

c / Plus spectaculaire et peut-être plus significative est une autre tendance récente : l'apparition d'un véritable lobbyisme à l'américaine, avec son cortège de firmes de services spécialisées.

Les « consultants » spécialisés en affaires communautaires ne datent pas d'hier. Malgré la transparence et la facilité d'accès de l'administration communautaire, le besoin de connaître ses mécanismes internes, et parfois d'être sur place, ont dès l'origine généré des services : la conduite d'un dossier auprès du Fonds social ou du Fonds régional peut être améliorée par le recours à cette sorte d'expertise.

Ce qui est nouveau, c'est l'explosion quantitative récente de ces « consultants ». Ce phénomène, incontestablement, a pris une nouvelle ampleur derrière le thème porteur de « 92 ».

Le thème est porteur parce qu'il est connu d'un nombre croissant d'opérateurs économiques que, derrière le logo simple, avancent un grand nombre (285) de propositions complexes, dont la mécanique n'est pas toujours évidente, et les effets combinés sur une branche donnée d'activité difficile à augurer. Et pourtant, quel champ pour la stratégie d'entreprise, et quelle nécessité pour elle de conserver une visibilité suffisante !

Cabinets juridiques, firmes d'audit comptable (et notamment leur *Big Eight*), consultants traditionnels, organisateurs de conférences, rivalisent sur les différentes formes de ce créneau, souvent avec talent : le marché existe, et la demande est croissante ; notons une forte prééminence des Anglo-Saxons, toujours à l'aise dans la fourniture de services.

En définitive, cette rapide évolution a servi la Commission. La fortune du « Marché unique » a aussi été le résultat de la formidable multiplication d'opinions générée par ces nouveaux intermédiaires. Avec quelques nécessaires contreparties, dont la plus sensible est

parfois la tendance au sensationnalisme : qui inquiète, convainc plus facilement le client de la facturation de ses services. La Commission doit donc souvent éteindre des incendies volontaires, allumés pour alimenter la demande.

*d* / Finalement, un nombre croissant d'entreprises entreprend de mettre en œuvre leur propre cellule d'intervention auprès des institutions communautaires. Là encore, ce développement s'est souvent effectué ou renforcé dans la foulée d'études sur les conséquences du Marché unique. Le type en est une entreprise qui cumule une suffisante puissance financière (pour constituer une équipe permanente), avec une certaine spécificité (pour éprouver un besoin indépendant des canaux habituels). EDF fait bien partie de l'UNIPEDE (Union internationale des Producteurs et Distributeurs d'Énergie électrique) et peut bien faire jouer d'autres cordes, telles la CEEP (Centre européen de l'Entreprise publique), elle n'en a pas moins développé ses analyses et ses interventions propres, pour faire valoir certaines positions capitales pour elle ; c'est ainsi qu'elle a argumenté avec succès que l'ouverture des marchés publics n'était acceptable pour elle que si les producteurs d'électricité des autres États membres étaient soumis aux mêmes contraintes, alors même qu'ils opéreraient sous la forme d'entreprise privée ; c'est ainsi qu'elle développe désormais, également de façon impressionnante, que si les marchés publics s'ouvrent en amont d'elle, ils doivent aussi s'ouvrir en aval : autrement dit, EDF mettra les Compteurs de Montrouge en concurrence avec Siemens pour ses achats de compteurs, d'autant plus facilement que l'Allemagne la laissera vendre de l'électricité en concurrence avec les producteurs allemands d'électricité (ce qu'une loi allemande — dite du *Jahrhundertsvertrag* — interdit au nom de l'aide à l'industrie du charbon).

Les entreprises non communautaires ne sont pas en reste : Reynolds ou Philip Morris interviennent périodiquement, aux côtés de BAT, pour souligner l'anomalie et le préjudice que représentent pour elles les prix fixés par certains Gouvernements. Cette activité est périodique, et s'estompe après l'obtention d'une hausse (sur le modèle des pétroliers, dont la vindicte à l'encontre de la vieille loi française de 1928 s'exerçait notamment dans la période précédant les renouvellements de quotas de raffinage). Cependant, les fabricants de tabac ont désormais un nouveau cheval de bataille avec les propositions de la Commission visant à harmoniser les accises ; et la controverse se développe autour de la proportion de taxe fixe et de taxe *ad valorem* que l'accise doit inclure, ce qui a un effet différent

selon que le produit est bon marché (tabac brun) ou a une plus forte valeur ajoutée (cigarettes blondes de luxe).

Mars Corporation avait monté, lors de l'harmonisation comptable communautaire, une vaste opération mobilisant un certain nombre d'entreprises multinationales américaines, sur le thème de l'extraterritorialité : la Communauté ne pouvait exiger de la mère américaine des informations comptables consolidées différentes de celles qu'elle publiait selon les règles de la Securities and Exchange Commission. Puis le tumulte était retombé lorsqu'il était apparu que la Communauté n'exigeait rien de tel<sup>2</sup>, et également que les autres multinationales embarquées dans la campagne n'y avaient pas les mêmes intérêts : Mars, entreprise non cotée et demeurée familiale, n'est tenue par la SEC à aucune publication comptable aux Etats-Unis.

Finalement, il semble que le cadre traditionnel du lobbying soit en train de se modifier au profit de formes plus souples, et plus mouvantes ; avec la multiplication des domaines dans lesquels la Communauté intervient, se multiplient les cas de figure dans lesquels différents intérêts peuvent être alliés d'un soir, ou pour lesquels un opérateur préfère agir seul. Ceci est surtout vrai pour les opérations ponctuelles de défense d'un intérêt particulier, et cela a sans doute été favorisé par la politique de porte très ouverte adoptée par l'administration communautaire.

Le phénomène a aussi eu l'effet bénéfique de pousser les groupes d'intérêts traditionnels vers une conception plus institutionnelle de leur rôle, rendue possible lorsqu'ils ont été quelque peu relevés de leur rôle le plus corporatiste. Les institutions communautaires ont alors trouvé, à côté des Etats membres, de nouveaux interlocuteurs.

#### L'INSTITUTIONNALISATION DES GROUPES D'INTÉRÊT

Il faut entendre par là que la mécanique législative communautaire intègre de façon croissante les groupes d'intérêt.

Elle le fait sous des formes variées, avec peut-être une constante : l'irruption de plus en plus précoce dans le processus législatif. Là où tel groupe serait intervenu lors des négociations finales au Conseil, il le fait maintenant au moins au stade antérieur du Parlement. L'idéal étant que l'intervention se fasse au moment même où la

2. La 7<sup>e</sup> Directive « droit des sociétés » requiert de publier les comptes du *sous-groupe en Europe*, sauf à ce que l'entreprise même préfère publier ses comptes consolidés mondiaux.

proposition est rédigée par les services de la Commission, ce qui implique une excellente connaissance du « qui fait quoi et quand » dans cette administration.

*a /* L'intervention auprès des représentants des Etats membres au Conseil est d'intensité assez variable, en partie en fonction des traditions des administrations centrales. Toutes sont dans leur rôle en étant sensibles à la défense d'intérêts nationaux ; mais leur tendance à ouvrir une véritable consultation nationale auprès des personnes intéressées diffère : forte au Royaume-Uni, où les services gouvernementaux publient des *Livres blancs* même sur des points mineurs ; plus faible dans les Etats plus centralisés, au moins sur les points de détail.

On ne pourra pas dire que « 1992 » n'ait pas été ouvert à la consultation en France. En revanche, il est peut-être bon que l'extension de l'équivalence des diplômes à certaines parties de la fonction publique, tel l'enseignement, n'ait pas fait l'objet de trop de publicité vis-à-vis des intéressés : cela a judicieusement mis fin à ce paradoxe qu'une condition pour enseigner l'allemand, fût d'être de nationalité française ; mais les syndicats enseignants l'auraient-ils vu comme un progrès ?

*b /* C'est sans doute vis-à-vis du Parlement européen que la situation a évolué le plus rapidement. Ce n'était qu'un organe consultatif, et il compensait son peu de responsabilité dans le processus législatif par le caractère parfois extrême de ses prises de position. Depuis l'Acte unique, il a un réel pouvoir d'amendement, qu'il a de ce fait utilisé avec une remarquable modération. Dès lors, les lobbies ont débarqué à Strasbourg, où l'environnement parlementaire s'est révélé fertile. Il est arrivé que dans de grands débats comme la « Télévision sans Frontières » certaines grandes chaînes nationales tiennent stand ouvert pour souligner les dangers de la proposition de la Commission de passer de la situation actuelle de prééminence de la loi du pays de réception (qui permet dès lors de ne recevoir que les programmes conformes aux détails de la loi nationale), vers une prééminence du pays d'émission (ce qui est légalement émis d'un Etat membre doit être libre à la réception dans un autre).

Les services de la Commission durent faire de l'information active pour démontrer l'archaïsme de la loi du pays de réception, et transformer en victoire au Parlement européen une affaire mal engagée.

Le lobbying au Parlement est en pleine croissance récente, mais

il n'apparaît nullement que cette assemblée soit facile à manœuvrer : les intérêts y sont pluraux ; les tendances politiques se croisent avec les nationalités, de sorte que les pressions ont de fortes tendances à susciter des contre-pressions. Au surplus, les parlementaires et notamment les rapporteurs y regardent en général à deux fois avant de soutenir puissamment un amendement qui leur aurait été suggéré, lorsque la Commission se positionne contre.

c / Enfin, et d'un point de vue institutionnel il s'agit de l'évolution la plus significative, les organes représentatifs trouvent de plus en plus de place dans le mécanisme communautaire lui-même. Là encore, l'Acte unique a joué un rôle d'accélération, essentiellement en accroissant les pouvoirs d'exécution délégués à la Commission. Tout ce qui est application technique suit ce régime, mais ces pouvoirs d'exécution sont le plus souvent exercés par la Commission à la suite d'une procédure interne qui implique des comités d'experts auprès de la Commission, selon des formules diverses<sup>3</sup>. Or il se trouve que fréquemment, les représentants à Bruxelles de telle ou telle branche d'activité siègent dans ces comités, et y font donc entendre la voix de leur branche.

Ceci concerne l'exécution par la Commission. A l'autre bout de la chaîne, au stade des propositions — et notamment de celles qui ne sont pas anodines —, il faut encore mentionner le rôle croissant que la Commission fait jouer aux grandes Fédérations. Elle prend de plus en plus de soin à la préparation politique de ses initiatives, par des memoranda ou des *Livres blancs*, destinés à susciter le débat et à ne s'engager dans une initiative législative que lorsqu'elle est suffisamment mûre. Exemple est le récent Memorandum sur la Société européenne<sup>4</sup>, établi par la Commission afin de ne s'engager qu'à coup sûr dans la relance d'une ancienne idée de société anonyme supranationale. L'UNICE (employeurs), la CES (syndicats d'employés) et la CEEP (entreprises publiques), sont appelées à prendre nettement position sur ce projet, qui n'aboutira pas sans un large consensus. Ces cas seront à coup sûr multipliés dans l'avenir, parce que c'est l'intérêt de toutes les parties prenantes.

Si Bruxelles doit devenir une sorte de Washington DC, alors il est plausible que les groupes d'intérêts communautaires n'en soient encore qu'au début de leur expansion, et qu'ils n'aient pas

3. Comités consultatifs, comités de réglementation, comités de gestion, et leur maniement, ont donné naissance à une science nouvelle et populaire, dite « comitologie ».

4. COM (88) 320.



encore pleinement apprécié eux-mêmes les moyens qui sont à leur disposition. En particulier, leur fonction de « chiens de garde » de leurs mandants ne semble pas avoir été poussée jusqu'à son terme, sauf peut-être par le très actif BEUC (Bureaux européen des Consommateurs), qui suggère ouvertement recours et moyens juridiques tirés du droit communautaire. C'est le plus proche que l'on soit parvenu des Nader américains, et c'est encore timide. Non que la « litigation » à l'américaine soit un exemple à suivre ; mais de même que les agriculteurs ont compris depuis longtemps que c'est devant le Berlaymont qu'il convenait de manifester, le droit et les ressorts communautaires demeurent à tous égards sous-utilisés. Les lobbies sont destinés à s'engouffrer dans cette brèche.

**RÉSUMÉ.** — *Les lobbies européens sont en pleine explosion tant quantitative que qualitative. La forme de leurs interventions se diversifie à l'extrême, et se sophistique. Ils sont désormais présents à tous les stades du processus législatif communautaire, notamment depuis le renforcement des pouvoirs du Parlement et de la Commission par l'Acte unique. Ils représentent pour les institutions communautaires une source d'expertise et un multiplicateur d'opinion dont la nécessité est croissante.*

*Leur évolution ne paraît pas terminée et ils sont appelés à s'impliquer encore davantage. Deviendront-ils des acteurs d'une « litigation » à l'américaine ?*

**Michel PETITE. — European lobbies.**

European lobbies are expanding rapidly, both in number and in quality. The form of their interventions is increasingly sophisticated. They are now present at all levels of the legislative process in the Community, in particular since the Single Act has reinforced the powers of the Parliament and of the Commission. They represent for the Community institutions a source of expertise and a multiplier of opinion which cannot be overlooked. Their expansion will continue, and they are likely to deepen their involvement in the Community regulatory process. Will they become actors in litigations in the American country ?