



les notes de l'ifri

Entreprises et politique étrangère.

Le lobbying à Paris, Washington et Bruxelles

Olivier DEBOUZY

Steven C. CLEMONS

Alan BUTT PHILIP

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

© Droits réservés, Ifri, Paris, 2003

ISBN : 2-86592-148-4

ISSN : 1272-9914

Ifri - 27, rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France

Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 - Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : ifri@ifri.org - Site Internet : www.ifri.org

Sommaire

Résumés

Lobbying : *The French Way*

Olivier Debouzy

La réglementation des lobbies aux Etats-Unis et son impact sur les *think tanks* spécialisés dans les politiques publiques

Steven C. Clemons

Le lobbying dans l'Union européenne : les intérêts des entreprises concordent-ils avec la politique étrangère ?

Alan Butt Philip

Les auteurs

Résumés

« Lobbying : *The French Way* »

par Olivier Debouzy

Contrairement au système existant aux Etats-Unis, Olivier Debouzy affirme que le lobbying en France est, par définition, une activité « discrète, obscure et souterraine ». L'auteur fournit l'explication de cette « exception française » à travers une description historique et sociologique du système élitair français. Les relations entre la classe politique et le reste de la société restent largement les héritières du système de Cour qui a prévalu en France durant des siècles. Après la Seconde Guerre mondiale, le système socio-politique français a connu deux transformations profondes, qui ont renforcé cette culture héritée du système courtisan : la première est la mainmise de l'Etat sur l'économie, qui n'a fait que s'accroître après 1945 ; la seconde est la standardisation des critères de sélection de l'élite économique, managériale et administrative du pays.

« La réglementation des lobbies aux Etats-Unis et son impact sur les *think tanks* spécialisés dans les politiques publiques »

par Steven C. Clemons

Après une brève description de la législation américaine sur les activités de lobbying, Steve Clemons estime que les études portant sur le secteur du lobbying à Washington, en particulier en matière de politique étrangère, ne devrait plus porter seulement sur les entreprises et leurs pratiques, encadrées par le *Lobbying Disclosure Act*. Il décrit en effet une « seconde économie » dans laquelle les intérêts des lobbies « profitent, cooptent, séduisent, manipulent, voire promeuvent ou créent des entreprises à but non lucratif, moins encadrées par la législation, et qui œuvrent dans le domaine des politiques publiques ».

L'auteur met en avant les aspects structurels de quelques innovations récentes introduites par l'industrie du lobbying dans l'univers des *think tanks*. Il estime que le fait d'autoriser les lobbyistes à infiltrer, sans limites, le secteur non

lucratif œuvrant dans le domaine des politiques publiques risque de miner la légitimité des *think tanks*, en particulier en matière de politique étrangère. Il estime également que les problèmes de corruption des *think tanks* sont de nature systémique et qu'il n'y sera pas facilement remédié. La structure troublante du « lobbying de fond » et la recherche d'influence par le biais d'instituts de recherche doivent être examinées de façon sérieuse et approfondie.

**« Le lobbying dans l'Union européenne :
les intérêts des entreprises concordent-ils avec la politique étrangère ? »
par Alan Butt Philip**

La part la plus importante des activités de lobbying au niveau de l'Union européenne est dirigée vers les politiques internes, et particulièrement celles concernant le marché unique et le commerce. La politique commerciale a toutefois une dimension à la fois interne et externe, et dans la mesure où l'Union entend réguler les relations commerciales entre les Etats membres et les pays tiers, celles-ci ne sont sans présenter un enjeu important de politique étrangère.

Alan Butt-Philip fournit ici une description exhaustive du système institutionnel de l'Union et des différentes stratégies adoptées par la « communauté du lobbying européen ». A l'instar d'Oliver Debouzy, il souligne les aspects positifs et négatifs de ces activités, estimant qu'au niveau le plus immédiat, le lobbying peut être considéré comme un élément indispensable du jeu démocratique.

Lobbying : *The French Way*

Olivier Debouzy

« Les lois ont été établies dans presque tous les Etats par l'intérêt du législateur, par le besoin du moment, par l'ignorance, par la superstition : on les a faites à mesure, au hasard. »

Voltaire, *Dictionnaire philosophique*

« Il y a une infinité de lois qui ne subsistent que parce qu'on n'a pas le temps de les réformer. »

Domat, *Pensées*

Appelons les choses par leur nom : le lobbying est une contribution à l'écriture de la loi. En France, le mot est presque obscène. La loi, « expression de la volonté générale », influencée, inspirée, formatée par des intérêts particuliers ? *Horresco referens* ! Il ne manque pas, dans la tradition politique française, de discours stigmatisant l'influence des « forces obscures » (Jésuites, Francs-maçons, Juifs, « deux cents familles », etc., selon la couleur politique de qui les émet) sur la formulation de la loi réputée devoir rester, par un miracle difficilement explicable, pure de toute influence et de toute compromission avec des intérêts spécifiques quels qu'ils soient. Ce sont en effet les hommes qui votent les lois et écrivent les décrets, les arrêtés ministériels, les circulaires interprétatives : comment ceux-ci pourraient-ils donc échapper à l'influence des intérêts avec lesquels ils se sentent des affinités politiques, religieuses ou autres ?

En France, le lobbying est, par définition, discret, obscur, souterrain. Il n'en est pas de même partout. Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, comme on le sait, les « lobbyistes » ont pignon sur rue et affichent leur qualité sur leurs cartes de visite. Ils sont répertoriés dans un registre parlementaire et chacun peut savoir quels intérêts ils représentent. A Bruxelles, les lobbyistes (qui sont au nombre de 10 000, soit pratiquement autant que les fonctionnaires de la Commission) sont les interlocuteurs naturels d'un système dont l'éloignement par rapport aux électeurs et aux milieux économiques réduit la quantité, et surtout la qualité, de l'information pertinente et disponible sur les problèmes de plus en plus nombreux dont s'occupent les institutions européennes. Le lobbyiste remplit en fait, à Bruxelles, une fonction de service public : il constitue une source d'information sur des questions à propos desquelles la Commission ou le

Parlement ne se satisfait pas toujours du point de vue des administrations des Etats membres, notamment dans le domaine économique ou sur les questions techniques. Et, même quand ils s'en satisfont, les lobbyistes représentent des intérêts qui, en tant que tels, n'ont pas toujours de représentation politique et ne trouvent pas auprès des administrations nationales la possibilité de faire reprendre à leur compte par les Etats des positions difficiles à défendre ou simplement contraires à l'opinion commune.

Le lobbyiste remplit donc un rôle réel : ramené à sa fonction économique, il est un agent d'information et d'aide à la décision. Réduit à sa fonction juridique, il est l'un des contributeurs à l'écriture de textes qui, par définition, ont un impact sur les intérêts qu'il représente. Sa connaissance technique d'un sujet, sa familiarité avec les questions qu'il soulève et son aptitude à proposer des solutions en font un interlocuteur légitime des pouvoirs publics, en tout cas aussi légitime que n'importe lequel des intervenants politiques ou syndicaux. La question est de savoir pourquoi le lobbying a si mauvaise presse en France et pourquoi il existe dans ce pays une telle réticence des autorités publiques à son endroit, au moins lorsqu'il s'affiche comme tel. Car il est en effet une forme de lobbying jugée acceptable, voire légitime, par les autorités et l'opinion publiques, comme celui des « syndicats représentatifs » ou des organisations patronales. Cette sorte de lobbying rejette d'ailleurs cette appellation, se parant plutôt des oripeaux de la « concertation » ou du « dialogue social ». La distinction entre « bon » et « mauvais » lobbying renvoie ainsi à la culture politique et sociale française, qu'il convient maintenant d'examiner sous l'angle historique, politique et sociologique.

Historique, tout d'abord. La France a vécu pendant quinze siècles sous une monarchie dont la prééminence ne s'est réellement affirmée qu'à partir du règne de Louis XIV (1664-1715). Avant cette période, le pouvoir était partagé (décentralisé, dirait-on aujourd'hui) entre le roi – pour une part croissante mais toujours réversible –, la noblesse – dont les pouvoirs locaux, le contrôle des territoires et des richesses (essentiellement rurales) et la puissance militaire étaient considérables –, et l'Eglise – dont la puissance matérielle et l'influence spirituelle et politique étaient peut-être plus importantes encore que celles de

l'aristocratie. Ce n'est qu'au cours du règne de Louis XIV que furent mises au pas la noblesse et l'Eglise : d'abord, par l'institution du « système de la Cour¹ », la réorganisation des armées à l'instigation de Louvois et une politique d'anoblissement dont Saint-Simon s'est fait le critique implacable autant qu'impuissant² ; ensuite, avec l'affirmation par le roi d'un gallicanisme tout politique mais dont le résultat fut le contrôle relativement étroit de l'Etat sur la hiérarchie ecclésiastique (dont la controverse sur la bulle *Unigenitus* fut l'illustration qui marqua la mise au pas définitive de la hiérarchie catholique) ; enfin, par les Parlements, dont le pouvoir de remontrance fut limité autant qu'il fut possible, sans toutefois y parvenir complètement, la noblesse trouvant dans ces assemblées un forum où exprimer ce qui ne pouvait l'être ailleurs³.

Cette centralisation progressive du pouvoir eut pour corollaire le « phénomène de Cour », dont l'ombre portée constitue encore aujourd'hui l'une des principales caractéristiques du système français de pouvoir. Il faut en dire un mot, non pour faire de la sociologie rétrospective, mais parce que le système louis-quatorzien préfigure à bien des égards le système actuel d'exercice du pouvoir, ses rituels et ses réseaux.

Qu'est-ce que la Cour ? C'est un système de sélection gouverné par des règles dont la complexité et la minutie ne le cèdent en rien à celles du système des concours républicains et des grandes écoles. Ne peuvent paraître à la Cour que les hommes capables d'apporter la preuve de plusieurs quartiers de noblesse (le nombre exact importe peu, mais il a tendu à s'accroître au cours du XVIII^e siècle) et de soutenir un train de vie compatible avec les exigences de la vie à Versailles. Une fois admis à la Cour, les impétrants doivent être présentés au roi, à la reine et aux frères et sœurs du roi, selon un rituel précisément

¹ Emmanuel Le Roy-Ladurie, *Saint-Simon et le système de la Cour*, Paris, Fayard, 1997.

² Les *Mémoires* du duc de Saint-Simon sont une longue déploration de l'ascension sociale des anoblis de fraîche date, des bourgeois prospères et de ce que nous appellerions aujourd'hui les « technocrates » au détriment de la vieille aristocratie (que Saint-Simon défend d'autant plus qu'il n'y appartenait pas lui-même, son duché remontant à Louis XIII, qui l'avait, dit-on, conféré à son père pour ses services à la chasse – mais l'on sait que Proust a décrit avec une acuité perfide dans *A la Recherche du temps perdu* que ce sont les anoblis de fraîche date dont les préjugés revêtent l'expression la plus extrême, peut-être à cause d'une insécurité quant à la valeur de leurs titres).

³ Elle n'en profita, au demeurant, qu'une fois le roi mort, comme en témoigne le passage des *Mémoires* de Saint-Simon sur les difficultés rencontrées par le Régent lors de son intronisation au Parlement de Paris.

défini. Ils doivent aussi, selon les faveurs du moment et un protocole moins strictement réglé mais tout aussi subtil, être présentés à ceux que la faveur royale a définis comme les confidents ou les proches du roi. Ce n'est qu'ensuite que les nobles présentés peuvent mener la « vie de cour ». En quoi consiste-t-elle ? Essentiellement à espérer que la faveur du roi ou des membres de la famille royale les distingue et à imaginer des artifices, des ruses et des manœuvres pour y parvenir. En d'autres termes, la Cour est un système de pouvoir fondé tout entier sur l'*intuitus personæ* (la naissance) et dont le lobbying constitue l'outil confirmatif principal. Sans lobbying, pas d'invitations à la promenade, à la chasse ou au jeu royaux ; pas de cadeaux, de charges ni d'occasions de faire progresser ses intérêts ou d'intercéder pour des tiers qui vous rendront à leur tour ce service. En un mot, le système de la Cour fonctionne par et pour le lobbying, tout entier dirigé vers le roi et ceux qui ont, à un moment donné et pour une période plus ou moins longue, la chance de l'approcher et d'entrer avec lui dans une relation de confiance ou d'intimité. Saint-Simon décrit ainsi longuement les approches dont faisaient l'objet, par exemple, les valets de chambre du roi, dont le principal, Blouin, devint à la fin du règne un personnage d'une influence considérable, le roi étant forcé de garder la chambre et ne se montrant presque plus en public.

Le phénomène de cour est ce contre quoi s'élèvent, à partir du XVIII^e siècle, et avec une force bien supérieure à celle des anciens nobles (compromis par leur participation au système), les philosophes et les critiques d'un univers qu'ils décrivent comme gangrené par le favoritisme, le népotisme et la corruption des mœurs, quand ce n'est pas la corruption tout court. La révolution de 1789 et surtout l'Empire, création d'un jeune homme mal né et impécunieux dont les succès initiaux, d'abord scolaires, devaient tout à sa bravoure personnelle et à son esprit d'organisation, marquèrent l'avènement d'une époque nouvelle où le mérite, sanctionné par le concours, allait régner en maître dans une société dont la noblesse était la récompense de faits d'armes et de vertus civiques. Le moule scolaire et universitaire conçu par Bonaparte allait marquer la société française jusqu'à aujourd'hui – dans une mesure bien moindre toutefois qu'une lecture rétrospective de l'histoire de France pourrait nous conduire à le croire.

L'extraction continuait de compter, et les romans de Balzac sont encore pleins de cette lutte opiniâtre de la noblesse d'avant 1789 contre celle de l'Empire et les parvenus de la bourgeoisie montante⁴. Il fallut attendre les années 1960-1970 pour que l'uniformisation de la sélection des élites, jointe à la tutelle de l'Etat sur l'économie et la société, produise les effets que l'on déplore aujourd'hui dans le gouvernement de la France et qui reproduisent, par une de ces ironies dont l'Histoire a le secret, le phénomène de cour.

La société française des XIX^e et XX^e siècles restait remarquablement diverse : les réseaux d'influence se répartissaient entre des groupes assez nombreux, très différents, dont les stratégies concurrentes plutôt qu'opposées se mêlaient dans un jeu de pouvoirs subtil où les aristocrates, les francs-maçons, les hommes d'affaires, les militaires, les anciens élèves des jésuites et de Polytechnique, les universitaires et les intellectuels tenaient, chacun dans un secteur social ou parfois en concurrence à l'intérieur de plusieurs d'entre eux, une partie des clefs de l'influence politique et sociale. La France de l'époque était, à proprement parler, un ensemble de tribus (certaines en déclin, d'autres en ascension) dont l'interaction constituait le carrousel d'un pouvoir bien plus équitablement réparti qu'aujourd'hui. Dans une telle société, la puissance de l'Etat était plus tutélaire qu'active dans la plupart des secteurs, et le lobbying demeurait cantonné à des domaines étroits, et surtout fortement ritualisé. Aux rites royaux avaient succédé ceux de la République, et les imprécations des monarchistes (Maurras, Daudet ou Bonnard) ou extrémistes (Rochefort ou Jouvenel) contre la « République des camarades » ne parvenaient pas à entamer un ensemble de relations sociales encore largement fondées sur le patronage, la protection et l'allégeance personnelle, contreparties d'une déférence rien moins que démocratique, mais à laquelle tous souscrivaient largement. Si lobbying il y avait, il ne prenait plus que la forme de la défense d'intérêts traditionnels à travers la représentation très institutionnalisée seule permise par le système.

⁴ Voir par exemple le début des *Illusions perdues* ou *Le Cabinet des antiques*, d'Honoré de Balzac.

Tout vole en éclat après la Seconde Guerre mondiale, qui marque l'avènement d'une ère caractérisée, en ce qui concerne le sujet dont ici traité, par deux aspects.

Le premier est la prise de contrôle de l'économie par l'Etat et son implication croissante dans la vie sociale de la nation. Avant 1940, l'Etat français demeurait un Etat minimal, aux moyens et aux personnels peu nombreux : la grande masse des fonctionnaires était constituée de militaires, la fonction publique civile n'occupant que quelques centaines de milliers d'agents. On rappellera par exemple que la Banque de France fut, jusqu'en 1936, une institution privée dont « deux cents familles » détenaient l'essentiel du capital et dont la direction appartenait à un « conseil des régents » représentant les actionnaires *privés* de la Banque⁵. Après 1945, la nationalisation de la Banque de France (depuis 1936 contrôlée en fait par l'Etat), de l'électricité et du gaz, des charbonnages, des chemins de fer, des trois plus grands établissements bancaires et d'une multitude d'entreprises dans les secteurs les plus divers marque le début d'une ère où, pendant près d'un demi-siècle, l'Etat français a ajouté à ses fonctions traditionnelles (« régaliennes ») celles découlant du contrôle de l'économie, qui l'ont d'ailleurs conduit à une implication de plus en plus forte et détaillée dans l'activité économique et dans la définition de ses conditions, notamment à travers les politiques du crédit, les subventions à certains secteurs et son implication pesante et croissante dans les relations du travail et de la consommation – où la liberté contractuelle est aujourd'hui à peu près inexistante –, pour ne prendre que ces exemples. En outre, l'Etat français a étendu sa compétence à des fonctions qui, pour paraître aujourd'hui normales, n'en constituent pas moins une interférence à la fois massive et très prégnante dans la société civile : la politique culturelle (politique cinématographique, politique linguistique, politique de contrôle du prix du livre, etc.), l'aménagement du territoire (avec son corollaire politique, la décentralisation), la politique d'« entrée de la France dans la société de l'information », la politique sociale (qu'il s'agisse de la politique d'immigration, de la création de « minima

⁵ Maurice Druon, dans *Les Grandes familles* (Paris, Julliard, 1948), en a dressé le portrait à la fois vitriolique et fasciné à travers le personnage du baron Noël Schoudler.

sociaux » ou d'une « prestation dépendance »), la « politique de la ville » (dont on continue à se demander en quoi elle peut bien consister) : autant de champs d'exercice d'un interventionnisme minutieux et omniprésent. Aujourd'hui, il n'est pas de domaine dans lequel l'Etat n'ait son mot à dire, ni de politique à mettre en œuvre qui ne passe par une administration dont les agents atteignent le nombre pratiquement sans équivalent de 5,8 millions (collectivités territoriales comprises), soit environ un quart de la population active.

Le second aspect de cette nouvelle ère commencée après la Seconde Guerre mondiale est l'uniformisation des critères de sélection de l'élite administrative, managériale et économique du pays. Cette uniformisation, symbolisée par la création de l'Ecole nationale d'administration (ENA), en 1945, mais qui lui est en fait bien antérieure – l'Ecole polytechnique et l'Ecole normale supérieure l'avaient précédée à cet égard –, est le reflet de la *colonisation progressive de l'économie et de la société civile par l'Etat*. Elle constitue aussi l'émergence d'une véritable *méritocratie*, en ce sens que, quelque contestables que puissent être les critères de sélection des concours (et celui de l'ENA a été souvent critiqué), ce mode de sélection représente par lui-même un progrès évident par rapport à tous les autres, au moins pour l'accès à la fonction publique. *Le problème, c'est que ce mode de sélection est devenu celui de l'élite française tout entière*, modelée par des critères de choix originellement applicables à la seule administration. La colonisation de l'économie par l'Etat a favorisé l'uniformisation des critères de sélection de l'élite managériale et économique du pays. Il en est résulté deux conséquences.

La première est que le système administratif, et notamment le passage par les grands corps de l'Etat, est devenu l'horizon indépassable de l'élite : avoir réussi dans l'économie, dans la gestion de grandes entreprises ou dans la conquête de marchés nouveaux n'était pas, jusqu'à une date récente, un critère de reconnaissance sociale, ni même un critère pour accéder aux plus hautes fonctions de la finance ou de l'industrie. La voie rapide de l'accès aux plus hauts postes de l'entreprise était la voie administrative : il n'est que de citer les noms des dirigeants (passés ou actuels) des plus grandes entreprises françaises pour en être convaincu. De Jean-Marie Messier à Charles de

Croisset, Henri de Castries, Jacques Friedmann, Guy de Panafieu ou Jean-Yves Haberer, qui appartiennent tous à l'Inspection générale des finances ; de Jean-Louis Beffa à Jean Syrota ou Anne Lauvergeon, tous trois du corps des Mines : pour ne citer qu'eux, le gotha des dirigeants des grandes entreprises françaises ressemble fort à la « compil' » des annuaires des grands corps de l'Etat.

La seconde est que le phénomène de cour est réapparu sous une forme aussi implacable que sous l'Ancien Régime, l'appartenance à certains corps de l'Etat et le passage par certaines fonctions (notamment en cabinet ministériel) constituant l'équivalent fonctionnel des quartiers de noblesse. Pour l'essentiel toutefois, la « classe dirigeante » française – qui n'est d'ailleurs pas une classe, mais plutôt une nomenklatura incluant à la fois des représentants de l'administration et du secteur privé – fonctionne, si l'on peut dire, en circuit fermé et de façon totalement référentielle. Composée d'hommes passés par les mêmes écoles, appartenant aux mêmes corps, ayant souvent occupé successivement les mêmes fonctions ou simultanément des fonctions proches en cabinet ministériel ou en administration centrale, cette caste fonctionne de façon à éliminer tout élément étranger, indésirable ou simplement non conformiste. C'est ce qui la différencie, par exemple, de la classe dirigeante britannique, qui est à la fois beaucoup plus ouverte et plus diverse : elle comprend les représentants de l'aristocratie, les principaux hommes d'affaires et banquiers de la City, les universitaires des universités prestigieuses d'Oxford et de Cambridge, les hauts fonctionnaires, les hauts responsables militaires et certains artistes, les anciens d'Eton, de Harrow, de Winchester et de Rugby, tous groupes de milieux, formations et rôles différents et distincts. Rien de tel en France où l'élite gouvernante est homogène à la fois socialement et culturellement. On y reviendra.

Politiques, ensuite. Le lobbying est la contrepartie d'une vision de la politique très différente de celle qui prévaut généralement en France. Dans notre pays, la politique est investie d'un rôle éminent, « principal » : elle est l'expression de la souveraineté nationale, de la volonté populaire, c'est-à-dire de l'intérêt général. Notre système politique laïque ne conçoit l'intérêt général que sur le mode de

l'immanence et non, comme on le croit parfois, de la transcendance : les « principes de valeur constitutionnelle » et les « principes généraux du droit » ne trouvent pas leur source dans une réalité transcendante qui s'imposerait aux gouvernants. Cette réalité transcendante-là est niée depuis 1789, et les principes politiques républicains, qui n'étaient en fait que la transposition dans l'ordre immanent des principes de l'autorité telle qu'elle était formulée par la doctrine chrétienne, n'ont tenu que pour autant que la société était encore, dans ses profondeurs, modelée et corsetée par les valeurs chrétiennes. Dès que celles-ci sont devenues non pertinentes, dans les années 1960, les principes républicains ont connu une déchéance presque immédiate et ne sont d'ailleurs aujourd'hui plus invoqués par personne, sauf par quelques hommes politiques qui pensent séduire un électorat âgé ou conservateur. Ces principes n'ont d'ailleurs plus, à la vérité, de substance ni de légitimité. On peut le regretter ou s'en réjouir, mais ce n'est pas le sujet de notre débat. Il est intéressant, à cet égard, que le discours politique continue de s'en prévaloir et de leur conférer une autorité supra législative. Cela apparaît comme une tentative un peu désespérée de conférer au politique une éminence et une transcendance (fondée, de façon ironique, sur des principes dont la source est non pas transcendante mais immanente, puisqu'ils sont supposés résulter du « contrat social » et d'une conception de la société et de la loi fondée sur le droit naturel, qui ne renvoie par définition qu'à l'homme lui-même) censées garantir sa légitimité.

Toujours est-il que le discours de l'intérêt général qui serait incarné par la loi et ceux qui l'élaborent (services administratifs qui la préparent, parlementaires qui la discutent et la votent) est difficilement compatible avec la reconnaissance de la légitimité du lobbying. En effet, si la loi est l'expression de la volonté générale, et si cette volonté générale s'incarne dans le pouvoir exécutif élu au suffrage universel direct et dans le Parlement, toute tentative d'influencer cette volonté est illégitime dès lors qu'elle émane des représentants d'intérêts particuliers. Cette contradiction n'a été que partiellement résolue par l'institution de mécanismes de « concertation » qui constituent, à cet égard, la consécration d'une sorte de lobbying officiel. En effet, comme on l'a déjà dit, le droit français

confère à certaines organisations (notamment les syndicats) une « représentativité » dont les critères n'ont d'ailleurs pas changé depuis 1945 et qui en font les interlocuteurs obligés des pouvoirs publics⁶. En d'autres termes, il existe en France un lobbying légitime et un qui ne l'est pas. Plus profondément et plus politiquement, la légitimité du lobbying syndical repose sur une conception de l'intérêt général biaisée au profit des forces dites « progressistes ». Les syndicats sont prompts à dénoncer l'« absence de concertation » (c'est-à-dire la non-prise en compte de leurs demandes) dès lors qu'un projet de loi ou de règlement leur paraît menacer leurs intérêts, censés *par définition* coïncider avec l'intérêt général puisqu'ils sont investis de la légitimité pour représenter les « forces sociales » dans une concertation avec les pouvoirs publics pour l'écriture de la loi. Cette démarche, pour n'être pas innocente, est à tout le moins logique et se contente de tirer les conséquences du système mis en place en 1945 : ce système est fondé sur l'idée que, dans l'élaboration de la loi, certains interlocuteurs (les syndicats) expriment des intérêts légitimes, et d'autres (les associations patronales, par exemple, ou les coalitions *ad hoc* d'entreprises) des intérêts *moins* légitimes, et en tout état de cause secondaires.

Cette entorse au principe de la suprématie de l'intérêt général sur les intérêts particuliers au nom de l'idéologie connaît aujourd'hui ses limites, parce que le contexte économique et politique change. Tout d'abord, le système politique français, qui a longtemps fonctionné en vase clos, est désormais contraint de tenir compte de légitimités politiques extérieures, fondées sur des principes et des arguments qui dépassent largement l'idée de la souveraineté telle qu'elle est conçue dans le référentiel politique français traditionnel. Ainsi, par exemple, la Communauté européenne est un univers où le jeu et le rapport entre les divers groupes d'intérêts sont beaucoup plus équilibrés qu'en France. La Commission, en particulier, parce qu'elle n'est pas soumise à des impératifs électoraux, aborde parfois les problèmes d'une façon plus ouverte que ne le ferait une administration soumise de manière très directe aux ordres du pouvoir

⁶ Ce qui, par parenthèse, montre à quel point l'idéologie et un lobbying efficace peuvent contribuer à façonner et à perpétuer un état du droit.

politique. En d'autres termes, la rationalité communautaire est quelque peu différente de la rationalité française. En second lieu, la mythologie politique française n'a pas d'équivalent dans les autres pays de l'Union européenne, dont l'histoire et le rapport à l'Etat sont très différents. De surcroît, la Commission européenne est un organe multinational : les interlocuteurs que l'on y rencontre peuvent aborder les problèmes sans ce bagage politique que tout fonctionnaire et homme politique français traîne avec lui et qui commande largement les perceptions de ce qui est faisable et possible. En troisième lieu, le système économique dans lequel la France a vécu jusqu'à la fin du xx^e siècle était largement sous le contrôle de l'Etat : les entreprises et les représentants des intérêts économiques devaient donc nécessairement négocier avec l'Etat, qui était l'un des acteurs majeurs et l'arbitre obligé de la vie économique. Ce n'est plus tout à fait le cas aujourd'hui, notamment parce que la législation et la réglementation communautaires ont changé les règles d'intervention de l'Etat pour le faire passer d'un rôle d'acteur à un rôle de régulateur, et aussi parce que la prise en compte de facteurs financiers et économiques a conduit l'Etat à se retirer progressivement de la sphère économique, où sa présence n'a, à la vérité, plus grand sens.

Il n'en reste pas moins que les représentations politiques survivent longtemps aux circonstances qui ont présidé à leur émergence et qu'en France, la politique est le domaine dans lequel le changement prend le plus de temps. Aussi les activités de lobbying continuent-elles à être considérées comme une contribution suspecte à l'écriture de la loi, sauf – et nous en venons à la troisième caractéristique du système français – lorsqu'elles empruntent les chemins très particuliers des réseaux des corps de l'Etat.

La spécificité du lobbying à la française est en effet, aussi, sociologique. Depuis la Révolution, la France est, théoriquement, un Etat sans corps ni distinctions fondées sur la naissance ou l'état. En réalité, la seconde moitié du xx^e siècle a vu se consolider, en même temps que progressait la colonisation de la société et de l'économie par l'Etat, le pouvoir des membres de certains corps de fonctionnaires de l'Etat (parfois appelés « grands corps »).

Ces grands corps sont ceux auxquels donnent accès les premières places du classement des grandes écoles les plus prestigieuses (Ecole polytechnique, ENA) : Inspection générale des Finances, Conseil d'Etat, corps des Mines, corps des Ponts et Chaussées. L'Ecole polytechnique et l'ENA d'un côté, les grands corps de l'autre, constituent les deux strates de ce système de caste. Le nombre de polytechniciens et d'énarques est relativement élevé : il sort chaque année environ 300 élèves de Polytechnique et 100 élèves de l'ENA (encore, pour la seconde, ce chiffre a-t-il baissé depuis 1995 : avant cette date, il était d'environ 150). Il en résulte que les énarques et les polytechniciens sont nombreux à tous les niveaux d'autorité des services de l'Etat : si tous ne font pas une belle carrière, tous cultivent en revanche – en particulier les polytechniciens – une solidarité de principe forte et persistante tout au long de leur vie professionnelle. Il en résulte que l'élite bureaucratique est extraordinairement homogène et que, si elle est parfois sujette à des querelles internes, son emprise sur la vie administrative et économique est très grande.

Le deuxième niveau auquel cette emprise se parachève est celui des grands corps, dont la solidarité interne est beaucoup plus forte encore que celle des anciens élèves des grandes écoles : comme on l'a dit plus haut, la proportion des directeurs d'administration centrale, des conseillers ministériels et des dirigeants d'entreprises publiques et privées issus des grands corps est extrêmement élevée. Il en résulte, là encore, une uniformisation des modes de pensée et d'action qui paraît remarquable (au sens premier du mot) à tous les observateurs étrangers. De fait, aucun réseau (qu'il s'agisse du *old boys network* des *public schools* britanniques ou du *alumni system* des universités américaines) n'est aussi homogène, puissant et fortement structuré que celui des grands corps. Il est en outre renforcé par l'homogénéité sociale (héritée ou acquise) de leurs membres, qui renforce une solidarité professionnelle tenant à leur volonté de perpétuer le statut du corps et sa place dans la distribution des postes administratifs.

Cette « noblesse d'Etat », outre les inévitables idiosyncrasies propres aux confréries restreintes, est enfin caractérisée par un mode de pensée uniforme et comme « formaté » par une sorte de « moule mental ». Ce mode de pensée

repose non seulement sur des réflexes acquis au cours des études communes de ses membres, mais encore sur un phénomène qui, sans être propre au système français, se trouve considérablement accentué par l'emprise de l'administration sur le processus de décision politique et économique, à savoir l'auto-validation de cette administration. En d'autres termes, l'administration française est remarquablement étanche aux influences extérieures quand celles-ci ne prennent pas la forme d'interventions rituelles d'acteurs eux-mêmes légitimés par des règles de droit (syndicats « représentatifs », par exemple). Les hauts fonctionnaires français sont d'autant plus persuadés de détenir une vérité appuyée sur des compétences techniques validées une fois pour toutes à un très jeune âge qu'il n'existe pratiquement aucun intervenant extérieur à l'administration dans les processus d'étude et de décision. Ainsi, aucun *think tank* (« laboratoire d'idées ») ou centre de recherche indépendant ne peut contribuer, en France, à l'étude des problèmes, à la formulation de solutions ou à des échanges équilibrés avec les pouvoirs publics. Cette situation renforce l'illusion administrative et gouvernementale d'incarner un « intérêt général » qui ne saurait, par définition, se confondre avec les intérêts particuliers, ceux-ci étant d'autant plus suspects qu'ils s'expriment en général sous la forme de revendications étroitement catégorielles appuyées sur des études ou des analyses jugées peu documentées et peu objectives. L'isolement de l'administration résulte donc largement de son propre fait ; elle devient un argument supplémentaire pour prétendre incarner un intérêt général qui, par définition encore, ne saurait se compromettre avec les intérêts particuliers et ne peut donc accorder, au mieux, qu'une importance marginale aux inputs éventuels de leurs représentants.

Il n'est qu'un cas de figure dans lequel ce schéma puisse être tempéré : c'est lorsque le représentant de ces intérêts particuliers se trouve être lui-même un membre d'un grand corps ou, avec une influence plus modeste, un ancien élève de l'une des grandes écoles, passé, comme l'on dit, « de l'autre côté ».

De fait, le lobbying à la française ne fonctionne jamais aussi bien qu'entre polytechniciens ou énarques, et mieux encore entre anciens membres des grands corps. Les interlocuteurs parlent le même langage et ont les mêmes

références ; le lobbyiste est capable de formuler ses propositions dans un langage immédiatement compréhensible par ses camarades restés dans l'administration, et le haut fonctionnaire encore en poste est à même de percevoir, derrière l'expression d'un intérêt particulier, l'éventuel intérêt général qu'il pourrait y avoir à prendre en compte ces propositions.

Aussi, le lobbying à *la française* est-il beaucoup plus discret et informel que celui pratiqué aux Etats-Unis ou au niveau de l'Union européenne : il est d'abord fondé sur une relation institutionnelle (scolarité, classement, parcours commun) et, ensuite seulement, sur la puissance des intérêts représentés ou le caractère réel d'intérêt général des propositions formulées. Le lobbying sous les IV^e et V^e République est donc, finalement, beaucoup plus proche de celui pratiqué à la Cour de Louis XIV ou Louis XV que de celui qui fut pratiqué pendant les quarante-quatre années de la III^e République, parce que les règles sont à peu près les mêmes que celles présidant à la vie de la Cour. Pour réussir en tant que lobbyiste, il faut avoir :

- un statut acceptable par ceux auxquels on s'adresse (le diplôme ou le statut d'ancien élève d'une grande école ayant remplacé les vingt-quatre quartiers de noblesse qui permettaient l'accès à la Cour) ;
- une familiarité culturelle et sociale avec ceux auprès de qui on intervient. Sous l'Ancien Régime, le hobereau de province qui se rend ridicule à la Cour est une figure classique de comédie. Sous la V^e République, son rôle est rempli par le lobbyiste, auquel la naissance, les études ou les réseaux sociaux ne donnent pas de véritable familiarité avec les « décideurs » et qui, placé de ce fait dans la position d'un solliciteur perpétuel, échoue à remplir utilement son office. Il convient, pour être un lobbyiste efficace, de ne jamais apparaître comme tel, c'est-à-dire d'être à même de pouvoir parler avec ses interlocuteurs de tout autre chose que de ce pour quoi on est mandaté, jusqu'au moment où, « par amitié », votre camarade vous rendra le service ou prendra en compte l'argumentaire qui lui est soumis, mais « à titre accessoire ».

On l'a compris, ces caractéristiques du système français dessinent, en creux, les traits du lobbyiste efficace. N'est concerné ici que le lobbyiste et non

l'homme de relations publiques ou du publicitaire à qui il peut être utile d'avoir un réseau politique et administratif pour valoriser ses opérations, mais qui, par définition, n'est pas et *ne peut pas* être un lobbyiste parce que son activité repose sur le fait de se faire connaître, alors que le lobbyiste est, pour sa part, « l'inconnu dans la maison ». De fait, il convient, pour être un lobbyiste efficace, de remplir certaines caractéristiques. Celles-ci ne peuvent s'acquérir que par un parcours qui fait du lobbying plus une conséquence qu'une vocation. En d'autres termes, un bon lobbyiste doit d'abord avoir été tout autre chose : il doit appartenir à une certaine catégorie de la population.

Est-ce à dire que le lobbying ne peut être pratiqué que par les polytechniciens et les énarques ? La réponse est à l'évidence non. Il existe d'ailleurs plusieurs exemples de lobbyistes qui n'appartiennent pas à cette catégorie et qui sont pourtant très compétents et très efficaces. Mais les caractéristiques du système français confèrent, si l'on peut dire, un avantage comparatif important aux anciens élèves des grandes écoles et aux anciens membres des grands corps. La société française, pourtant si démocratique dans sa culture et dans son mode de fonctionnement concret, conserve toutefois, dans le domaine de la décision publique, une spécificité élitiste qui n'est pas de substance (on sait bien que les élites françaises sont, sur le fond, dotées d'une vue particulièrement courte et ont, au cours du xx^e siècle, donné plusieurs fois l'exemple d'un aveuglement scandaleux), mais plutôt de méthode. En d'autres termes, comme on l'a déjà dit, la société française est une société de lobbyisme imparfait. Les anciens hauts fonctionnaires ont l'avantage de cumuler à la fois, par rapport à leurs interlocuteurs politiques et administratifs, une compétence reconnue, une proximité culturelle et un langage commun. Mais ce préalable, indispensable, n'est pas toujours suffisant.

Contrairement aux Etats-Unis, en effet, où les décisions sont prises de façon beaucoup plus ouverte et avec une participation beaucoup plus marquée et déterminante des politiques (représentants, sénateurs d'Etats ou fédéraux, gouverneurs), le débat sur les décisions publiques en France est essentiellement un débat *administratif*. Chacun sait que les projets de loi, lorsqu'ils arrivent au Parlement, sont pratiquement dans l'état où ils seront

votés, à quelques ajustements près. Le véritable travail de formulation, d'arbitrage et de choix s'effectue au sein de l'administration. D'ailleurs, les lobbyistes réellement efficaces se reconnaissent à ce que, pour eux, le travail parlementaire n'est, en quelque sorte, qu'une activité accessoire : la véritable influence s'exerce à l'intérieur même de l'administration. La loi Evin 1991 illustre particulièrement bien ce phénomène : son examen par le Parlement donna lieu à un déchaînement de prises de position comme on en vit rarement au cours de l'histoire parlementaire française de l'après-guerre. Les parlementaires, les représentants des groupes d'intérêts les plus divers, la presse, les agriculteurs, les publicitaires, les organisateurs de compétitions sportives invoquèrent les arguments les plus variés, souvent appuyés sur des études sérieuses et des exemples étrangers assez probants. Résultat : le projet de loi fut voté tel qu'il avait été écrit, à la clause de style près. Pourquoi ? Parce que le ministère de la Santé, à qui revenait la mission de préparer le projet de loi, avait fait l'objet du lobbying très efficace d'un groupe d'intérêts ayant parfaitement défini sa cible et ses objectifs, et ayant concentré ses efforts sur la phase d'arbitrage interministériel. De fait, une fois tranchés les principaux débats entre représentants des divers points de vue internes à l'administration, un équilibre avait été atteint et il ne put jamais être remis en cause, quels que furent les efforts des intervenants (multiples) lors du débat public et parlementaire. Il était simplement trop tard.

Jusqu'à une date récente, toutefois, les polytechniciens et les énarques n'étaient pas disponibles pour se livrer au lobbying en tant que représentants d'intérêts privés, car la sphère publique était omniprésente et leurs choix de carrière se faisaient en son sein. Mais la lente et progressive libéralisation de l'économie française a mis sur le marché un nombre encore limité, mais non négligeable, d'anciens élèves des grandes écoles de l'élite administrative, qui peuvent maintenant faire leur carrière à l'extérieur de la sphère publique tout en conservant avec elle des liens particulièrement génériques et étroits. Le lobbyiste à la française est donc une espèce en voie d'émergence, et son rôle est appelé à s'accroître au cours des années à venir.

De surcroît, ce lobbyiste ancien haut fonctionnaire possède un atout précieux, à savoir sa familiarité avec l'univers administratif communautaire. Cet univers, en effet, à la différence du système décisionnel français, qui reste malgré tout sous le contrôle étroit du politique pour toute décision nécessitant des arbitrages importants, est essentiellement bureaucratique. La Commission de Bruxelles est une organisation dont la logique mêle à la fois l'expertise technique (limitée par ses faibles ressources, mais renforcée par une expérience de plusieurs décennies) et une vision essentiellement pragmatique du travail administratif, tout simplement parce que le corpus idéologique qui encombre les systèmes administratifs nationaux n'a pas de traduction dans cet organisme apatride et cosmopolite. Cette neutralité idéologique est ce qui rend possible un travail aisé pour les lobbyistes. La Commission sait que ceux-ci sont les porte-parole d'intérêts qu'ils ne dissimulent d'ailleurs pas ; mais ils sont surtout de précieux agents d'information, même si cette information est orientée (laquelle ne l'est pas ?). La grande différence entre la Commission européenne et l'administration française, c'est que l'action de la première est beaucoup moins polluée par des considérations idéologiques ou politiques que celle de la seconde, et que les « vaches sacrées » syndicales ou autres ne font pas l'objet de sa part d'une révérence qui s'explique, sur le plan national, par leur capacité de nuisance électorale.

En d'autres termes, la Commission est, d'une façon qui n'est paradoxale qu'en apparence, un corps où le débat entre les divers intérêts privés est beaucoup plus équilibré que sur le plan national, parce qu'il n'existe pas d'« idéologie communautaire de l'intérêt général » aussi prégnante que celle dont se vêtent les intérêts particuliers français dont nous faisons mention précédemment. Le lobbying communautaire n'est rien d'autre qu'une participation à un débat dont les divers acteurs sont perçus de façon équivalente par l'institution chargée d'arbitrer entre les divers intérêts en présence. Cela tient bien sûr au fait que la Commission est un organe de proposition et d'élaboration législative et réglementaire dont la légitimité est avant tout technique, et que c'est le Conseil européen, où sont représentés les ministres et les chefs de gouvernement des Etats membres, qui infléchit ces propositions en y injectant des considérations

politiques. Dans ce processus, le lobbyiste français, surtout celui d'origine administrative, dispose d'un avantage assez considérable dans la mesure où l'administration communautaire est à la fois très semblable à l'administration française (forte compétence technique, processus d'élaboration des textes à la fois long et détaillé) et peu nombreuse, ce qui la rend relativement dépendante des contributions extérieures, d'autant que celles-ci sont formalisées d'une façon qui est rapidement assimilable par des instances communautaires. A la légitimité bureaucratique conférée par l'appartenance *passée* du lobbyiste au monde administratif français s'ajoute ainsi celle de sa non-appartenance *présente* à ce monde, toujours suspecté à Bruxelles d'une arrogance hexagonale et d'un franco-centrisme qui rendent peu aisée la recherche d'un compromis technique non affecté par les considérations rituellement exprimées par les représentants français en fonction de considérations de politique intérieure, souvent incompréhensibles à leurs interlocuteurs européens.

Le système français de la Cour, attaqué de toute part et de moins en moins légitime, mais encore très prégnant, coexiste ainsi avec un ensemble européen à la fois différent, plus ouvert et plus fluide, dont l'essor demeure assez largement occulté, même si, dans les faits, plus des deux tiers des lois et réglementations françaises trouvent leur origine dans des textes communautaires. Le lobbyiste français et ses pratiques sont donc en train de s'adapter, avec d'ailleurs un temps d'avance sur l'administration française. Ainsi se retrouve-t-il dans la position d'une avant-garde institutionnelle, gérant le décalage entre deux systèmes, l'un, français, dont il est issu, et l'autre, européen, qui valide, renforce et légitime son rôle institutionnel (et non plus seulement social ou personnel). La transformation des relations entre le pouvoir et les groupes d'intérêts privés et la nouvelle définition d'un intérêt général moins univoque et abstrait, la mise au point d'une « règle du jeu » plus transparente, progressent ainsi par des voies détournées, celles du lobbying, précisément.

**La réglementation des lobbies aux Etats-Unis
et son impact sur les *think tanks* spécialisés
dans les politiques publiques⁷**

Steven C. Clemons

⁷ Texte traduit de l'anglais (Etats-Unis) par Marie-Aude Cochez.

Introduction :
le monde des « points rouges » de Washington

Le lobbying n'est peut-être pas le plus vieux métier du monde, mais peu s'en faut. Dès l'instant où des souverains ont eu besoin d'intendants et de conseillers pour gérer leurs affaires et administrer leur politique, d'aucuns ont cherché à les courtiser par le biais de leurs plus proches serviteurs. Il est intéressant de noter qu'aussi bien en Europe qu'en Asie, rois et empereurs disposaient d'un vaste appareil destiné à entretenir membres de la cour et favoris. L'empereur chinois comme le shogun japonais étaient entourés d'une foule de courtisans, et ceux qui étaient en quête de faveurs cherchaient souvent à soudoyer les hauts dignitaires pour peser sur leurs décisions.

Chaque fois que les pouvoirs publics envisagent des politiques propres à faire des gagnants et des perdants, opposants et partisans s'organisent pour défendre leurs intérêts. Cette joute entre groupes d'intérêts et adversaires politiques se livre dans la plupart des systèmes politiques, démocratiques ou non, à tous les échelons de l'administration, au niveau tant local que national.

Or aujourd'hui, pour ceux qui veulent infléchir le cours des grandes décisions politiques, la première scène du monde, voire de l'Histoire, est à Washington, D.C., ville née d'une transaction politique entre forces opposées qui s'est soldée par des gagnants et des perdants, mais où certains ont récupéré plus que leur mise. La genèse de la création d'une nouvelle capitale dans les tous jeunes Etats-Unis d'Amérique a ouvert la voie au lobbying et en a fait un terme incontournable de l'équation de toutes les grandes décisions de l'Etat. Sous la présidence du général Washington, Alexander Hamilton, le secrétaire au Trésor, soucieux d'asseoir le crédit de la jeune nation, décide d'assumer les dettes héritées de la révolution. Thomas Jefferson et James Madison, deux de ses adversaires politiques, s'opposent à son plan, tout en faisant eux-mêmes l'objet d'un lobbying de la part des Etats et des groupes d'intérêts qui redoutent de voir leur prospérité entamée si la nation honore ses dettes. Mais Hamilton sait que ce qui importe davantage encore à Madison, c'est le débat sur le lieu

d'installation du futur siège du Congrès, pour lequel cinq sites sont envisagés. Les spéculateurs immobiliers ne pouvant que profiter de l'opération, quel que soit le site choisi pour le Capitole, Hamilton s'assure le soutien de ses adversaires sur la question du budget en se ralliant au projet d'installer la capitale fédérale dans une zone marécageuse sur le Potomac, à côté de la Virginie, Etat d'où Madison et Jefferson sont originaires. Les amis de Madison en profitent et la fierté de la Virginie s'en trouve confortée. Le compromis politique n'est donc pas chose nouvelle, et souvent la définition de la politique officielle est le fruit de l'âpre rivalité qui, en coulisses, oppose entre eux les responsables politiques légitimes, mais aussi les acteurs puissants et officieux, voire illégitimes, qui œuvrent au sein de l'appareil politique.

Si les rédacteurs de la Constitution des Etats-Unis n'ont pas prévu le lobbying dans leur traité sur le gouvernement, les lobbyistes constituent pourtant un rouage essentiel de l'appareil d'Etat depuis le début de sa création. Dans son acception initiale, le terme de « lobbyiste » désigne toute personne ou tout groupe qui essaie d'influer sur la politique ; mais, au fil du temps, il a été utilisé plus généralement pour qualifier tout simplement un agent d'influence rémunéré, un défenseur de dossiers, souvent avocat ou chargé de relations publiques, ou encore ancien membre du gouvernement, dont la connaissance des représentants et des coulisses du pouvoir peut conférer à des intérêts privés l'avantage d'influer sur une décision politique.

Au Sénat comme à la Chambre des représentants, la correspondance que reçoit le bureau d'un parlementaire est, en règle générale, codifiée et enregistrée différemment selon que le courrier postal ou électronique reçu fait partie d'un envoi massif ou qu'il est unique. Si le courrier provient du district ou de l'Etat d'origine du parlementaire, il bénéficie d'une attention plus grande que s'il émane d'une lointaine localité. Or, la catégorie qui se voit accorder une attention prioritaire est souvent qualifiée de « point rouge », ce qui signifie que le membre du Congrès lit ce courrier et y répond souvent personnellement. Pour bénéficier du statut de « point rouge », il ne suffit pas d'envoyer une proposition de mesure particulièrement intéressante et utile pour la collectivité ; il vaut mieux effectuer des dons importants – du niveau maximal autorisé par la

loi – sur le compte de campagne de l'élu. On peut aussi aider à mettre sur pied un comité d'action politique qui versera, toujours dans le respect de la légalité, des sommes importantes au parti politique dudit parlementaire, ou contribuera financièrement à ce comité. A l'évidence, l'argent règne en maître et il en a toujours été ainsi. Une participation financière permet de faire entendre sa voix, et les lobbyistes exercent leur influence en mobilisant leurs réseaux traditionnels, mais aussi en exploitant leur aptitude à collecter des fonds et à susciter la contribution d'un grand nombre de « points rouges », ainsi qu'en démontrant leur capacité à obtenir les résultats politiques escomptés par leurs clients.

Les cabinets de lobbying de Washington – la légion des « points rouges » – sont concentrés sur « K Street », dans le district de Columbia. A vrai dire, « les lobbyistes d'entreprise ont tellement pénétré dans la culture de la Cité qu'on a parfois le sentiment qu'ils font partie de l'appareil d'Etat lui-même⁸ ». Le secteur du lobbying a pris désormais une place si importante que certains grands journaux de la presse nationale, comme le *Washington Post*, le *National Journal* et *Roll Call*, lui consacrent une rubrique spéciale.

L'archétype du lobbyiste, tel qu'il a été croqué aux Etats-Unis dans certaines des caricatures politiques les plus incisives du xx^e siècle, a longtemps été un personnage ventripotent qui fume le cigare et rôde dans l'ombre d'un homme politique dont il remplit les poches de dollars. Aujourd'hui, les lobbyistes sont devenus des acteurs plus sophistiqués du jeu politique. Toutefois, des efforts sont en cours pour endiguer le pouvoir de ces éminences grises et instaurer davantage de transparence sur les liens qu'ils entretiennent avec les responsables politiques. Auparavant, les lobbyistes avaient leurs entrées dans les « vestiaires » du Congrès, ces antichambres privées dont disposent les délégations des partis dans chacune des deux chambres, ce qui n'est pas le cas du citoyen moyen. Ce privilège leur a été retiré, mais le monde des « points rouges » détient encore nombre de privilèges officieux, en particulier au Congrès, dont le simple citoyen ne bénéficie pas non plus. Récemment, Chris

⁸ Jeffrey H. Birnbaum, *The Lobbyists: How Influence Peddlers Work their Way in Washington*, New York, Random House, 1992, p. 3.

Dodd (sénateur démocrate, Connecticut), président du Senate Rules and Administration Committee (Commission sénatoriale des règlements et de l'administration), a voulu une fois encore accroître les prérogatives des lobbyistes par rapport aux citoyens ordinaires pour ce qui est de leurs entrées au Capitole : il a proposé un dispositif leur permettant d'y accéder plus rapidement et plus aisément pour contacter les parlementaires et leurs collaborateurs – une sorte de coupe-file analogue à la carte proposée aux VIP par la compagnie aérienne United Airlines⁹. Néanmoins, les relations financières entre responsables politiques et lobbyistes sont strictement réglementées : repas, voyages ou dons financés par des groupes d'intérêts par le biais des seconds au profit des premiers sont soit devenus illicites, soit désormais réglementés par plusieurs bureaux de contrôle déontologique au sein du Congrès et de l'Exécutif.

**L'univers des *think tanks*,
« seconde économie » de l'influence politique**

Dans un article écrit après la promulgation de l'interdiction de dons aux sénateurs, en 1996, sous le titre « How to *Still* Make a Senator Smile? » (« Comment faire *encore* sourire un sénateur ? »)¹⁰, j'examine comment le monde de l'influence peut encore induire en tentation les législateurs et leurs équipes, malgré la profusion de règles et règlements nouveaux qui ont été adoptés aussi bien à la Chambre des représentants qu'au Sénat concernant leurs liens avec les lobbyistes. C'est ainsi que la cafétéria du Sénat – et sa nourriture bon marché mais tout à fait honnête – a remplacé les restaurants renommés pour devenir le lieu privilégié où les lobbyistes invitent les collaborateurs personnels (*staffers*) des membres du Congrès ou les parlementaires eux-mêmes, car c'est un endroit où ils peuvent leur offrir un

⁹ Michael S. Gerber, « Lobbyists Gain Access on the Hill », *The Hill*, 31 juillet 2002.

nombre illimité de repas non enregistrés sans dépasser la limite annuelle imposée par les nouvelles règles. Le Code de déontologie du Sénat est un document de 562 pages qui recense ce qui est autorisé et ne l'est pas entre, d'une part, les sénateurs et leurs collaborateurs et, d'autre part, les groupes d'intérêts. Une partie des dispositions concernant les dons est libellée comme suit :

Règlement du Sénat 35.1(a)

(1) « Aucun membre, fonctionnaire ou employé du Sénat n'acceptera en toute connaissance de cause de dons autres que ceux stipulés aux termes du présent règlement.

(2) « Un membre, un fonctionnaire ou un employé est autorisé à accepter un don (autre qu'en espèces ou équivalent) dont le membre, le fonctionnaire ou l'employé estime raisonnablement et de bonne foi la valeur inférieure à 50 dollars, et la valeur cumulée, provenant de la même source pour une année civile, inférieure à 100 dollars. Les dons d'une valeur inférieure à 10 dollars ne sont pas pris en compte pour le calcul du montant maximal annuel de 100 dollars. Aucune tenue de comptabilité n'est requise aux termes des dispositions du présent paragraphe, mais un membre, un fonctionnaire ou un employé est tenu de s'efforcer en toute bonne foi d'en respecter les dispositions. »

Règlement du Sénat 35.2(b)(1)

« Le terme "don" désigne toute forme de gratification, de faveur, de remise, d'invitation, de prêt ou d'exonération ou tout autre élément ayant une valeur monétaire. Il englobe les dons de services, de formation, de transport, d'hébergement et de repas, qu'ils soient fournis en nature, par l'achat d'un billet, par un paiement anticipé, ou par le remboursement des dépenses engagées. »

Toutefois, si certains collaborateurs personnels des parlementaires peuvent toujours continuer à bénéficier de repas offerts par des lobbyistes au service d'intérêts aussi divers que les droits de pacage, les licences d'utilisation du spectre électromagnétique, la levée des sanctions unilatérales visant Cuba ou le Soudan, ou l'exploration pétrolière dans la réserve naturelle de l'Alaska, les

¹⁰ Steven C. Clemons, « How to *Still* Make a Senator Smile: Lobbying for Favors after the 1996 Congressional Ethics Reforms », *Bungei Shunju* (Tokyo), février 1998.

lobbyistes ont vu battre en brèche leur capacité à inviter les parlementaires dans les meilleurs clubs et restaurants de Washington.

Sans entrer dans le détail des dispositions qui régissent désormais les rapports entre lobbyistes et membres du Congrès ou de l'Administration, on constate néanmoins que s'est mise en place une véritable « seconde économie » de l'influence politique. Au lieu de se contenter des contacts privilégiés et directs qu'ils entretiennent avec les membres de l'exécutif, les lobbyistes recourent de plus en plus à des forums de « sensibilisation des responsables publics » et à des *think tanks* (« laboratoires d'idées ») pour démarcher les parlementaires ou leurs assistants. Le code de déontologie autorise les collaborateurs politiques à assister à des réunions « largement ouvertes » – définies comme étant simplement celles auxquelles assistent un minimum de dix personnes – et à profiter des repas et autres avantages offerts à cette occasion. Il autorise aussi les parlementaires et leurs assistants à effectuer des voyages à l'intérieur et à l'extérieur des Etats-Unis, aux frais de leur hôte, si l'objet de ces voyages relève de leurs obligations et si le financement en est assuré par un organisme sans but lucratif sélectionné par un bureau de déontologie.

Fait étonnant, malgré cette exigence de contrôle déontologique, l'organisme de financement ne rencontre aucun problème et n'enfreint aucune loi s'il sert de vecteur à une opération de blanchiment d'argent pour le financement, par des entreprises ou des fonctionnaires étrangers, de programmes ou de voyages destinés à des responsables publics. C'est ainsi que le gouvernement chinois peut inviter des membres du personnel du Congrès en finançant un organisme sans but lucratif chargé de l'organisation de la visite et de l'invitation des assistants des parlementaires, voire, dans certains cas, des parlementaires eux-mêmes. Le gouvernement taiwanais fait voyager tous les collaborateurs invités des membres du Congrès en première classe sur China Airlines et leur offre un accueil pour VIP dans les meilleurs hôtels de Taipei, où ceux-ci ont le privilège tout à fait inhabituel d'avoir chacun un serveur d'étage personnel. C'est ainsi qu'un de ces collaborateurs, ayant changé de domaine d'intervention au sein de l'équipe d'un membre de la Chambre des représentants, m'a fait savoir qu'il était « disponible » pour effectuer des visites partout dans le monde si

celles-ci avaient trait à ses nouvelles responsabilités dans le domaine de la politique des télécommunications. Nombre de programmes financés par des entreprises, voire par des gouvernements étrangers, offrent effectivement d'excellentes occasions de sensibiliser les participants aux dossiers de politique publique ; mais beaucoup ne sont en fait qu'un simple moyen de voyager aux frais de la princesse, et visent davantage à corrompre qu'à éclairer l'esprit et le choix des hauts responsables des politiques publiques.

Jeremy Azrael, analyste de la RAND Corporation, a beaucoup écrit sur les seconde et tierce économies de l'ex-Union soviétique et des nouveaux Etats indépendants d'Europe orientale, estimant que la corruption qui s'est manifestée au sein de ces appareils politiques était une nécessité naturelle et prévisible compte tenu de l'inadéquation de l'économie centralement planifiée. Si l'Etat n'est pas en mesure d'assurer une distribution efficace de pain et de chaussures dans le pays, des marchés parallèles se mettent en place pour répondre à la demande. Certes, les règles de comportement jouent un rôle – le comportement étant influencé *via* la tactique de la carotte et du bâton –, mais si les règles d'une économie politique vont trop à l'encontre de la demande de certains biens ou services, le fournisseur cherchera d'autres moyens de survivre et de prospérer. Un bon exemple d'une telle situation est offert par l'économie de la drogue aux Etats-Unis et dans d'autres systèmes fortement régulés de lutte contre la production et la consommation de drogues illicites. L'économie souterraine du secteur de la drogue outre-Atlantique semble en effet prospérer, et ce, malgré l'énorme effort d'investissement déployé par l'Administration pour lutter contre la production, l'offre et la distribution de drogues illicites. On peut aussi voir dans le vol de propriété intellectuelle pratiqué en Chine un autre cas où le dispositif de lois et règlements n'est pas encore suffisamment élaboré pour battre en brèche l'économie illicite qui consiste à copier, produire et distribuer des copies piratées de disques compacts à succès, voire à publier une série de nouveaux *Harry Potter* que J. K. Rowling n'a jamais écrits, sans parler des nombreuses copies piratées de ceux qui sont réellement de son cru.

En réalité, face au contrôle et à la réglementation accrue du secteur du lobbying, les lobbyistes ont cherché d'autres moyens de défendre leurs intérêts : or, l'une des stratégies les plus habiles, déjà employées par les entreprises et d'autres groupes d'intérêt, consiste à se servir des *think tanks* pour relayer leurs propositions en matière de politiques publiques. La plupart des *think tanks* sont organisés en vertu du droit américain des sociétés selon les mêmes dispositions que celles régissant les organisations caritatives et éducatives, ce que l'on appelle les « organisations 501(c)3 ». Si DaimlerChrysler veut sensibiliser des parlementaires ou leurs assistants au problème du non-respect par la Corée des termes de l'accord bilatéral sur l'automobile passé entre ce pays et les Etats-Unis, ou si la Biotechnology Industry Association veut faire valoir les raisons pour lesquelles le « principe de précaution » prôné par l'Europe sur les aliments et les produits génétiquement modifiés constitue une entrave à la recherche, au libre-échange et à la modernité, ces deux organisations pourraient s'adresser, par exemple, à des organisations comme celle à laquelle j'appartiens – la New America Foundation, ou à d'autres comme la Heritage Foundation, la Brookings Institution, le Center for Strategic and International Studies (CSIS), le Cato Institute, le Carnegie Endowment ou l'American Enterprise Institute (AEI), pour qu'elles organisent un déjeuner ou un colloque dans le but de « sensibiliser » les responsables publics à ces problèmes. Ces groupes d'intérêt spécifiques pourraient demander à une organisation sans but lucratif, telle que le Congressional Economic Leadership Institute ou la New America Foundation, de mettre sur pied un voyage à Sydney, en Australie, pour étudier la problématique des biotechnologies, ou à Séoul ou Bruxelles pour comparer les caractéristiques respectives du commerce européen et coréen de l'automobile. Dans la mesure où les membres du Congrès disposent souvent, en propre, de budgets de mission pour leurs bureaux personnels ou pour les commissions auxquelles ils appartiennent, une tactique intéressante employée par l'organisme sans but lucratif ou l'équipe de liaison du groupe d'intérêt concerné consiste à sensibiliser les épouses desdits parlementaires aux dossiers de politique publique et à les faire participer simultanément à des voyages qui

poursuivent les objectifs du bureau personnel de ces parlementaires ou de leur commission.

La corruption des *think tanks*

Suivant une tradition instaurée au sein de la vieille Europe, des individus et des institutions fortunés ont souvent mis sur pied des associations caritatives destinées à aider les défavorisés. Londres regorge encore aujourd'hui de ces vénérables « fondations de bienfaisance » (les *charities*) créées pour éduquer la jeunesse, aider les sans-abri et s'attaquer à toutes sortes de maux sociaux. Sous une forme quelque peu différente, ce type de fondation, issu d'une opulence révolue, est légion en Italie, en France, en Allemagne et dans d'autres pays d'Europe. Aux Etats-Unis, des particuliers fortunés, d'Andrew Carnegie à Bill Gates, se sont acquittés de leurs responsabilités de citoyens privilégiés en créant des fondations privées. La Ford Foundation de Henry Ford a été l'une des premières grandes fondations à s'engager dans les affaires du monde. Des libéraux de la société civile comme Norman Lear et des politiciens conservateurs comme John Olin ont créé des fondations et des fonds destinés à aider des projets et des individus s'inscrivant dans leurs camps politiques respectifs. Mais des entreprises ont fait de même. DaimlerChrysler, AT&T, Federal Expression, Philip Morris, Toyota, AIG Citigroup : partout dans le monde, des entreprises allouent des fonds issus de leur trésorerie propre ou de leurs fondations respectives, créées autour de leurs thèmes d'intérêt spécifiques, pour financer aussi bien un orchestre philharmonique ou un bal d'investiture à l'issue de l'élection présidentielle, que des voyages ou des programmes de réflexion politique destinés aux responsables publics.

La société civile aux Etats-Unis regroupe un éventail diversifié d'acteurs et de points de vue qui couvrent tout l'échiquier politique et s'affrontent pour avoir le dessus, les gagnants d'un jour pouvant être contraints à battre en retraite le lendemain. Partis politiques, médias, universitaires, institutions politiques

publiques, syndicats, entreprises, responsables associatifs ou culturels, organismes de défense d'intérêts particuliers constituent ainsi l'un des plus riches tissus sociaux du monde. Préserver la bonne santé de la démocratie nécessite, entre autres, d'empêcher des monopoles de pouvoir, qu'ils soient financiers ou politiques, de déséquilibrer ce système de concessions mutuelles entre adversaires. Où se situent les lobbyistes et leurs cabinets dans ce paysage ? En général, ils sont dénués de moralité et prêts à défendre la plupart des dossiers en échange d'une rémunération appropriée. Il existe des lobbyistes de gauche comme de droite ; ils peuvent représenter des communautés, des Etats, des intérêts particuliers, des syndicats, des fédérations professionnelles et commerciales, ou des universités, car les lobbies couvrent tous les intérêts dont les politiques publiques sont susceptibles de faire des gagnants ou des perdants. Les lobbyistes ont envahi le système, mais, en tant que groupe, ils sont pratiquement invisibles puisqu'ils ont revêtu l'apparence de leurs clients. Comme l'a déclaré Jonathan Rauch¹¹ dans un entretien sur l'impossibilité de distinguer entre l'emprise omniprésente des lobbyistes sur le gouvernement et l'intérêt véritable des citoyens, « les lobbyistes sont des citoyens, les citoyens sont des lobbyistes¹² ».

Toutefois, comme les outils du lobbying, et notamment leur faculté de solliciter des faveurs contre de l'argent, sont de plus en plus réglementés et transparents, les professionnels de l'influence ont découvert que les *think tanks* – qui sont eux aussi réglementés en théorie, mais beaucoup moins en pratique – constituent un vecteur efficace pour promouvoir leurs dossiers.

Aux termes des règles de l'Internal Revenue Service (IRS), les organisations 501(c)3 bénéficient d'un régime fiscal particulier en tant qu'organisations au service de l'intérêt public. Un établissement de soins palliatifs pour malades du sida, une école privée, les Boy Scouts d'Amérique (BSA) sont autant d'institutions constituées en organisations sans but lucratif dont l'objet n'est pas officiellement de réaliser des bénéfices financiers mais bien de servir l'intérêt

¹¹ Jonathan Rauch, *Demosclerosis. The Silent Killer of American Government*, New York, Times Books, 1994.

¹² Michael Rust, « When Money Talks: Special Interests in Government », *Insight*, 27 juillet 1998.

public. Or les *think tanks* sont généralement régis par les mêmes dispositions du Code des impôts.

En tant qu'organisations 501(c)3 traitant de questions d'intérêt public, les *think tanks* ne sont pas autorisés à consacrer plus de 5 % de leurs ressources totales au lobbying et à la promotion de points de vue politiques. Ils doivent se doter d'un conseil d'administration et rendre librement accessibles le compte rendu des séances de ce conseil ainsi que les formulaires 990 de déclaration fiscale. Lors de la demande de statut d'organisation sans but lucratif, l'IRS vérifie les règles d'adhésion, notamment le caractère non discriminatoire, les programmes envisagés et le caractère public, ainsi que les publications prévues et les modalités administratives qui en régissent le choix. Cependant, une fois le statut accordé, et tant qu'elle dépose les déclarations fiscales requises, l'organisation n'est que très rarement soumise à des investigations concernant le respect du caractère non lucratif de ses activités. L'une des rares exceptions à cette règle est le litige qui oppose de longue date l'IRS et l'Eglise de scientologie, constituée en association sans but lucratif d'intérêt public. Si les règles régissant les organisations sans but lucratif, à la différence de celles applicables aux entreprises classiques, intéressent tellement les institutions actives dans le domaine des politiques publiques et les organismes à vocation sociale, c'est que les contributions qui leur sont versées par des particuliers, des entreprises et des fondations sont déductibles du revenu imposable. En d'autres termes, des particuliers fortunés, inquiets par exemple de l'incidence négative que pourrait avoir pour leurs affaires une détérioration des échanges commerciaux avec la Chine, peuvent soit donner de l'argent à des parlementaires, soit faire un don à des partis politiques, ni l'un ni l'autre n'étant déductibles du revenu imposable ; mais ils peuvent aussi verser une contribution illimitée à des *think tanks* pour que ceux-ci organisent à l'intention d'assistants parlementaires des dîners, des colloques et des missions, ou encore subventionner des travaux de recherche d'un *think tank* sur les politiques publiques en vue de « sensibiliser » les responsables concernés.

Cette pratique, souvent qualifiée de « lobbying de fond », est mise en œuvre depuis de nombreuses années. Elle l'a été au premier chef par Roger Milliken,

magnat du textile de Caroline-du-Sud, qui a discrètement combattu l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes (CBI), la législation « accélérée » et autres réglementations visant à s'attaquer aux protections dont bénéficiait le secteur du textile aux Etats-Unis. Si les efforts de Milliken ont souvent échoué, sa fortune lui a permis de gagner du temps et de devenir en coulisses un acteur décisif de la scène publique. Le soutien qu'il a apporté en sous-main à Ross Perot, en 1992 et 1996, a vraisemblablement coûté leur élection à l'ancien président George Bush et au sénateur Robert Dole. Malgré la fortune de Perot, ce furent en fait le financement par Milliken du *Manufacturing Policy Project* lancé par Pat Choate et ses liens avec Pat Buchanan qui ont véritablement entravé la capacité du Parti républicain à lancer une offensive efficace contre Bill Clinton. Les tentatives cyniques mais couronnées de succès de George W. Bush pour acheter le soutien de ceux qui étaient désireux de protéger l'industrie sidérurgique ou de voir augmenter les subventions à l'agriculture – mesures allant toutes à l'encontre du message global des Etats-Unis en faveur du libre-échange et du libéralisme économique – visent aussi à empêcher d'autres magnats de l'industrie du type de Roger Milliken de placer sur le chemin du président sortant, en les finançant, des adversaires susceptibles de le mettre en danger lors des élections de 2004.

Les *think tanks* ont toujours reçu des contributions de particuliers, de fondations et d'entreprises défendant des causes politiques spécifiques. C'est ainsi que la Ford Foundation, soucieuse de réhabiliter à bien des égards la mémoire de son fondateur, qui était antisémite et pétri de préjugés divers, est devenue le champion des mesures anti-discriminatoires aux Etats-Unis. Les organisations qui ne respectent pas une diversité ethnique et une représentation des deux sexes effectives sur le plan quantitatif ne sont pas financées par cette fondation ; et celles qui s'interrogent sur la question, particulièrement sensible, de savoir si de telles mesures ne sont pas devenues anachroniques ne bénéficient pas non plus d'une aide de la fondation, même si celle-ci est tout à fait favorable, par ailleurs, à tel ou tel projet desdites organisations. Il en va de même pour les entreprises et les syndicats. Aucune fondation liée à un syndicat

ne s'adressera à un *think tank* qui a produit force travaux de recherche en faveur du libre-échange mondial. Et des entreprises qui ont mené une guerre de tranchée contre une politique de sanctions unilatérales ne soutiendront pas des intellectuels ou des institutions qui considèrent qu'actuellement une grande partie du monde profite de la situation créée par la décision des Etats-Unis de sacrifier des avantages économiques aux intérêts supérieurs de la sécurité nationale.

S'il n'est pas nouveau que les *think tanks* reçoivent de l'argent d'instances défendant tel ou tel intérêt politique, la culture de la société civile telle qu'elle existe aux Etats-Unis a fait que, globalement, les *think tanks* et les institutions de recherche ont longtemps constitué les meilleures sources d'analyses objectives des politiques publiques. Ces études défendaient bien sûr des points de vue divergents, mais leurs éclairages respectifs étaient étayés par une mise en perspective historique, des analyses, des données empiriques, des modélisations, et des réflexions stratégiques approfondies. Parallèlement, d'autres acteurs occupaient d'autres fonctions. Les médias servaient non pas à approfondir les dossiers mais à porter les faits sur la place publique et à informer les citoyens. Divers intérêts opposés poursuivaient des objectifs spécifiques plus limités mais n'étaient pas censés être la conscience intellectuelle du processus d'élaboration des politiques publiques. Les *think tanks* et, dans une certaine mesure, les universités sont essentiellement des centres de recherche et d'analyse politiques : or, ce sont précisément cette fonction et la légitimité dont les *think tanks* jouissent auprès de l'Administration et des médias que les lobbyistes se sont évertués à s'approprier et à mettre au service de leurs propres stratégies.

Quelques exemples de la corruption des *think tanks*

Cet article ne prétend pas présenter le type de données « évolutives » propres à nourrir une réflexion approfondie sur la corruption des *think tanks* par le

secteur du lobbying. Il vise plutôt à dégager de grandes tendances et à mettre en lumière la donne radicalement nouvelle introduite par l'inventivité tous azimuts dont font preuve les lobbyistes pour trouver auprès des *think tanks* de nouveaux moyens d'atteindre leurs objectifs. Cette mutation s'explique par toutes sortes de raisons, la principale étant tout simplement qu'aux Etats-Unis, le lobbying fait désormais l'objet d'un contrôle de plus en plus strict. Les efforts démesurés déployés par le sénateur McCain aux côtés de Trevor Potter, l'ancien président de la Commission des élections fédérales (FEC), pour réformer le financement des campagnes électorales rendent encore plus difficile, quoique toujours possible, pour des intérêts spéciaux de verser pour des campagnes politiques des sommes pratiquement illimitées sous forme de *soft money*, ces contributions aux partis qui échappent au plafonnement, à la différence de celles allouées aux candidats¹³. Bien entendu, les assistants des sénateurs sont aujourd'hui contraints soit de s'accommoder des plafonds annuels auxquels sont soumis les repas auxquels ils sont conviés, qui sont certes agréables mais en comité restreint, soit d'obtenir des lobbyistes qu'ils leur offrent une multitude de repas « à moins de 10 dollars » à la cafétéria du Congrès.

Le secteur des *think tanks*, pléthorique à Washington, prospère essentiellement grâce aux milliards de dollars qui y sont injectés. Malgré le caractère apparemment passionné de nombre de batailles politiques auxquelles ils participent, les *think tanks* s'investissent de moins en moins dans des études politiques approfondies destinées à mieux éclairer le choix des décideurs, et s'attachent plutôt à creuser plus avant les ornières d'un débat déjà bien enlisé et menacé de paralysie par le pouvoir antagoniste des gagnants et des perdants potentiels, poursuivis sans relâche par une armée de lobbyistes. La vulnérabilité croissante des *think tanks*, petits ou grands, face aux quatre volontés de lobbies qui n'ont de cesse d'atteindre leurs visées politiques, s'explique en partie par leur prolifération accélérée et par le nombre croissant d'acteurs qui se partagent la masse de dollars consacrée au champ politique.

¹³ Peter H. Stone, « A Legal Champion for Campaign Reform », *National Journal*, 5 octobre 2002, p. 2904-2905.

Pour prospérer en tant qu'institution, un *think tank* est tenu de signer une sorte de pacte faustien qui consiste à accepter l'argent des donateurs tout en maintenant une apparence d'objectivité et de sérieux politiques, alors même qu'il exécute les ordres de tel ou tel lobbyiste. De surcroît, le manque de moyens de l'IRS pour mener de véritables investigations sur le secteur sans but lucratif, conjugué à la difficulté de faire précisément la différence entre le lobbying et ce que l'on qualifie d'« actions de sensibilisation » à l'intention des responsables publics et de leurs collaborateurs, vient nourrir le terreau sur lequel prospère la corruption des *think tanks*.

Lorsque je travaillais encore au Sénat, une fondation dont l'objet était de promouvoir le tennis en tant qu'activité périscolaire m'avait invité à assister au Legg Mason Tennis Championship dans l'une des luxueuses tribunes réservées par IBM. L'invitation ne faisait aucune référence à cette entreprise, et il ne m'avait pas été signalé que j'avais été spécialement sélectionné par elle pour participer à cette manifestation caritative. Dans la tribune, pendant que l'on me régalaient de caviar, de champagne et de toutes sortes de mets délicieux, j'ai rencontré une quinzaine des plus prestigieux collaborateurs politiques du Sénat – chefs des assistants des commissions et des bureaux personnels des parlementaires – des deux partis, qui avaient presque tous aidé IBM et une coalition d'autres entreprises à faire adopter au Sénat une nouvelle disposition appelée le *Team Act* visant à réformer une partie de la loi sur les relations du travail qui interdisait les négociations non réglementées entre un nombre restreint d'employés et la direction de l'entreprise sur des questions intéressant l'ensemble des employés. En fait, on nous récompensait pour nos bons et loyaux services.

Le Code de déontologie du Sénat comporte les exemples suivants :

« Exemple 22. Le Washington Press Club (organisation sans but lucratif) invite des membres du Sénat à son dîner annuel de remise du prix de la Presse auquel participeront des représentants de nombreux organismes de presse et leurs épouses. Le Press Club fournira deux billets à chaque membre désireux d'y participer, l'un pour le membre, l'autre pour son épouse. Les sénateurs sont autorisés à accepter ces billets et à convier leurs épouses au dîner.

« Exemple 30. Une association caritative sans but lucratif qui organise un tournoi de golf invite plusieurs sénateurs et nombre d'autres célébrités à y participer. L'association propose aux sénateurs de payer le billet d'entrée d'un montant de 150 dollars afin d'inciter d'autres personnes à financer ses activités caritatives en contrepartie de la possibilité de jouer avec des célébrités. Les sénateurs sont autorisés à accepter l'invitation car celle-ci émane de l'association caritative qui organise la manifestation. »

Autrement dit, si, en tant que lobbyiste d'entreprise, vous voulez inviter le collaborateur d'un membre du Congrès à un dîner de gala organisé par un *think tank* comme la New America Foundation, vous n'avez pas le droit d'acheter des billets pour cette manifestation et de les donner à ce collaborateur ou à un parlementaire ; mais vous pouvez donner une liste de noms à l'organisation sans but lucratif et faire ainsi en sorte que celle-ci invite ledit collaborateur. Lors du dîner de gala, le collaborateur se retrouvera tout naturellement assis à côté de vous. Cette pratique, qui est devenue extrêmement courante à Washington, n'est rien d'autre qu'une opération de blanchiment d'argent destinée à contourner l'esprit du Code de déontologie. Les dîners annuels organisés par le Cato Institute, la Heritage Foundation et l'American Enterprise Institute – qui, de tous les événements organisés sur les dossiers de politiques publiques, figurent parmi les manifestations annuelles les plus courues de Washington – réunissent une foule de responsables de l'Administration et du Congrès dont la participation est payée par des entreprises qui ont blanchi les fonds consacrés à leur soutien et à l'invitation de ces responsables par le biais du *think tank*.

Les invitations à dîner que les lobbyistes avaient l'habitude d'adresser tout à fait ouvertement aux membres du Congrès et à leurs principaux assistants passent désormais de plus en plus par des organisations sans but lucratif qui servent d'intermédiaires. Lorsque je travaillais au Sénat, ceux qui étaient parmi les plus friands de ces manifestations offertes par les lobbyistes proclamaient : « Nous respectons la lettre du Code, rien que la lettre¹⁴. »

¹⁴ Pour une étude plus approfondie de l'exploitation du Code de déontologie du Sénat par les lobbyistes, voir Michael Lind, « Washington Meal Ticket: Official Measures Ruling Lobbyist Gift-Giving to Senators in Washington, D.C. », *Harper's Magazine*, août 1998. Je suis la source, non révélée à

Mais la forme d'intervention en faveur de dossiers de politique publique que les lobbyistes ont désormais obtenue des *think tanks* revêt un caractère beaucoup plus ambitieux et subtil que des invitations à des dîners en smoking ou des voyages à Bali ou Singapour. En effet, non seulement les *think tanks* réalisent des travaux d'analyse politique ; mais, surtout, ils les diffusent tous azimuts dans le but de convaincre l'opinion publique et les responsables publics. C'est ainsi que les chercheurs principaux de la Brookings Institution ont la réputation de produire des travaux beaucoup plus théoriques que la plupart des conseillers politiques de Washington et qu'ils publient leurs analyses dans des livres plus fréquemment que ceux de la Heritage Foundation, par exemple, qui recourent plutôt à l'envoi par télécopie de synthèses politiques ou à la publication de points de vue dans les pages de libre expression du *Washington Times* et d'autres journaux ou magazines. Toutefois, au cours de la décennie 1990, le phénomène observé dans le domaine du financement de la recherche-développement scientifique s'est produit dans celui de l'analyse des politiques publiques. Dans le champ scientifique, au lieu de financer la recherche fondamentale, les bailleurs de fond réclament de plus en plus de recherches appliquées dont les objectifs sont plus précis et moins incertains. De même, s'agissant des *think tanks*, alors que nombre d'organismes de financement, en particulier les entreprises, syndicats et fondations, semblaient se satisfaire d'un éventail diversifié de recherches sur les politiques, ils sont aujourd'hui de plus en plus demandeurs de résultats susceptibles de contribuer positivement à leur bilan financier. Les exemples abondent.

L'Economic Strategy Institute (ESI), qui était l'une des plus importantes institutions de Washington à travailler sur l'incidence des politiques microéconomiques, s'est transformé pour devenir un cabinet-conseil constitué en organisation sans but lucratif. Autrement dit, les entreprises ou les associations patronales venaient voir les principaux chercheurs de l'ESI pour des opérations qui ressemblaient davantage à des avances sur honoraires pour service rendu qu'à des contributions en faveur d'une organisation au service de

l'époque, des informations figurant dans cet article à propos des multiples stratégies non réglementaires utilisées par les lobbyistes pour contourner le Code de déontologie de 1996.

l'intérêt public. Et ce n'est pas médire de cette institution puisque son directeur et son économiste en chef faisaient régulièrement référence, en public, aux compétences de l'ESI en matière de conseil et de lobbying.

Parmi les lobbyistes clients de cet institut figurait ainsi un groupe d'entreprises désireuses de produire des rapports intellectuellement solides pour contrer les initiatives en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique. Une fois, alors qu'il était question du débat très vif qui voyait s'affronter dans le secteur des télécommunications les opérateurs longue distance et les opérateurs locaux, tous deux toujours aux prises avec la lettre et l'esprit de la loi de 1996 sur les télécommunications, plusieurs membres de l'ESI ont proposé de faire pencher la balance du côté de ceux qui apporteraient le soutien financier le plus important à l'institut. Cette histoire n'est pas unique en son genre et elle n'est même pas inhabituelle.

La Progress and Freedom Foundation reçoit une large part de son financement d'opérateurs de télécommunications locaux et d'entreprises opposées à l'hégémonie de Microsoft dans le secteur de l'informatique ; pourtant, lors de sa création, cette fondation s'était fixé un objet beaucoup plus large que les questions de réglementation dans les domaines des télécommunications et de l'informatique. Les synthèses politiques et les pages de libre expression publiées par cette institution ressemblent pourtant fort à des plaidoyers qui pourraient avoir été rédigés par les entreprises ou les organisations professionnelles concernées. Or, en l'occurrence, le rapport a été élaboré par une institution sans but lucratif qui bénéficie d'un régime fiscal spécial et est exemptée de l'impôt sur les sociétés. Autre exemple : dans un dossier où s'affrontaient des sociétés américaines de transport en messagerie express et une société étrangère nouvelle venue sur le marché américain, l'Economic Strategy Institute a organisé une réunion d'information à l'intention des décideurs publics et des médias et publié un rapport sur les pratiques du nouveau venu sans en indiquer l'auteur. L'absence de nom tenait au fait que les lobbyistes de l'entreprise avaient rédigé ce rapport et l'avaient publié par l'intermédiaire de cet institut de recherche sans but lucratif.

Il s'agit là, certes, d'exemples patents d'utilisation de l'appareil des organisations sans but lucratif par des intérêts particuliers pour promouvoir leur cause, mais de tels agissements sont relativement monnaie courante à Washington. La majorité des observateurs estiment que l'ensemble des grandes institutions se livrent à ce genre de pratiques, même si ce n'est pas de façon aussi évidente. Dans le domaine de la politique étrangère, deux exemples démontrent bien la vulnérabilité du secteur des *think tanks* face à la détermination sans faille des lobbyistes.

Le premier est fourni par USA*Engage, un imposant organisme de lobbying qui a été créé pour combattre la prolifération des sanctions unilatérales instaurées par les Etats-Unis contre les pays qu'ils estimaient avoir menacé leurs intérêts vitaux de sécurité nationale. Comme les sanctions des Etats-Unis contre le Soudan, Cuba, la Birmanie et d'autres pays ne s'accompagnaient pas de sanctions analogues de la part de nos principaux alliés européens et asiatiques, les entreprises américaines se sont vues privées d'un grand nombre d'opportunités commerciales dans ces pays, opportunités sur lesquelles l'Allemagne, la France, le Japon et même Israël étaient prêts à bondir, d'autant que les multinationales américaines étaient ligotées par les décisions fédérales. La mobilisation des lobbyistes a permis de rassembler plus de 600 membres, dont des multinationales de renom comme Eastman Kodak, IBM, Unocal, Boeing, General Electric et Caterpillar. Ainsi que l'écrivait Jacob Heilbrunn, en 1998, dans une brillante analyse sur cet organisme : « USA*Engage, comme son nom l'indique, vise à établir une équation entre commerce et internationalisme, sanctions unilatérales et isolationnisme. Cette organisation n'est pas opposée à des sanctions multilatérales : elle refuse simplement que les Etats-Unis fassent cavalier seul et qu'ils se retrouvent isolés, qu'ils perdent des marchés et qu'ils s'aliènent leurs alliés. Ses responsables ajoutent que, loin d'être de cupides soutiens des dictatures, les entreprises sont les derniers internationalistes, rien moins que la nouvelle avant-garde de la démocratie¹⁵. »

Même en étant totalement favorable aux objectifs de USA*Engage, on ne peut que considérer que ce projet-là dépendait en partie de sa capacité à recruter

des *think tanks* qui, à la fois, disposaient de praticiens renommés des politiques publiques, comme indiqué précédemment, et s'alliaient les meilleurs théoriciens des Etats-Unis sur ces questions pour plaider en faveur des objectifs politiques de l'organisme, et non pour être des commentateurs impartiaux et non corrompus sur la totale absurdité et les limites évidentes d'une application à grande échelle de sanctions unilatérales. Comme l'indique Heilbrunn, USA*Engage a financé un rapport élaboré par l'Institute for International Economics (IIE), qui est sans doute la première institution de Washington spécialisée en politique macroéconomique, et l'a communiqué aux médias lors d'une conférence de presse convoquée en avril 1997. De fait, rien dans le rapport établi par l'IIE ne va à l'encontre de la perspective générale adoptée dans la plupart de ses rapports. Toutefois, si cet institut n'a certes pas rédigé ce rapport avant la création de USA*Engage, il l'a toutefois élaboré à l'aide d'un financement extérieur – même si ce document est thématiquement cohérent avec ses autres travaux –, et il a franchi la ligne jaune en rendant publique une analyse politique lors d'une manifestation qui s'inscrivait dans une action de lobbying/sensibilisation destinée à influencer les médias et le gouvernement.

Dans les milieux de Washington, la grande majorité des protagonistes ne se soucient absolument pas de la distinction qui est faite ici entre, d'une part, la question du financement d'importants travaux de politique générale et du moment où ils sont introduits dans le débat public, et, d'autre part, les lobbyistes qui en sont les commanditaires. On pourrait dire que l'IIE a profité de l'opération lancée par USA*Engage, et non l'inverse. Le fond du problème, c'est que, même si, à bien des égards, les objectifs de USA*Engage sont louables pour des gens convaincus des avantages du commerce néo-libéral – et donc des limites inhérentes aux arbitrages économiques et sécuritaires pour atteindre des objectifs de politique étrangère axés sur des sanctions –, la mission de cet organisme de lobbying n'est pas de défendre des intérêts publics incontestables, alors que telle est celle de l'IIE, qui bénéficie d'avantages fiscaux pour ce faire. Heilbrunn indique aussi que USA*Engage et l'un de ses membres phares, la National Association of Manufacturers, ont

¹⁵ Jacob Heilbrunn, « The Sanctions Sellout », *New Republic*, 25 mai 1998.

financé une étude de la Georgetown University sur la « très lourde facture à payer pour les intérêts commerciaux américains ». L'influence de cet organisme de lobbying s'est fait aussi sentir dans un large éventail de programmes et de synthèses politiques élaborés par le Cato Institute et la Heritage Foundation.

Un autre exemple de cette pratique – quoique sous une forme plus insidieuse et avec des objectifs totalement cyniques, ce qui n'est pas le cas des travaux de USA*Engage – est fourni par le cabinet de lobbying Jefferson Waterman International (JWI) qui, selon le journaliste Ken Silverstein, « a promu des despotes sur trois continents¹⁶ ». JWI se compose de responsables qui occupaient auparavant des postes importants dans le secteur de la sécurité nationale au sein du gouvernement, notamment à la Central Intelligence Agency (CIA) ; il a souvent travaillé pour de grandes entreprises américaines de l'industrie de l'énergie et de la défense, tout en œuvrant activement pour des gouvernements étrangers. Malheureusement, c'était aussi un protagoniste majeur de la coalition d'entreprises réunies au sein de USA*Engage. Comme l'écrit Silverstein : « Un des premiers gros clients de JWI a été Franjo Tudjman, le président de la Croatie, qui a fait appel aux services de ce cabinet vers 1995 pendant la guerre en ex-Yougoslavie [...]. Dans une note adressée au dirigeant croate, Waterman écrivait que la politique étrangère et de défense des Etats-Unis était “ élaborée au premier chef ” par le président, sur la base de consultations avec le département d'Etat, le Pentagone, le Conseil national de sécurité (NSC) et la CIA. “ Il importe [...] d'avoir dans toutes ces instances des contacts officiels et personnels aux niveaux appropriés, ajoutait-il. Comme vous le savez, nous sommes bien placés pour vous aider dans ce domaine ”¹⁷. »

Jefferson Waterman a également informé Tudjman qu'il assurerait le contrôle de son image dans les médias « quelle qu'en soit la difficulté », et qu'il contribuerait à mobiliser les grands ténors des *think tanks* spécialistes des politiques publiques *en faveur* du président croate si celui-ci jugeait nécessaire de prendre le contrôle de territoires surveillés par les Casques bleus des

¹⁶ Ken Silverstein, « DESPOTS 'R U.S.: U.S. Lobbyists Champion the Hard Cases », *Australian Financial Review*, 3 août 2002.

¹⁷ *Ibid.*

Nations unies¹⁸. L'ensemble des objectifs et des visées de JWI apparaissent clairement dans les dossiers déposés à la section chargée de l'application de la loi sur l'enregistrement des agents étrangers, au Service de la justice pénale du ministère américain de la Justice. N'importe qui peut étudier de près les dossiers sur les cabinets de lobbying et leurs stratégies pour infléchir les politiques au nom de leurs clients étrangers. Une consultation rapide de ces milliers de dossiers montre qu'il y est souvent fait référence au milieu des *think tanks*, à divers intellectuels spécialistes des politiques publiques disposés à offrir leurs services, et aux médias, comme autant d'acteurs susceptibles de monter au créneau sur ordre du lobbyiste. La fonction des *think tanks* sans but lucratif, qui est de servir l'intérêt public, n'est absolument pas respectée : au contraire, il ressort de ces documents que leur légitimité et le rôle particulier qu'ils jouent dans l'élaboration des politiques sont assurément là pour être exploités et récupérés sans coup férir à leur profit par le lobbyiste et son gouvernement client.

Il existe bien d'autres exemples de ce franchissement quotidien de la ligne jaune entre intérêt général et intérêt particulier dans le cadre des collaborations et des rapports entre institutions sans but lucratif et lobbyistes. Parmi les cas récents, l'un des plus intéressants concerne l'actuel « ambassadeur » des Etats-Unis à Taiwan, qui porte officiellement le titre de directeur de l'American Institute in Taiwan (AIT), organisation en principe sans but lucratif (aussi paradoxal que cela puisse paraître) et remplissant toutes les fonctions d'une ambassade sans en être une, puisque les Etats-Unis ne reconnaissent plus la souveraineté de l'île. Douglas Paal, le directeur de l'AIT, a été conseiller spécial pour l'Asie de l'Est du président George H.W. Bush. Quand il a quitté ses fonctions, Douglas Paal a fondé son propre *think tank*, l'Asia Pacific Policy Center (APPC). D'après une importante enquête sur Paal et ses activités, publiée par Joshua Micah Marshall dans l'hebdomadaire *The New Republic*, la majeure partie de l'équipe de Douglas Paal – c'est-à-dire les collaborateurs permanents du Centre eux-mêmes ! – pensait que l'APPC était un cabinet de

¹⁸ *Ibid.*

conseil-lobbying¹⁹. L'APPC a lancé une lettre d'information dont l'abonnement annuel s'élevait à plusieurs milliers de dollars et qui était diffusée essentiellement auprès d'importants organismes gouvernementaux asiatiques : ceux-ci pouvaient certes être intéressés par cette lettre, mais leur intérêt était surtout de promouvoir la carrière d'un proche du président.

L'APPC n'organisait pas de programmes sur les grands dossiers politiques à l'intention du public, pas plus qu'il ne publiait, *via* Internet ou d'autres supports, des documents d'information. Plusieurs personnalités mentionnées comme faisant partie de son conseil d'administration, dont Brent Scowcroft, l'ancien parlementaire Dave McCurdy et l'ancien chef du Pentagone Frank Carlucci, firent part de leur étonnement quand ils apprirent qu'ils apparaissaient comme administrateurs de l'APPC dans les formulaires 990 fournis à l'IRS par l'organisation de Douglas Paal. La dernière année où des documents ont été fournis au fisc, les trois principaux bailleurs de fonds de cette organisation d'intérêt public sans but lucratif étaient le gouvernement de Singapour, le JETRO (Japan External Trade Organization, organisme japonais du commerce extérieur relevant du ministère japonais de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie), Itochu (maison de commerce japonaise) et Mitsui Marine & Fire Insurance (société d'assurance japonaise). L'APPC organisait de nombreux voyages à haut niveau en Malaisie pour des membres du Congrès, en particulier du Sénat, voyages financés par des sources malaisiennes publiques et privées qui versaient directement des fonds sur les comptes bancaires du Centre en tant qu'organisateur agréé des missions de parlementaires à l'étranger, ce que le Comité de déontologie du Sénat acceptait encore à cette époque. D'aucuns affirment que Douglas Paal était généreusement rémunéré par le vice-Premier ministre malaisien Anwar Ibrahim qui était à l'époque le dauphin du Premier ministre Mahathir. Les résultats de l'enquête de Joshua Marshall, qui remplirent un article de 4 500 mots dans un hebdomadaire phare, n'empêchèrent pas Douglas Paal d'être nommé à Taipei, même si cet article a vraisemblablement retardé son départ de plusieurs mois. La question qui se

¹⁹ Joshua Micah Marshall, « Pacific Whim: The Bush Administration's Dubious Envoy to Taiwan », *New Republic*, 4 mars 2002.

pose ici est que l'APPC, organisation censée être sans but lucratif, ne s'est pas comportée comme les Boy Scouts d'Amérique (BSA) ou la Brookings Institution, ou encore comme un établissement de soins palliatifs pour malades du sida ou d'autres institutions à vocation sociale. En un sens, on pourrait affirmer que son comportement relève d'une forme de criminalité d'entreprise car, à la différence des organisations sans but lucratif, les cabinets de conseil sont soumis à l'impôt sur les sociétés.

En 1997, j'ai rédigé un projet de loi qui a été adopté au Sénat mais n'a pas franchi le cap de la commission mixte paritaire, et qui aurait rendu obligatoire pour les organismes de relations publiques sans but lucratif de déclarer s'ils recevaient de gouvernements étrangers, directement ou indirectement, des sommes supérieures à 10 000 dollars. Lors du débat sur ce projet de loi, l'American Civil Liberties Union l'a combattu au motif que les BSA ou d'autres organisations de ce type seraient tenus à cette déclaration s'ils recevaient des fonds de gouvernements étrangers, risquant ainsi de passer pour des agents étrangers, ce qui serait extrêmement dommageable pour leur activité. C'est ainsi que rien n'a été fait pour régler un problème bien réel, pourtant constaté par le Congrès, à savoir qu'un nombre croissant d'organisations 501(c)3 sans but lucratif, au financement opaque, mènent des actions de lobbying auprès du Congrès sur des questions comme l'établissement de relations commerciales normales permanentes avec la Chine tout en prétendant qu'il s'agit d'« actions de sensibilisation des responsables publics ». La solution réside dans la transparence, mais rares sont ceux qui ont trouvé une méthode satisfaisante pour parvenir à une transparence plausible concernant le financement et les visées des institutions sans but lucratif, dont beaucoup ont été créées ou sont contrôlées par des lobbies.

L'un des membres de la direction de l'American Enterprise Institute (AEI) m'a entretenu de ce projet de loi. Notre conversation s'est déroulée à peu près en ces termes :

« *AEI* : Steve, le projet de loi du Sénat part à l'évidence d'une bonne intention. La transparence concernant les financements étrangers est une question très importante, mais vous omettez un élément quand vous vous focalisez sur le

montant en dollars au lieu de prendre en compte le pourcentage de budget que représente l'aide allouée.

« *S. Clemons* : J'entends bien, mais cela ne reviendrait-il pas à permettre aux grandes organisations, qui reçoivent des subventions relativement considérables, d'échapper à cette obligation, et à contraindre les petites à déclarer ces contributions ?

« *AEI* : Peut-être, mais s'agissant de l'AEI, par exemple, il se trouve que divers instituts de recherche de Taiwan ont été d'importants bailleurs de fonds de notre Asia Studies Center ; or, comme vous le savez sans doute, ces instituts sont eux-mêmes financés par le gouvernement taiwanais. Et, comme ce dispositif a été reconduit chaque année, l'AEI figure désormais au budget du gouvernement taiwanais. Or, le montant global du financement que nous recevons de Taiwan, s'il est important pour une organisation de petite taille, est restreint par rapport à celle de notre Institut. Peut-être devriez-vous prendre en compte non pas le montant en dollars, mais un pourcentage du budget global, de l'ordre de 20 ou 30 % par exemple. »

Cette conversation a de quoi surprendre. Tout comme on peut s'étonner que, malgré le débat soulevé par le fait que Douglas Paal gérait une organisation sans but lucratif comme un cabinet de conseil, une institution de premier plan comme l'AEI considère qu'en raison de sa taille, elle est à l'abri des influences et des visées lobbyistes de gouvernements étrangers. Bien entendu, Douglas Paal est un important intellectuel dans le débat sur les politiques publiques, qui voulait probablement faire de son centre une organisation de premier plan dans le domaine de l'analyse politique et qui se heurtait à des difficultés pour réunir le type de financement capable de lui donner toute latitude pour mener des travaux de recherche sérieux. Et il a fait siens les objectifs à courte vue axés sur les seuls résultats financiers des bailleurs de fonds de l'APPC. Mais son organisation était globalement plus petite que l'Asia Studies Center de l'AEI, centre réputé à Washington pour son soutien indéfectible aux intérêts de Taiwan.

Conclusion

L'étude du secteur du lobbying de Washington, notamment des organisations qui mènent des travaux de politique étrangère, ne doit plus se cantonner aux seules institutions elles-mêmes et aux relations qu'elles entretiennent et dont elles rendent compte consciencieusement comme leur en fait obligation le *Lobbying Disclosure Act* (loi de 1995 sur les groupes de pression). Car une seconde économie s'est mise en place au sein de laquelle les lobbies profitent d'organisations sans but lucratif moins réglementées et qui mènent des travaux sur les politiques publiques, les récupèrent, les détournent et les manipulent, voire en créent de nouvelles. Souvent, ces *think tanks* servent de refuge à des responsables publics qui ont été remerciés lors d'un changement de gouvernement et qui y attendent l'heure où ils seront rappelés à de hautes fonctions.

Dans cette analyse, ont été mis en lumière certains aspects structurels de la nouvelle donne introduite récemment par le secteur du lobbying dans le milieu des *think tanks*. Les questions soulevées par cette mutation ont été explicitées, car la communauté des spécialistes des politiques publiques de Washington joue un rôle important dans ce jeu vigoureux mais subtil entre forces et intérêts antagonistes qui caractérise ce que nous appelons la « société civile ». Laisser les lobbyistes infiltrer en toute liberté le secteur des organisations sans but lucratif œuvrant dans le domaine des politiques publiques menace de saper définitivement la légitimité des *think tanks* et le rôle important qu'ils jouent dans l'élaboration des politiques publiques. A l'instar de tant d'autres secteurs de la société qui sont tombés sous le coup d'accusations de corruption ou qui y ont succombé, le secteur des *think tanks* n'est nullement à l'abri d'un tel risque.

Enfin, les problèmes de corruption des *think tanks* sont systémiques, donc difficiles à résoudre. L'inquiétante pratique du « lobbying de fond » et du trafic d'influence *via* des institutions de recherche mérite d'être analysée de façon approfondie et sérieuse. L'IRS doit prendre des mesures à l'encontre des organisations sans but lucratif qui ne servent pas l'intérêt public de façon

crédible et qui, en règle générale, ont davantage pour fonction de procurer des revenus non imposables à leurs principaux dirigeants. De surcroît, il convient d'accroître la transparence concernant les dons importants aux organisations sans but lucratif de façon à pouvoir évaluer les prestations de ces institutions à l'aune des fonds alloués par leurs donateurs ou leurs « clients », selon le cas. La New America Foundation fait un effort remarquable pour maintenir un équilibre entre les bailleurs de fonds et éviter ainsi que tel ou tel ne cherche à infléchir ses activités dans un sens ou dans l'autre. Toutefois, même cette organisation n'est pas totalement à l'abri de cabinets ou de fondations qui chercheraient à l'utiliser au service de leur cause politique. Même si nous répétons à l'envi, comme d'autres institutions, que nous n'entendons rien faire qui ne s'inscrive dans notre vision globale du monde et dans notre perspective de « centre radical », la teneur de nos travaux et leur financement ou le moment choisi pour les publier sont parfois un peu trop étroitement imbriqués. Cette étude n'entend pas se prévaloir d'une quelconque supériorité. Elle se veut à la fois une confession et une simple observation de comportements nouveaux dans le secteur des *think tanks*, induits par l'avidité et l'inventivité des lobbyistes de Washington. Cette évolution relativement récente mérite un examen attentif pour éviter qu'elle ne sape la formidable dynamique de la société civile aux Etats-Unis.

**Le lobbying dans l'Union européenne :
les intérêts des entreprises concordent-ils
avec la politique étrangère ?²⁰**

Alan Butt Philip

²⁰ Ce texte, issu d'un article préparé pour la conférence de l'Ifri tenue les 14 et 15 novembre 2002 à Paris, a été traduit de l'anglais (Royaume-Uni) par Benjamin Bloch.

Introduction : le contexte institutionnel du lobbying européen

Le système de gouvernement de l'Union européenne est unique. Ce simple fait exige des groupes de pression qu'ils recourent à des stratégies variées tout en conservant à l'esprit les multiples contraintes qui résultent de la structure même de l'Union, de sa grande diversité culturelle et politique, ainsi que des nombreux intérêts qui la traversent. Pendant longtemps, on accusa le système européen de prise de décision d'être une sorte de « jardin secret » dont seuls les initiés avaient la clef – malgré les efforts affichés de transparence des décisionnaires européens. L'aspect hermétique du système européen résulte certes de cette absence de transparence à certains moments-clefs de la prise de décision, mais il découle aussi de la complexité et de la spécificité de ce système ainsi que de son éloignement de la plupart des capitales nationales²¹.

La première caractéristique importante du système de gouvernance européen concerne son cadre légal, déterminé par une série de six (bientôt sept ?) traités dont l'application relève des tribunaux, en particulier de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Les traités définissent, et théoriquement limitent, les compétences des institutions européennes, bien qu'il faille admettre que toute initiative relevant d'une logique fondée sur un approfondissement des principes du marché unique est susceptible d'être justifiée par les articles 95 et 308 (anciennement 100a et 235 du traité initial instituant la CEE). En pratique, il existe peu de contraintes empêchant l'Union d'investir de nouveaux domaines politiques, à la condition expresse que tous les Etats membres y soient disposés et que la Commission et le Parlement européens y apportent leur soutien. Il en va de même pour la politique étrangère, les questions de sécurité, les aspects judiciaires et les affaires intérieures, si ce n'est que la Commission et le Parlement n'ont pas d'influence directe.

²¹ Pour une introduction générale au processus décisionnel européen, voir J. Peterson et E. Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, Houndmills, Macmillan, 1999 ; N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Houndmills, Macmillan, 2000 ; et H. Wallace et W. Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

En second lieu, les instruments législatifs utilisés par l'Union ont des caractéristiques dont les spécificités doivent être assimilées par les organes de lobbying. La *directive*, adressée par l'Union à tous les Etats membres, définit les objectifs d'une politique, mais en laisse les moyens à l'appréciation des gouvernements nationaux. Pour un groupe de pression, cela signifie qu'il peut promouvoir ses intérêts au moins à deux niveaux. Le *règlement* s'applique à l'ensemble de l'Union et ne peut être modifié par les gouvernements des Etats membres. Il est généralement assez détaillé et précis, et peut très bien intervenir dans le cadre plus large d'une directive. Une *décision* de l'Union, pouvant provenir de la Commission, de la CJCE ou du Conseil des ministres avec ou sans le concours du Parlement européen, est obligatoire seulement pour ceux auxquels elle s'adresse – par exemple une entreprise ou un Etat membre, pris individuellement. Enfin, une *recommandation* de l'Union est un avis non contraignant souvent destiné à exprimer une préférence politique commune à la plupart des Etats membres, et peut être prise en considération par la CJCE lorsque celle-ci se prononce sur une affaire.

Un troisième aspect qu'il faut garder à l'esprit concerne les emplacements géographiques. La plupart des principales institutions européennes sont situées à Bruxelles, mais pas toutes. Le Luxembourg abrite la CJCE, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le secrétariat du Parlement européen. Strasbourg accueille les séances plénières du Parlement, qui exigent la présence physique de plusieurs commissaires européens, accompagnés de leur équipe, ainsi que de presque tous les députés européens, et donc de nombreux membres actifs de groupes de pression, tous contraints à un pénible pèlerinage mensuel dans la capitale gastronomique de l'Europe ! Les agences para-étatiques de l'Union sont éparpillées dans tous les Etats membres, et les avant-postes de la recherche menée en interne se trouvent en Belgique, en Italie, en Allemagne et au Royaume-Uni.

Certaines des caractéristiques les moins plaisantes des organisations internationales se retrouvent aussi dans le cas de l'Union. On observe une tendance à rechercher en permanence une répartition équitable des prérogatives, notamment pour l'attribution des postes politico-administratifs importants au sein des institutions européennes. La CJCE a catégoriquement condamné toute nomination ou mutation qui ne serait pas fondée sur le mérite,

mais cela ne semble pas avoir infléchi beaucoup une pratique qui est devenue monnaie courante.

La prise de décision au sein de l'Union dépend toujours des dispositions hybrides introduites par le traité de Maastricht en 1992. Les principales politiques économiques communes ainsi que beaucoup d'autres sont élaborées dans le cadre du premier pilier, la Communauté européenne, et sont soumises aux exigences institutionnelles de l'Union. La Commission a l'initiative des propositions législatives, que peuvent amender le Parlement européen et le Conseil des ministres. La CJCE juge toute infraction à la législation ainsi adoptée et tranche lorsqu'un doute apparaît dans des affaires particulières ou concernant les fondements mêmes du traité. Le second des trois piliers définit la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), dont l'objectif est d'assurer une plus grande coordination et une meilleure entente entre les Etats membres sur une série de questions étrangères, militaires et sécuritaires. La Commission et le Parlement ont une marge d'action très limitée au regard du second pilier, et la prise de décision relève essentiellement des Etats, qui agissent à l'abri des regards. Bien que la PESC soit aujourd'hui représentée publiquement par Javier Solana, qui est attaché au Conseil des ministres, les opportunités offertes aux groupes de pression pour agir au niveau européen restent très circonscrites. Dans la mesure où, dans ce domaine, la plupart des décisions ne sont prises que lorsqu'un consensus a été trouvé au Conseil, la meilleure stratégie à adopter pour ceux qui cherchent à avoir une influence sur ces politiques consiste à se rapprocher de certains gouvernements dans un cadre national. Ceci suppose que les représentants des lobbies sachent ce qui est en cours de discussion au Conseil, et de telles informations (jugées généralement confidentielles) sont souvent plus accessibles à Bruxelles qu'ailleurs. Dans leurs grandes lignes, ces considérations sont valables pour le troisième pilier qui recouvre les affaires judiciaires et intérieures (voir l'annexe ci après).

Le rôle des principales institutions européennes est décrit dans le document joint à cet article, mais quelques remarques complémentaires devraient permettre une meilleure compréhension. Jusqu'en 2005, la *Commission* continuera à être dirigée par aux moins 20 commissaires nommés par les Etats membres, mais son président (actuellement Romano Prodi) verra son rôle

renforcé avec de plus amples pouvoirs pour remanier et réorganiser son équipe, et une responsabilité plus affirmée devant le Parlement. Depuis la démission forcée, le 16 mars 1999, de la Commission Santer²², beaucoup considèrent que la Commission a perdu de son influence et de sa confiance en elle²³. Sans doute s'efforce-t-elle de moins légiférer et de trouver de nouvelles façons d'impliquer davantage d'acteurs dans les décisions collectives (voir *infra*), mais son rôle de moteur du système européen au regard de l'intégration économique et politique demeure inchangé. La Commission est toujours directement responsable de la conduite des affaires dans des secteurs-clefs tels que les relations extérieures (dont le commerce international), la gestion des marchés agricoles et la politique de concurrence de l'Union, donnant ainsi son aval aux fusions et aux aides étatiques, tout en traitant des affaires antitrust plus classiques.

En outre, la Commission, qui détient toujours l'« unique droit d'initiative » dans le système politique de la Communauté, représente nécessairement la première étape pour ceux qui ont des intérêts à promouvoir, dans la mesure où elle reste l'initiatrice « par excellence²⁴ » de la politique européenne. De surcroît, c'est à la Commission que de tels groupes d'intérêt doivent se plaindre s'ils estiment que la législation européenne est trop contraignante ou mal appliquée dans les Etats membres, ou s'ils réclament qu'une enquête soit ouverte sur des cas de dumping, de subventions étatiques illégales ou de comportements anti-concurrentiels. C'est à elle qu'incombe la tâche délicate de convaincre les Etats membres réticents de mettre en œuvre les engagements communautaires pris à Bruxelles et, si nécessaire, de conduire les gouvernements nationaux récalcitrants devant la CJCE. C'est aussi la Commission qui, sur la base de décisions prises en accord avec le Conseil et le Parlement européens, organise la distribution des subventions provenant des fonds structurels, des programmes de recherches et autres mannes communautaires.

²² Du nom de son président, le Luxembourgeois Jacques Santer. Cette démission faisait suite au rapport d'un comité d'experts critiquant sévèrement la gestion laxiste de l'institution bruxelloise.

²³ Sur la Commission européenne, voir M. Cini, *The European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 1997, et G. Edwards et D. Spence, *The European Commission*, Londres, Cartermill, 1994.

²⁴ En français dans le texte.

Il se peut que l'électorat se désintéresse du *Parlement européen* (la participation lors des élections de 1999 n'était que de 52 %), mais son pouvoir a été accru du fait des modifications introduites par les nouveaux traités. En effet, l'Acte unique européen de 1986 soumettait la plupart des mesures relatives au marché unique à un vote à la majorité pondérée au Conseil et autorisait le Parlement, une fois exprimées les opinions du Conseil, à exercer un droit de regard, et éventuellement de veto. Le Parlement continue à rencontrer des problèmes dans l'accomplissement de ses nombreuses attributions et souffre de son incapacité à traiter convenablement toutes les questions importantes. Mais il a suffisamment de pouvoir, du fait de la nouvelle procédure de codécision où il partage le dernier mot avec le Conseil des ministres, pour exercer, dans la plupart des cas, une influence cruciale lors de la phase finale de la prise de décision. Les dernières étapes, qui nécessitent un processus de conciliation, offrent aussi d'importantes opportunités au lobbyiste astucieux et bien informé. Quoique l'on accorde une grande attention aux séances plénières du Parlement, auxquelles se réfèrent fréquemment les commissaires et les représentants du Conseil, le détail de ses travaux est effectué par ses vingt comités permanents, dont le président et le rapporteur sont, dans chaque cas particulier, des acteurs importants.

Le rôle des partis politiques

Au Parlement européen, les partis politiques ressemblent plus à de vagues coalitions de gens de même sensibilité ou de mouvements qui se trouvent porter le même nom. Sur les questions d'importance nationale, leur discipline interne est souvent mise à mal, bien qu'il existe des signes d'une cohésion partisane croissante²⁵. Ce sont cependant les neuf groupes politiques du Parlement, notamment les deux formations les plus importantes, les chrétiens-démocrates et les socialistes, qui y contrôlent la plupart des activités ainsi que le partage des prérogatives et des avantages (présidences de comités, temps de parole lors des séances plénières) entre les différentes sensibilités politiques. Dans la mesure où il est peu probable qu'un groupe soit un jour susceptible d'être majoritaire au Parlement, et étant donné la nécessité

imposée par les traités de se prononcer à la majorité absolue sur les principaux défis qui se présentent aux autres institutions européennes, le Parlement est le plus efficace lorsqu'il est capable d'établir un large consensus à travers les différents groupes.

Le *Conseil des ministres* et le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union connu sous le nom de *Conseil européen* prennent aussi plus d'importance à mesure que le programme de l'Union s'étoffe²⁶. C'est notamment le Conseil, et non la Commission, qui pilote la PESC et les questions touchant aux affaires judiciaires et intérieures (essentiellement la coopération policière, et la lutte contre le terrorisme et le crime organisé). Cependant le secrétariat du Conseil ne s'accommode guère du lobbying dans la mesure où il n'a pas le même pouvoir discrétionnaire que la Commission. Ainsi, ceux qui ont des intérêts à promouvoir doivent s'efforcer de se faire entendre dans les capitales nationales ou auprès des délégations permanentes des Etats membres à Bruxelles. Dans son travail, le Conseil est aujourd'hui subdivisé en trois sections : l'agriculture, la PESC... et le reste. Mais presque toutes les délégations nationales viennent à ces réunions avec des instructions de leur gouvernement. D'où l'accent placé sur les efforts de lobbying au niveau national pour faire pression sur le Conseil. Cela peut se révéler particulièrement fructueux si un Etat membre est sur le point d'en assumer la présidence. En effet, chaque présidence est amenée à élaborer une série d'objectifs pour la durée de son mandat, et elle a une influence sur l'ordre de priorité des discussions lors des réunions du Conseil qu'elle anime.

Le Conseil des ministres multiplie aussi les groupes de travail constitués de responsables nationaux qui examinent la législation et d'autres questions. Il existe en permanence plus de 200 groupes de ce type en activité. Bien qu'il ne soit pas possible d'exercer une pression directe sur ces groupes, des lobbyistes dévoués sont présents « à leurs marges », donnant leur avis aux élus qui sortent de ces réunions afin qu'ils puissent aider les responsables à mieux comprendre les implications des idées qui ont émergé au cours du débat.

²⁵ Voir S. Hix, « How MEPs Vote », ESRC « One Europe or Several? », Programme, Briefing Note 1/00, Sussex European Institute, Université du Sussex, avril 2000.

²⁶ Voir F. Hayes-Renshaw et H. Wallace, *The Council of Ministers*, Houndmills, Macmillan, 1996.

La CJCE de Luxembourg n'est pas du tout réceptive aux formes habituelles du lobbying, mais son influence va croissant tandis que de plus en plus d'affaires sont portées à sa connaissance (et à celle de sa cour adjointe, le Tribunal de première instance). C'est le résultat logique de l'élargissement des compétences de l'Union et de l'inflation permanente qui caractérise la législation européenne. La CJCE peut cependant constituer une étape importante dans les campagnes menées par les groupes de pression, et elle a pris des décisions importantes au regard de la politique sociale et de celle de la concurrence, pour lesquelles la législation existante reste incomplète, obligeant ainsi à une interprétation des principes contenus dans les traités. Syndicats et entreprises ont fréquemment porté des affaires devant elle afin d'évaluer ce que les droits et principes que renferment les traités et le droit jurisprudentiel signifient réellement dans la pratique. La décision rendue en 1986 dans l'affaire Nouvelles frontières, par exemple, a certainement accéléré la dérégulation des services proposés aux passagers des avions dans la Communauté européenne. L'affaire Barber, en 1990, a eu pour effet de modifier radicalement les dispositions relatives aux régimes de retraite dans la plupart des Etats membres.

L'équilibre institutionnel de l'Union

Ces commentaires visent à expliciter comment chacune des quatre grandes institutions européennes prend part au processus de décision au sein de l'Union. Cependant, le lobbyiste doit aussi savoir où réside le pouvoir dans l'ensemble du système politique. L'Union est clairement devenue un acteur politique plus important, à la fois internationalement et au regard de la politique intérieure de chaque Etat membre. Le Conseil continue d'être le principal acteur politique sur la scène européenne, mais sa marge de manœuvre est limitée par d'autres acteurs. Historiquement, les progrès de la Communauté et de l'Union européenne ont dépendu du « dialogue » entre le Conseil et la Commission. Les Commissions Delors (1985-1994) étaient réputées énergiques, et il se peut que la rapidité avec laquelle progressait l'intégration ait inquiété, mais leurs actions se fondaient sur une étroite collaboration avec le Conseil. Depuis 1995, la Commission a perdu de sa confiance en elle, a été affaiblie par des scandales et est aujourd'hui absorbée par sa propre réforme. Cela a

considérablement renforcé l'influence du Conseil, mais il reste que l'on ne peut envisager de véritables progrès au sein de l'Union sans que la Commission soit de la partie. Dans le même temps, les pouvoirs du Parlement européen ont été progressivement renforcés, notamment avec l'invention et l'extension de la procédure de codécision, mais aussi par rapport à la Commission, surtout depuis que celle-ci est affaiblie. Cela a encore accentué le marchandage, mené dans la confidentialité, entre les différentes institutions. Ainsi, et alors que les principales institutions européennes voudraient accroître leurs pouvoirs, la prééminence du Conseil reste la principale caractéristique du système décisionnel de l'Union, et cela semble devoir durer.

Les agences de l'Union

Le rôle futur de la Commission et les différentes manières d'éviter une centralisation excessive au sein de l'Union font l'objet d'un débat permanent. Une solution a consisté à séparer un certain nombre d'agences européennes indépendantes du noyau institutionnel de l'Union. Ces agences sont aujourd'hui une douzaine. De fait, la première d'entre elles fut la Banque européenne d'investissement (BEI), créée en 1959, à Luxembourg. Elle a été délibérément détachée des autres institutions européennes, bien qu'elle soit régie par des éléments du socle conventionnel, les Etats membres étant directement impliqués dans la direction de cette banque à travers la nomination des membres de son conseil d'administration. Europol, formée en marge de La Haye dans les années 1990, comporte certaines similitudes avec la BEI, du fait de l'étroite participation des Etats membres à ses activités. Mais il s'agit là d'exceptions au modèle habituel des agences de l'Union, pour lequel la principale contribution des gouvernements nationaux se situe beaucoup plus en amont, lorsqu'il s'agit de s'assurer de l'installation d'une institution européenne sur le territoire national ! Après cela, chaque agence travaille dans un cadre fixé par la législation européenne, mais peut évidemment faire l'objet de pressions considérables de la part des entreprises – au premier rang desquelles on peut citer celles subies par l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA), située à Londres, qui délivre les autorisations de commercialisation des produits médicaux pour l'ensemble de l'Union. Une autre agence mérite d'être mentionnée : l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), située à

Copenhague. Son rôle consiste à surveiller l'état de l'environnement en Europe et à contrôler la mise en place et l'efficacité de la législation environnementale européenne. Son travail repose en grande partie sur une coopération avec les autorités nationales de chaque Etat membre, une relation symbiotique se développant ainsi entre les deux niveaux. En fin de compte, si l'AEE se trouve insatisfaite des critères environnementaux d'un Etat membre, il est probable que ce mécontentement se répandra à travers le système bruxellois et aura des conséquences négatives pour le pays en question. Il est donc dans l'intérêt des Etats membres de maintenir de bonnes relations avec l'agence et de chercher à dissiper rapidement toute incertitude quant à leurs états de service et à leurs pratiques en matière d'environnement.

Questions à venir à propos de la gouvernance de l'Union

L'Union doit faire face à un futur plutôt incertain, la perspective de l'élargissement venant modifier ses priorités institutionnelles et l'équilibre financier entre les contributeurs et les bénéficiaires nets du budget européen – tout cela au moment où la légitimité démocratique de l'Union est de plus en plus mise en question.

Du point de vue des groupes de pression, il n'est pas du tout évident que des pays comme l'Espagne et l'Irlande, qui ont beaucoup profité des transferts de fonds d'Etats membres plus riches, soient toujours aussi enthousiasmés par les activités de l'Union alors que leurs avantages à être membres apparaissent moins clairement. Et si le traité de Nice (23 février 2001) achève le processus de ratification, les grands Etats membres ne seront plus représentés à la Commission que par un commissaire à partir de 2005, les petits Etats – dont, désormais, beaucoup de nouveaux pays d'Europe centrale et orientale – accroissant toujours un peu plus leur emprise sur cet organe. L'élargissement va évidemment gonfler le nombre des députés européens, des juges à la CJCE, des membres du Comité économique et social (ECOSOC) et du Comité des régions (CDR), diluant soi-disant le pouvoir des grands Etats de l'ouest de l'Europe. Cependant, une reconfiguration complexe du système de vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres doit permettre aux plus grands Etats membres de récupérer une partie de leur pouvoir. Les quatre plus grands pays (l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni) ainsi que l'Espagne ou la

Pologne seront en mesure de bloquer les décisions au Conseil des ministres, qui comprendra alors 25 Etats. Il se peut que l'axe franco-allemand soit encore un peu plus affaibli, mais les grands acteurs européens auront toujours la possibilité de diriger les affaires, quoique d'une autre manière. En tout cas, l'élargissement pourrait entraîner une modification des priorités politiques de l'Union, qui reflétera le nouvel équilibre des intérêts au sein d'un groupe plus vaste d'Etats membres. En un mot, on doit s'attendre à un intérêt plus faible pour l'approfondissement de la politique environnementale, et un intérêt renouvelé pour les questions agricoles et de sécurité.

L'élargissement de l'Union devrait centrer l'attention sur l'application du principe de subsidiarité adopté lors du traité de Maastricht. Jusqu'ici, cette déclaration d'intention ne semble pas avoir entraîné de modification tangible du travail des institutions européennes, si ce n'est une diminution de la production législative. Mais la diversité des situations va s'accroître avec l'incorporation, dans le processus décisionnel, de tant de nouveaux Etats membres. On peut alors envisager un regain d'intérêt pour les décisions prises au niveau national, réputées mieux convenir aux conditions locales. La Commission elle-même pourrait bien se trouver submergée par l'énorme tâche consistant à s'assurer du respect des 80 000 pages de l'acquis communautaire sur un territoire aussi vaste et divers. Ces deux évolutions parallèles pourraient à leur tour susciter des demandes de renationalisation des politiques actuellement menées depuis Bruxelles, la plus souvent citée étant l'agriculture. La Convention sur l'avenir de l'Europe (notamment composée de représentants des Etats membres et des pays candidats) cherche aussi des moyens d'enraciner le principe de subsidiarité avant la conférence intergouvernementale de 2004. A lui seul, cet événement peut reconfigurer la structure de prise de décision ainsi que les compétences de l'Union, et ce qui découlera de cette situation particulièrement ingérable est loin d'être clair. Une Constitution européenne simplifiée permettrait peut-être aux citoyens et aux gouvernements nationaux de contester devant les tribunaux certains aspects des projets politiques européens qui outrepasseraient leurs compétences ou violeraient le principe de subsidiarité.

Dans le même temps, il faut conserver à l'esprit deux autres éventualités. L'une d'elles est que le rôle de la Commission elle-même pourrait changer devant

l'ampleur du défi bureaucratique que constitue l'élargissement. La Commission pourrait s'orienter davantage vers une activité de soutien ou de médiation dans l'évolution politique, en fondant son influence et son autorité sur sa position centrale, au carrefour de nombreux réseaux politiques et de communautés « épistémiques »²⁷. Un autre scénario pourrait voir la Commission, avec le concours des Etats membres et d'un large échantillon de groupements d'intérêts, élaborer, dans des domaines précis, un programme politique européen fondé sur le consensus et des mesures concertées prises simultanément à plusieurs niveaux (local, national, européen). Cette « méthode ouverte de coordination » a été amorcée par les décisions prises lors de la rencontre au sommet des dirigeants de l'Union, à Lisbonne, en avril 2000, et elle est en cours d'application dans des domaines politiques aussi variés que l'éducation, les retraites, l'exclusion, l'immigration ou la compétitivité industrielle. Dans quelle mesure cela représente-t-il une perte d'influence pour la Commission ou le Parlement ? Il est trop tôt pour le savoir. Mais il paraît évident que ce processus laisse des occasions aux gouvernements nationaux et aux groupes d'intérêts pour modifier l'agenda européen, en intervenant politique par politique²⁸.

La structure du lobbying à Bruxelles

Le mot « lobby » est un terme vague, employé pour caractériser une nébuleuse d'intérêts cherchant à se faire représenter et à exercer une influence dans les centres de pouvoir où sont prises les décisions. Dans le cas de Bruxelles, la pratique du lobbying est particulièrement opaque : les règles régissant les rapports entre les groupes de pression et ceux qui la subissent sont très imprécises, et la frontière entre les organisations pratiquant le lobbying et les structures gouvernementales sont souvent ténues. Le mot renvoie ici à tous les

²⁷ L. Metcalfe, « Building Capacities for Integration: The Future Role of the Commission », *EIPA Scope*, n° 96/2, 1996, et « Reforming the Commission », *EIPA Scope*, n° 99/3, 1999, *Journal of the European Institute of Public Administration*, Maastricht.

²⁸ Voir le *Livre blanc* de la Commission sur la gouvernance européenne, COM(01)428, 25 juillet 2001.

acteurs du processus décisionnel autres que les institutions européennes elles-mêmes, ce qui comprend les intérêts sectoriels, les groupes défendant des convictions et, parfois, les gouvernements de pays tiers.

Il serait trop facile de circonscrire le phénomène du lobbying européen aux 800 et quelques fédérations paneuropéennes d'associations et/ou d'entreprises nationales spécialistes des arcanes de la vie politique, qui forment une sorte de club fermé d'interlocuteurs dialoguant avec les institutions européennes. En réalité, des centaines d'autres entités sont régulièrement de la partie : cabinets d'avocats, agences comptables, cabinets de conseil en gestion, services de consultants en politique et/ou en affaires publiques, associations fédératives nationales, associations commerciales et élus locaux. A Bruxelles, il existe aujourd'hui environ 1 800 organisations qui s'adonnent au lobbying, employant près de 10 000 personnes. Il y a vingt ans, elles étaient au nombre de 400 pour environ 3 000 employés. Ces organisations ne sont pas toutes présentes dans tous les Etats de l'Union, certains de leurs membres ne travaillent pas sur son territoire, et une large minorité d'entre elles n'ont pas leur siège à Bruxelles. Certaines associations industrielles n'acceptent pas, parmi leurs membres, les producteurs japonais installés en Europe (comme les constructeurs automobiles), tandis que d'autres sont très influencées par les investisseurs étrangers (les fabricants d'appareils électriques, par exemple). En outre, le lobbying prend de plus en plus la forme de coalitions temporaires et de structures *ad hoc* constituées en vue de réagir à des propositions ou des événements particuliers. Il y a ensuite les activités des gouvernements, notamment les gouvernements non européens, qui, par le biais de la diplomatie ou de démarches plus caractéristiques du lobbying, tentent de persuader les décideurs européens de prendre en compte leurs intérêts²⁹.

En réalité, n'importe qui peut faire du lobbying auprès de l'Union, mais peu de gens savent comment s'y prendre. Le lobbying n'est pas véritablement réglementé, bien que la Commission tienne à jour sa propre liste d'informations sur quelque 700 organisations. Mais cette liste omet les intermédiaires rémunérés par de nombreux groupes d'intérêts ainsi que les organisations

²⁹ Voir J. Greenwood, *The Representation of Interests in the European Union*, Houndmills, Macmillan, 1997 ; S. Mazey et J. Richardson, *Lobbying in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1993 ; et R. Pedler (dir.), *European Union Lobbying*, Houndmills, Palgrave, 2002.

éphémères issues d'un Etat membre n'ayant pas d'affaires régulières à Bruxelles.

Le Parlement européen essaie aussi de limiter le nombre de laissez-passer accordés aux membres des groupes de pression (et qui constituent un avantage pour ceux qui travaillent régulièrement à Bruxelles) afin d'éviter aux députés d'être contraints de consacrer trop de temps à l'examen de telle ou telle préoccupation dans le cadre de leurs activités parlementaires. La Commission et le Parlement européens ont aujourd'hui des règlements stricts interdisant à leurs membres ou à leur personnel de recevoir des cadeaux importants, mais le Parlement, depuis le rapport Ford de 1996, semble rencontrer des difficultés à s'assurer que tous les députés suivent scrupuleusement ce nouveau code de conduite. Deux groupes de consultants en lobbying ont rédigé des chartes déontologiques à l'intention de leurs membres, mais seule une petite douzaine d'entreprises les ont paraphées, cette décision étant totalement facultative. Tout le reste de l'activité des lobbies n'est pas réglementée à Bruxelles, si ce n'est peut-être indirectement du fait du statut légal des organisations en Belgique qui les laisse libres de décider pour elles-mêmes.

Depuis le milieu des années 1980, les universitaires ont fait des efforts croissants pour comprendre l'essence et le degré d'influence des organisations pratiquant le lobbying à Bruxelles. Les théoriciens de l'intégration considèrent depuis longtemps les groupes d'intérêts comme un indicateur fondamental du caractère des institutions européennes : soit leur influence est faible, et le cadre institutionnel européen peut être considéré comme intergouvernemental ; soit elle est importante, et ce cadre se rapproche alors du modèle fédéraliste ou fonctionnaliste. Ce débat, qui agite la communauté universitaire, est loin d'être clos, mais il semble que les opinions s'articulent autour de deux pôles. Le premier est le pôle « intergouvernemental libéral », aujourd'hui plus enclin à accepter que certaines organisations non gouvernementales (ONG) aient du pouvoir au sein du système européen. L'autre est le pôle « néo-institutionnel », qui soutient que les Etats membres, les groupes d'intérêts et les institutions

européennes interagissent et s'influencent mutuellement³⁰. L'émergence, dans les années 1990, de la nouvelle école institutionnaliste a principalement découlé d'études de cas sur la prise de décision au niveau politique et individuel. Ces études montraient que des groupes d'intérêt sectoriels ou sous-sectoriels – qu'ils soient ancrés dans le monde de l'entreprise ou axés sur la promotion de convictions – pouvaient jouer, et jouaient effectivement, un rôle important dans le processus de prise de décision de la Communauté/Union européenne. Ce n'est que lorsqu'il s'agit de questions « politiques de la plus haute importance » que les groupes d'intérêt sont plus ou moins exclus du processus de prise de décision. En d'autres termes, lorsqu'il s'agit de questions techniques, non politisées et de peu d'importance, les ONG peuvent exercer une grande influence. Mais, plus une question devient politique et met en jeu des intérêt gouvernementaux, plus il sera difficile pour les groupes d'intérêt de contrôler le débat, sans parler d'influencer les résultats.

Quand la Communauté européenne est devenue l'Union européenne et que de nouveaux traités ont étendu les compétences de ses institutions, une autre évidence s'est faite jour : la structure du lobbying avait changé. Dans les années 1960, ces activités concernaient essentiellement l'agriculture et l'alimentation ; les intérêts sociaux et environnementaux commencèrent à s'organiser collectivement seulement dans les deux décennies suivantes ; la perspective du marché unique fit naître de nouvelles préoccupations commerciales en mal de représentation ; les traités de Maastricht et d'Amsterdam incitèrent à la promotion de nouveaux intérêts recouvrant le social, la santé, l'éducation, la justice et l'immigration³¹. Globalement, plus l'Union est devenue un acteur international fort et cohérent (sur les questions commerciales et environnementales, par exemple), plus le dialogue institutionnel s'est extrait des zones périphériques du pouvoir à Bruxelles comme dans l'ensemble de l'Union. Ainsi, ces dernières années, *le Trans-Atlantic Business Dialogue* (TABD, « Dialogue transatlantique des milieux d'affaires »), né il y a à peine dix ans, est devenu l'un des plus importants

³⁰ Les idées du pôle « intergouvernemental libéral » sont bien représentées par A. Moravcik, *The Choice for Europe*, ville ?, Ithaca, Cornell University Press, 1998, tandis que la posture « néo-institutionnelle » est entièrement examinée dans J. Peterson et E. Bomberg, *op. cit.* [21].

³¹ Voir A. Butt Philip et O. Gray (dir.), *Directory of Pressure Groups in the European Union*, Londres, Cartermill, 1996.

forums représentant l'« opinion étrangère » à Bruxelles³². Il n'est pas non plus possible de prétendre que les opinions des milieux d'affaires des Etats-Unis ont été, par le passé, relativement sous-représentées auprès des institutions européennes, dans la mesure où l'on s'accorde à dire que le comité européen de la Chambre de commerce américaine (AMCHAM) est l'un des lobbies les plus efficaces sur la scène bruxelloise. En revanche, on peut affirmer qu'étant donné les intérêts économiques concurrents de l'Union et des Etats-Unis en matière de commerce international, ajoutés à une traditionnelle propension à se brouiller sur certaines questions, un nouveau forum était nécessaire pour améliorer la compréhension mutuelle et insister sur les intérêts stratégiques que partagent les deux partenaires.

La souplesse et l'opportunisme caractérisant la pratique du lobbying à Bruxelles doivent aussi être analysés. Le lobbying ne s'y déploie pas dans un cadre bien établi, et les structures dans lesquelles la représentation des groupes d'intérêt est préalablement déterminée (comme le Comité économique et social ou les centaines de comités consultatifs officiels) ne sont souvent pas les plus efficaces. Si, dans le dispositif institutionnel actuel, l'expression de certains intérêts particulièrement importants n'est pas possible, il est facile de créer de nouvelles structures ou de trouver de nouveaux canaux pour faire entendre ces points de vue. Le plus important est de savoir comment jouer la partie politique à Bruxelles. Les organisations qui y sont établies doivent savoir ce qu'il faut qu'elles fassent. Etant donné la qualité des systèmes de communication modernes, les organisations et les professionnels du lobbying qui réussissent n'ont pas toujours besoin d'être présents à Bruxelles. Un déficit de compétences ou de connaissances dans une campagne précise de lobbying peut toujours être comblé par le recours à l'univers hautement concurrentiel des cabinets de conseil. Une étude plus approfondie des styles de lobbying sera entreprise plus loin.

Au cœur du processus décisionnel bruxellois (qui articule évidemment un niveau national, et parfois aussi infra-national), on trouve le besoin de la Commission de recueillir des informations pour pouvoir formuler des

³² Le TABD est examiné par Maria Green Cowles, « The Transatlantic Business Dialogue: Transforming the New Transatlantic Dialogue », dans M. Pollack and G. Schaeffen (dir.), *Transatlantic Governance in a Global Economy*, Rowman and Littlefield, 2001.

propositions pertinentes dans tous les secteurs et suivre les événements dans les domaines politiques qui l'intéressent. Ces renseignements sont fréquemment indisponibles et ne peuvent parfois pas être fournis par les gouvernements des Etats membres. La Commission se tourne donc inévitablement vers les organes représentatifs afin d'obtenir informations et opinions pouvant orienter son action. C'est là le fondement de la relation symbiotique entre la Commission et les groupes d'intérêts, qui, à leur tour, se renseignent sur les opinions et les projets de la Commission afin de pouvoir y répondre rapidement ou même les anticiper. L'état de dépendance mutuelle où se trouvent ces deux groupes d'acteurs a été renforcée par l'hégémonie du Conseil des ministres dans la plupart des grandes décisions de l'Union. Mais un partenariat solide entre la Commission et des groupes d'intérêts bien organisés au niveau européen peut permettre parfois de véritablement contourner le Conseil, ou du moins de marginaliser un Etat membre qui exprimerait de vigoureuses objections. Ainsi, l'alliance, à la fin des années 1970, entre la Commission et EUROFER (Association européenne de la sidérurgie) a permis de contrer les réserves allemandes à propos d'une intervention sur le marché de l'acier, alors très touché par la crise³³. Et l'enthousiasme des banquiers français, à la fin des années 1970, en faveur de la libéralisation de leur environnement économique intérieur l'emporta grâce au concours de la Commission et des institutions européennes, et malgré les objections de Paris³⁴.

Depuis 1986, il y a eu plusieurs changements importants dans le système décisionnel de la Communauté/Union européenne, lesquels ont aussi influencé la nature du lobbying sur beaucoup de points. Les quatre traités, ou amendements aux traités existants, conclus par les Etats membres depuis la conférence intergouvernementale de Luxembourg, en 1985, ont consacré la généralisation progressive du recours au vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres, ce qui a rendu du pouvoir à la Commission et au Parlement. Le rôle de celui-ci a été élargi depuis l'institution du suffrage universel direct en

³³ Voir A. Butt Philip, « Pressure Groups and Policy Formation in the European Communities », *Policy and Politics*, vol. 10, n° 4, 1982 ; et Y. Mény et V. Wright, *La Crise de la sidérurgie européenne*, Paris, PUF, 1985.

³⁴ A. Butt Philip, *ibid.*

1979, mais le changement le plus important a été l'adoption de la procédure de codécision (instaurée par le traité de Maastricht) qui donne au Parlement des prérogatives décisionnelles communes à celles du Conseil des ministres dans un nombre croissant de domaines politiques (pour une grande partie des politiques relatives au marché unique et à l'environnement, par exemple), la Commission intervenant parfois comme médiateur en cas de désaccord entre le Conseil et le Parlement. Dans l'Union, toute prise de décision se fait dans le cadre d'un règlement très complexe qui émane des fondements contractuels et législatifs relatifs au secteur en question et au type de décision devant être pris. On dit qu'il existe au moins vingt-trois structures décisionnelles différentes en exercice au sein de l'Union, et les stratégies de lobbying doivent ainsi s'adapter à la fois à l'état du règlement et à l'équilibre des forces politiques en présence. Selon les domaines, la Commission ou le Conseil peuvent prédominer, tandis que le Parlement peut bloquer les progrès sur certaines questions et qu'un recours devant la CJCE en suivant la procédure légale peut se révéler très efficace. Ceux qui veulent véritablement promouvoir leurs intérêts à Bruxelles avec des chances de succès doivent ainsi élaborer une stratégie spécifique pour chaque question politique et chaque étape du processus décisionnel.

Les styles de lobbying

Le système de prise de décision au sein de l'Union est un mélange unique de styles de lobbying, où coexistent des cultures politiques très diverses, de sources continentales et anglo-saxonnes, combinées aux contraintes d'une configuration institutionnelle particulière. Confrontées à un sujet précis, la plupart des organisations de lobbying doivent d'abord déterminer le degré auquel elles souhaitent s'investir. Très souvent, ces organisations sont réticentes ou inaptes à consacrer beaucoup de ressources à cette activité, ce qui confère un avantage à celles qui s'en donnent la peine.

En général, il convient de suivre quelques règles importantes.

- (1) Trouvez un Euro-groupe (association commerciale, corps professionnel ou un équivalent) reflétant vos préoccupations. S'il n'en existe aucun, formez-

en un qui rassemble des entreprises et des organisations provenant (de préférence) de plusieurs Etats membres, ce qui apportera beaucoup de crédit à votre cause auprès de la Commission. Les décideurs européens veulent savoir si vos points de vue représentent un véritable courant d'opinion plutôt que les intérêts commerciaux d'une entreprise particulière.

- (2) Exprimez vos vues à temps. La Commission, dans la mesure où elle détermine le calendrier des événements, est certainement l'endroit par où commencer. Il est préférable de l'approcher avant que la Direction générale (DG) concernée ne se forge ses propres idées. A cette fin, les organisations doivent avoir à la fois une bonne connaissance de l'évolution de la scène politique bruxelloise et des contacts bien placés. Cela nécessite une certaine forme de représentation à Bruxelles (directement ou par procuration) et le développement régulier d'un réseau de relations.
- (3) Repérez les acteurs-clefs et faites pression sur eux. La Commission, par exemple, n'est pas un monolithe mais une bureaucratie célèbre pour son morcellement. Ainsi, si la personne responsable d'une DG constitue une cible évidemment importante, d'autres voies peuvent se révéler fructueuses pour le lobbying. Le Commissaire et son cabinet rattachés à la DG en question doivent être approchés, ainsi que toute autre DG concernée par le sujet (parfois, plusieurs le sont). De cette façon, tout l'environnement politique dans lequel travaille le responsable de la DG devrait se trouver sous influence. Il existe encore d'autres personnes dignes d'attention, comme les membres du comité approprié du Parlement européen, ceux de l'ECOSOC et ceux du Comité des régions. Il faut identifier précisément la chaîne décisionnelle pour le sujet qui vous intéresse, et chaque maillon doit faire l'objet d'un travail de lobbying approprié.
- (4) Cherchez des alliés là où c'est possible. A Bruxelles, l'univers du lobbying est très actif et regroupe beaucoup de gens. Si les positions d'une organisation semblent assez faibles, ses membres doivent trouver d'autres alliés dans la nébuleuse du lobbying. Il est clair qu'avoir dans son camp des acteurs de premier plan, comme la « Table ronde des industriels européens » (ERTI, *Europe Round Table of Industrialists*) ou le comité européen de l'AMCHAM, peut se révéler fort utile. C'est pourquoi il faut aussi les approcher et tenter de les influencer, de même que toute

association fédérative, telle l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE). Par ailleurs, il peut se révéler nécessaire de former un groupe dédié à un objectif unique ou bien de rassembler une coalition aux préoccupations plus vastes qui donnera davantage de poids aux positions défendues par votre organisation. Mais il se peut que cette option exige l'abandon de certaines de vos revendications dans le cadre de concessions politiques. La profusion excessive de groupes de pression est un vrai problème à Bruxelles. Dès lors, les lobbyistes sérieux doivent souvent s'associer pour être sûrs de se faire entendre.

- (5) Exercez des pressions à différents niveaux. L'Union est un parfait exemple de système de gouvernance à plusieurs strates dans lequel les institutions politiques d'un niveau interagissent avec et influent sur les échelons supérieurs et inférieurs. Etant donné la prééminence du Conseil des ministres, il est souvent essentiel d'influencer les positions des gouvernements nationaux. Le plus efficace est de le faire dans les capitales des pays membres, par le biais d'entreprises ou d'organisations locales. De plus en plus, cela doit être fait en même temps qu'auprès des acteurs présents à Bruxelles et Strasbourg dont on doit s'assurer le soutien. Tout cela nécessite du temps, de l'argent et la mise en place d'un réseau de relations. Etant donné les pouvoirs décisionnaires accrus du Parlement européen, il n'est pas judicieux de vouloir influencer les députés européens trop tardivement, bien que cela puisse se révéler une bonne manœuvre dilatoire destinée à faire ressortir un aspect non encore considéré ou identifié d'une proposition. Souvent, la synchronisation est un facteur essentiel, notamment lorsqu'il s'agit de s'orienter à travers la complexité des calendriers électoraux des Etats membres, ce qui signifie que le laps de temps dont dispose le Conseil pour prendre une décision délicate est assez court.
- (6) La crédibilité est un facteur essentiel de succès. Elle peut s'acquérir de plusieurs façons : en démontrant la représentativité de votre cause, en fournissant un service de qualité en tant que lobbyiste (en proposant des informations et des analyses pertinentes, en comprenant les règles du jeu politique, les contraintes et les potentialités des traités fondamentaux, et en arrivant avec des idées solides qui pourront aider les décideurs européens

à trouver un compromis). Cette crédibilité peut encore être renforcée si vous trouvez des alliés improbables parmi les groupes d'intérêt « adverses » (comme dans le cas du dialogue de Shell avec Greenpeace).

Le lobbying et la politique étrangère

Au niveau de l'Union, les efforts de lobbying se sont traditionnellement et principalement concentrés sur des questions politiques intérieures, notamment celles touchant au marché unique et au développement du commerce. Le commerce a cependant des dimensions à la fois intérieures et extérieures, et dans la mesure où les institutions européennes cherchent à réglementer ou autoriser les relations commerciales entre des pays tiers et le marché intérieur européen, ces relations comportent une dimension de politique étrangère. L'Union se rend parfois coupable de ne pas reconnaître pleinement les implications extérieures de ses décisions politiques intérieures, l'exemple récent le plus évident en étant le fameux *Livre blanc* de 1985 sur l'achèvement du marché intérieur qui omit totalement de les aborder³⁵. Cet aspect quelque peu introverti d'une grande partie de la politique de l'Union rend d'autant plus important pour les acteurs extérieurs (gouvernements et entreprises ayant des intérêts sur le marché européen) le fait d'être représentés à Bruxelles et d'exercer des pressions sur les décideurs de l'Union au niveau national, en plus du niveau européen. Il n'est pas exagéré d'affirmer que les gouvernements des pays tiers sont devenus partie intégrante de l'infrastructure du lobbying européen.

Ce type de lobbying excède désormais les questions liées au commerce depuis que les second et troisième piliers des compétences de l'Union, spécifiés dans le traité de Maastricht et approfondis dans le traité d'Amsterdam, sont d'actualité. Il se peut que le système décisionnel intergouvernemental soit quelque peu différent, mais l'intérêt des pays tiers pour les domaines politiques couverts par la PESC et la coopération en matière de justice et d'affaires

intérieures (JAI) est évident. Cet intérêt des pays tiers peut se manifester dans un cadre strictement bilatéral, lorsque le gouvernement ou son territoire sont directement concernés ; ou bien, dans un cadre plus collectif, lorsque, par exemple, un accord international est en cours de négociation sur des sujets tels que le terrorisme, le blanchiment d'argent, le trafic de stupéfiants ou la création d'une Cour pénale internationale.

Il est peut-être utile d'insister dès maintenant sur le fait que la politique étrangère est un concept plutôt large et mal délimité. Le terme est employé ici pour caractériser toute politique menée par un gouvernement national en relation avec d'autres pays ou des organisations internationales. Les forces de la mondialisation ont étendu le champ d'action de la politique étrangère au commerce des services et des biens, aux marchés financiers, à la criminalité internationale, au terrorisme, etc. Du fait de la croissance rapide du commerce mondial depuis 1945, les préoccupations de la politique étrangère sont devenues plus économiques et commerciales. D'où l'intérêt de beaucoup de gouvernements de pays tiers pour les décisions de la Communauté européenne bien avant que les années 1990 ne donnent jour aux traités de Maastricht et d'Amsterdam. L'Union est la plus grande entité commerciale du monde, et ses décisions sont d'une grande importance pour la plupart des pays impliqués dans le commerce international.

La Communauté européenne n'a pas craint non plus d'établir des liens entre la politique commerciale et la politique étrangère. Ce fut clairement le cas en 1982, lorsqu'elle décida d'un embargo à l'encontre de tous les biens provenant d'Argentine, après l'invasion, par ce pays, des îles Malouines. En 1986, elle menaça aussi de suspendre son accord commercial avec la Syrie en réponse aux éléments, dans l'affaire Hindawi, attestant que la Syrie avait hébergé en connaissance de cause une organisation terroriste ainsi que les véritables auteurs d'une tentative d'attentat contre un avion de ligne israélien à l'aéroport de Heathrow.

On trouve un autre exemple important dans la longue liste des conflits commerciaux entre les Etats-Unis et la Communauté/Union européenne. En 1982, l'Administration Reagan se soucia des implications stratégiques qui

³⁵ Le *Livre blanc* de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur a été publié en juin 1985

découlaient, pour l'Europe occidentale, de la construction d'un pipeline destiné à l'importation de ressources énergétiques russes sur le marché européen. La Maison-Blanche craignait qu'une dépendance énergétique si importante à l'égard de l'Union soviétique entame la capacité de l'Europe à répondre vigoureusement à une menace sécuritaire émanant du bloc communiste. Les Etats-Unis menacèrent donc de mettre sur liste noire toute entreprise américaine ou étrangère fournissant des pièces (voire des services) pour la construction de ce pipeline, les entreprises ainsi mises à l'index étant exclues des appels d'offre de la Maison-Blanche et ne pouvant obtenir de contrat privé avec les entreprises américaines. La Communauté européenne annonça des mesures de représailles commerciales au cas où la menace serait suivie d'effets, et une entreprise au moins, British Aerospace, se trouva au banc des accusés pour avoir ignoré l'embargo. La position des Etats-Unis suscita des critiques très virulentes dans le monde entier et fut d'ailleurs rapidement abandonnée³⁶.

La réglementation du régime d'importation des bananes de l'Union

Peu d'aspects de la politique de l'Union auront suscité de débats plus douloureux et d'activités de lobbying plus intenses que la question de la réglementation du régime européen d'importation des bananes. Des gouvernements du monde entier ainsi que des groupements d'intérêt économique et des ONG ont passé plus d'une décennie à faire pression sur l'Union et à porter leurs revendications devant la CJCE, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Trade and Tariffs*, GATT) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les résultats et conséquences des décisions de l'Union ont été évoqués de façon dramatique : le libre-échange contre le commerce équitable ; la survie économique de quelques micro-Etats des Caraïbes ; l'obligation morale des ex-puissances coloniales européennes de soutenir leurs anciennes colonies ; l'incitation à la culture de drogues illicites comme seule alternative viable à la culture de

sous la référence COM(85)238 final.

³⁶ L'embargo des Etats-Unis sur la construction du pipeline au début des années 1980 est examiné dans J. Lodge (dir.), *Institutions and Policies of the European Community*, Londres, Frances Pinter, 1983.

bananes ; la capacité des multinationales américaines à adapter les règles commerciales à leur avantage sans considération pour les autres, notamment avec l'aide de Washington.

Le problème du régime d'importation des bananes date des débuts de la CEE : la signature du traité de Rome fut retardée de plusieurs jours pendant qu'un protocole final était adopté qui autorisait l'Allemagne à importer des bananes sans taxes (et donc peu chères), tandis que la France et les autres pays pouvaient garantir l'accès à leur marché à leur anciennes colonies et aux DOM-TOM, à des prix plus élevés. Cet accord constituait une dénégation du principe de marché unique. Et lorsque d'autres Etats, comme la Grande-Bretagne, rejoignirent la Communauté/Union européenne, l'accord fut étendu, puis inclus dans la Convention de Lomé par laquelle l'Union accordait un accès préférentiel au marché unique européen pour de nombreux produits des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP, aujourd'hui au nombre de 77), ainsi qu'une aide financière et alimentaire, un partage de compétences et des systèmes de stabilisation des recettes d'exportation. Le fondement de ces dispositions complexes fut remis en question par le *Livre blanc* sur l'achèvement du marché intérieur, publié par la Commission en 1985, et en particulier par la promesse d'abolir tous les contrôles aux frontières au sein de la Communauté³⁷. Les quotas et les taxes d'importation différenciées, qui avaient permis aux marchés nationaux voisins de définir les conditions du commerce de la banane complètement différemment les uns des autres, commencèrent à devenir inutiles et inopérantes. Il fallait soit mettre en place un marché libre de la banane au sein de l'Union (avec pour effet l'éviction des producteurs européens locaux et de beaucoup de producteurs antillais), soit concevoir un régime d'importation nouveau permettant de concilier de nombreux intérêts contradictoires. Plusieurs grands Etats européens s'étant publiquement prononcés en faveur de la seconde option dans le but de protéger leurs intérêts locaux et ceux de leurs ex-colonies, il était évident, dès 1986, que la solution du marché libre ne serait pas retenue et qu'un nouveau régime d'importation devait être élaboré. Cela ne fut réalisé qu'en 1993, six mois après l'entrée en vigueur

³⁷ COM(85)238 final, cf. [35].

du nouveau marché unique, tellement il fut difficile de trouver un accord entre les parties. Mais ce nouveau régime ne devait pas durer longtemps.

Les intérêts impliqués dans le processus de lobbying sur cette question étaient à la fois puissants et divers. De toute évidence, les producteurs européens locaux des Açores, des Canaries, de Crète et de Laconie avaient trouvé une oreille attentive auprès de leurs gouvernements respectifs (le Portugal, l'Espagne et la Grèce), tous représentés au Conseil des ministres, lequel devait donner son aval à la nouvelle réglementation sur la banane. Les producteurs martiniquais et guadeloupéens, ainsi que ceux de beaucoup d'anciennes colonies, pouvaient compter sur la bienveillance du gouvernement français, soucieux de les aider. Les producteurs des anciennes colonies et dépendances britanniques des Caraïbes et du Pacifique trouvèrent un gouvernement britannique tout aussi disposé à les assister. Les Italiens ne tenaient pas à délaisser les intérêts des producteurs somaliens, autre ancienne colonie. Par ailleurs, les gouvernements caribéens constituèrent, avec les principales entreprises cultivant la banane sur leur territoire, une association, la CBEA (Caribbean Banana Exporters Association). Parallèlement, les producteurs d'Amérique latine adoptèrent une attitude discrète mais comptaient sur leurs gouvernements (la plupart des Etats d'Amérique centrale, la Colombie et l'Equateur) pour défendre leur point de vue. Ils se déclaraient en faveur d'un respect rigoureux des principes du libre-échange – ce que l'Union est normalement disposée à accepter – afin de pouvoir tirer pleinement bénéfice de leurs faibles coûts de production, avantage qu'ils avaient sur les autres pays ACP, notamment caribéens. La Maison-Blanche entra aussi dans la partie à la demande des multinationales américaines (notamment Chiquita/United Brands) une fois qu'il fut évident que l'Union avait décidé de soutenir un régime d'importation de bananes qui pouvait être en désaccord avec les règles du GATT (et plus tard de l'OMC). Chiquita et son directeur général de l'époque, Carl Lindner, ont ouvertement admis avoir octroyé d'importantes donations aux Partis démocrate et républicain afin de s'assurer que leur voix serait entendue tout au long du débat sur le régime européen d'importation des bananes dans les années 1990.

Voilà pour les acteurs gouvernementaux. Les acteurs industriels adoptèrent plusieurs approches différentes tandis que les problèmes émergeaient. Parmi

les entreprises productrices, certaines choisirent de se battre ouvertement en association étroite avec leur gouvernement (Chiquita et l'Administration des Etats-Unis, Noboa et le gouvernement équatorien) ; d'autres décidèrent de se prémunir et de développer des stratégies commerciales leur permettant de résister aux conséquences les plus prévisibles (Dole, Del Monte et l'anglo-irlandais Fyffes) ; tandis que d'autres encore furent tentées de laisser les gouvernements des pays dans lesquels elles cultivaient la banane se charger de l'effort politique (à nouveau Dole et Fyffes). A l'autre bout de la chaîne, les entreprises commercialisant les bananes dans l'Union étaient représentées par leur association commerciale (l'European Community Banana Trade Association, ECBTA), mais ne semblent pas avoir influencé d'importantes décisions sur la question. En effet, la nature de leur association changea durant la période du fait du rachat des plus importantes filières de distribution de fruits par les principaux producteurs et convoyeurs de bananes – une conséquence évidente de l'intégration verticale du marché du secteur, rendue nécessaire par l'intensification de la concurrence.

Des ONG ont également manifesté un vif intérêt pour ce débat, pour l'essentiel des organisations humanitaires et caritatives, comme Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief), des groupes impliqués dans le développement des pays du Tiers-Monde, et beaucoup d'organisations confessionnelles. Leurs efforts conjoints ont permis de mobiliser des centaines de milliers de gens qui ont protesté auprès de leurs gouvernements à propos de la situation critique dans laquelle se trouvaient les producteurs de bananes des pays ACP, attirant l'attention des médias sur la question du commerce des bananes : de nombreux documentaires télévisés et campagnes pétitionnaires s'ensuivirent !

L'histoire résumée du régime d'importation des bananes de l'Union

Arrivés à ce point, il nous faut résumer l'histoire et l'évolution du conflit commercial autour de l'importation des bananes dans l'Union. Cette histoire est longue et complexe.

Les origines du conflit commercial sur la banane remontent à la création de la CEE. La signature du traité de Rome, en mars 1957, fut retardée de quatre jours tandis qu'un accord était recherché sur le protocole très contesté concernant la banane. Celui-ci accorda à la République fédérale d'Allemagne

(RFA) une exemption du tarif extérieur commun pour les bananes que tous les autres Etats membres étaient tenus d'appliquer. Le consommateur allemand a joué un rôle important tout au long de ce débat en persuadant son gouvernement de recourir à tous les moyens possibles pour maintenir l'approvisionnement du marché allemand en bananes à bas prix. Comme on peut s'y attendre, les Allemands détiennent le record de consommation de banane par habitant pour toute l'Union. Et l'Union dans son ensemble représente 30 % en volume du commerce mondial de la banane (45 % en valeur).

Quand fut lancé, en 1985, le programme destiné à achever le marché unique, il devint tout à fait clair que la fragmentation délibérée du marché de la CEE résultant de l'organisation du commerce de la banane ne pouvait plus durer, du fait de l'élimination des contrôles aux frontières à l'intérieur de la Communauté. Un nouveau régime d'importation des bananes commun à l'ensemble de la Communauté devait être élaboré, comme dans le cas des voitures neuves.

L'article 115 du traité de la CEE fournissait à chaque Etat membre la possibilité d'adopter un régime d'importation des bananes spécifique puis de le faire valider et appliquer par la Communauté. Les séries de conventions de Yaoundé et de Lomé promettaient, dès 1991, qu'aucun pays ACP ne serait « placé, en ce qui concerne ses marchés traditionnels et ses avantages sur ces marchés, dans une position moins favorable que par le passé ou qu'aujourd'hui ».

Ainsi, tout était prêt pour de longues et classiques négociations au sein de la Communauté, lesquelles débouchèrent sur la décision, prise en 1993, d'introduire un régime d'importation de bananes commun, se caractérisant par un système de quota pour l'importation des « bananes dollars³⁸ » (initialement établi à 2 millions de tonnes) et un tarif extérieur commun de 20 %. Douze Etats ACP continuaient à bénéficier d'un accès détaxé au marché à hauteur de 620 000 tonnes de bananes par an. La Commission devait conserver un quota discrétionnaire qu'elle pouvait répartir librement tandis que le marché de la banane continuait son expansion. Les importations de bananes dollars étaient cependant contrôlées par un système de licences uniquement accordées aux importateurs promettant de vendre des bananes provenant des pays ACP ou

d'Europe. On prévoyait que le nouveau système accorderait 30 % des licences d'importation (en volume de ventes) aux négociants ayant commercialisé des bananes en provenance des pays ACP traditionnels, 60 % aux négociants ayant commercialisé des bananes dollars et 10 % aux nouveaux venus sur le marché et aux négociants en bananes cultivées en Europe. Le système est administré par le Comité de gestion de la banane de l'Union et par la Commission.

Le nouvel accord fut entériné avec beaucoup de difficulté par un vote à la majorité qualifiée, le changement d'avis du Danemark se révélant décisif. Cet accord fut violemment attaqué par l'Allemagne qui le contesta, sans succès, devant la CJCE, l'accusant d'être contraire aux principes économiques garantis par le traité de Rome. Une autre attaque fut lancée dans le cadre du GATT par les Etats-Unis et plusieurs producteurs de bananes dollars d'Amérique latine. La décision du GATT sur le nouveau régime d'importation conduisit à une augmentation du quota de bananes dollars à 2,1 millions de tonnes. Cela signifiait qu'avec la fin du GATT, en 1994, la procédure de résolution du litige sous l'égide de l'OMC devait repartir de zéro, cette fois à l'instigation de l'Equateur et des Etats-Unis. En 1997, l'OMC se prononça contre le régime européen d'importation de bananes, le déclarant discriminatoire à l'encontre des producteurs d'Amérique latine. L'Union introduisit des modifications dans son régime d'importation qui entrèrent en vigueur en janvier 1999, mais un panel de l'OMC décida en avril 1999 que, même modifié, ce régime perpétuait cette discrimination. Avant que l'Union ait proposé une réponse à cette dernière décision, le gouvernement des Etats-Unis introduisit un système de sanctions commerciales révisables (« *carousel approach* ») d'un montant de 200 millions de dollars contre les Etats européens, notamment ceux favorables au régime européen d'importation des bananes. L'Union déclara que les Etats-Unis enfreignaient les règles de l'OMC en agissant de la sorte, mais il était évident que la Maison-Blanche était alors exaspérée par les retards européens. En janvier 2001, Chiquita, l'un des principaux producteurs et négociants de bananes dollars, intenta un procès pour dommages et intérêts à hauteur de 525 millions de dollars (soit, à l'époque, 564 millions d'euros), invoquant les pertes

³⁸ NdT : Nom donné aux bananes produites dans les pays d'Amérique latine et commercialisées, pour

subies depuis que le nouveau régime avait été mis en place en janvier 1999. En avril 2001, cependant, l'Union semblait avoir trouvé un compromis avec les Etats-Unis, se fondant sur une révision du système de licences afin de favoriser les fournisseurs traditionnels du marché européen, au grand dam d'un autre producteur et négociant américain, Dole, et du gouvernement équatorien.

La question du commerce de la banane illustre bien les forces et faiblesses institutionnelles de l'Union. Les divisions au sein du Conseil des ministres furent profondes, et le règlement du conflit par l'application du vote à la majorité qualifiée obligea simplement la minorité dissidente à rechercher, sans succès, un secours du côté de la CJCE. Dans cette affaire, la Commission eut la malchance d'être emmenée par la DG VI (celle de l'agriculture) qui prend toujours fait et cause pour les producteurs plutôt que pour les consommateurs. Mais faire évoluer la position adoptée par la DG VI fut un véritable casse-tête « acronymique » de directions générales, chacune avec son lot d'organisations de lobbying – la DG I (relations extérieures), la DG III (affaires industrielles), la DG VIII (développement et coopération), la DG XV (marché intérieur), la DG XVI (affaires régionales) – auxquelles il faut ajouter le Comité européen d'administration de la banane.

C'est donc toute une superposition de problématiques qu'il fallut démêler. Les pays en développement (PED) étaient profondément divisés en deux camps : les pays ACP et les pays non ACP. Les principes du marché unique étaient en jeu, favorisant la consolidation du régime d'importation de la banane au niveau de l'Union ; mais la libéralisation de l'accès à ce marché nouvellement intégré devait être mis en balance avec les politiques protectionnistes destinées à préserver le niveau de vie de gens comptant parmi les plus pauvres du monde. Sur cette question, les lignes de clivage traditionnelles entre les Etats pratiquant le libre-échange et ceux plus enclins au protectionnisme se désagrégèrent, le Royaume-Uni adoptant un point de vue plus protectionniste (soutenu par la France, l'Italie et les Pays-Bas) en raison des intérêts des PED. Finalement, et c'est peut-être le plus important, l'ensemble des relations de l'Union avec les Amériques furent menacées par ce conflit commercial : entre l'Union et les Etats-Unis (relations qui se dégraderont encore sur d'autres questions), entre

l'essentiel, par des entreprises des Etats-Unis.

les Etats caribéens et ceux d'Amérique centrale, entre ces derniers et les Etats d'Amérique du Sud (notamment l'Equateur), enfin entre les Etats radicaux d'Amérique centrale, comme le Honduras, et des Etats plus modérés, comme le Costa Rica.

Le programme Auto-Oil

L'acceptation par l'Union, en 1997, des propositions du protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effets de serre a eu des répercussions pour les constructeurs automobiles et les compagnies pétrolières présents sur le marché européen. L'Union a accepté de réduire ses émissions de 8 % d'ici à 2010 par rapport au niveau de 1990. Mais ces réductions devront être plus importantes dans certains pays (12 % pour le Royaume-Uni), tandis que d'autres (l'Irlande) seront autorisés à accroître leur niveau d'émissions (jusqu'à 13 %). Le protocole de Kyoto affecte les intérêts des entreprises en Europe, alors qu'elles doivent déjà faire face à d'intenses pressions réglementaires de Bruxelles pour parvenir à une allocation plus efficace des ressources, une pollution automobile plus faible et un meilleur recyclage. Ces pressions reflètent les préoccupations écologiques d'un grand nombre d'Etats membres (six d'entre eux sont considérés comme constituant l'avant-garde de la politique environnementale) et du Parlement européen³⁹. Les deux principaux groupements d'intérêt concernés et menacés (les constructeurs automobiles et les compagnies pétrolières, représentés par des fédérations paneuropéennes telles que l'Association des constructeurs européens d'automobile [ACEA] et l'Association de l'industrie pétrolière européenne [EUROPIA]) ne se sont pas laissé imposer séparément un agenda déterminé par les institutions européennes selon des critères politiques plus qu'industriels. Ils ont au contraire annoncé, en 1996, qu'ils feraient des propositions communes pour

³⁹ Cette idée, selon laquelle des Etats membres sont à la pointe ou à la traîne de la politique environnementale de l'Union, est examinée par A. Butt Philip, « The European Union: Environmental Policy and the prospects for sustainable development », dans K. Hanf et A.I. Janssen, *Governance and Environment in Western Europe*, New York, Longman, 1998 ; et par A. Sbragia, « Environmental Policy », dans H. Wallace and W. Wallace (dir.), *op. cit.* [21].

aider à réaliser les objectifs environnementaux de l'Union, puis ceux définis à Kyoto en matière d'émissions de gaz automobile d'ici à 2008-2012, le tout en concertation avec la Commission et sous réserve de l'approbation finale du Conseil des ministres et du Parlement. D'autres accords ont aussi été conclus avec les constructeurs automobiles japonais et coréens. Malgré les appréhensions de beaucoup de députés européens, cette approche a été acceptée et le premier programme Auto-Oil voté – et ce, en dépit de désaccords ouverts entre les deux industries concernées sur la façon de répartir le fardeau de la réduction des émissions de gaz d'origine automobile. Des ONG écologistes prétendent aussi que ces deux industries ont édulcoré les exigences politiques de l'Union. Un second programme Auto-Oil est actuellement en cours de négociations, avec une plus grande harmonie entre les deux secteurs et une plus grande implication des ONG.

Ce processus soulève d'importantes questions touchant la légitimité démocratique et la nature de l'autorité habilitée à élaborer, appliquer et évaluer une politique publique. Il permet aussi aux intérêts industriels d'exercer un plus grand contrôle sur l'agenda politique, et d'être hostiles au protocole de Kyoto d'un côté de l'Atlantique tout en se montrant apparemment disposés à aider à la réalisation des objectifs de Kyoto sur l'autre rive de l'océan.

Aspects positifs et négatifs du lobbying

Les aspects positifs

Au premier abord, le lobbying peut être considéré comme un élément inévitable du processus démocratique. Les lobbyistes sont en droit de faire connaître directement leurs points de vue aux décideurs européens ainsi qu'aux membres du Parlement. Chose rare, ce dernier n'est pas le seul organe législatif au sein du dispositif décisionnel européen (il partage ce rôle avec le Conseil des ministres) et il n'a pas non plus l'initiative des propositions législatives (qui relève de la Commission). Ainsi, on peut considérer de façon simpliste que le lobbying est une manifestation de la démocratie à l'œuvre, et qu'il est

susceptible de garantir une certaine responsabilité des institutions européennes au moins devant ceux qui sont le plus concernés par les décisions de l'Union. Le lobbying se révèle aussi très utile à la Commission, qui cherche à sonder l'opinion des entreprises et des ONG avant de prendre des initiatives politiques radicalement nouvelles. Elle compte alors souvent, avant de se déterminer, sur des associations commerciales et professionnelles pour obtenir des données et des analyses sur les secteurs concernés. Compte tenu de la dimension relativement réduite de la Commission et de l'impossibilité où sont ses fonctionnaires de connaître par eux-mêmes toutes les spécificités sectorielles de chaque Etat membre, l'échange d'informations entre la Commission et les groupes de pression est souvent essentiel pour les deux parties. Une Commission bien informée a plus de chances de faire des propositions politiques légitimes et susceptibles d'être mises en œuvre. Le raisonnement consiste à dire que le lobbying peut conduire à un processus politique plus efficace, dans lequel les décideurs sont finalement conduits à adopter les mesures ayant le plus de chances d'aboutir aux résultats politiques escomptés, en prenant pleinement en compte les réalités et les aspects pratiques tels qu'ils sont perçus sur le terrain par les intérêts immédiatement concernés. Les mêmes groupes d'intérêt peuvent donner leurs impressions sur la mise en œuvre de la politique de l'Union en recourant à des méthodes identiques vis-à-vis de la Commission.

Le processus de lobbying est aussi de plus en plus interactif dans la mesure où les différents intérêts sont en concurrence pour obtenir gain de cause et où les lobbyistes, pour se faire vraiment écouter, doivent essayer de développer une vision européenne globale qui aborde les questions-clefs de leur domaine politique à l'échelle de l'Union. Deux conséquences pourraient en résulter. La première serait l'élaboration de consensus au niveau européen dans la mesure où un ensemble d'intérêts se cherchant des alliés est contraint de se préoccuper des autres, qui n'ont pas nécessairement des intérêts compatibles. L'autre conséquence, qui pourrait émerger parallèlement au développement du consensus, serait que le contact direct avec les institutions européennes favorise le processus d'intégration sur le long terme au travers d'une influence

progressive sur ceux qui façonnent les opinions, une dialectique que les universitaires ont appelé « engrenage⁴⁰ ».

Les aspects négatifs

Le lobbying au niveau européen est très critiqué pour des raisons relevant de considérations démocratiques. Il y a d'abord le relatif secret qui entoure à la fois le processus de prise de décision et la pratique du lobbying. Ce secret nourrit les soupçons selon lesquels les accords sont conclus, à l'abri des regards, entre les entreprises et les décideurs européens, sans grands égards pour l'intérêt général ou le bien public. Ainsi les structures démocratiques se trouvent-elles en un sens contournées et la responsabilité devant les citoyens marginalisée au profit d'une responsabilité prise par rapport à quelques intérêts particuliers. Une multinationale étrangère pourrait obtenir une plus grande attention de Bruxelles à ses points de vue qu'un groupe inexpérimenté de citoyens européens.

Ces soupçons sont renforcés par le fait qu'il est fort coûteux de faire pression avec succès sur les institutions européennes, tout comme cela exige du temps et des compétences. D'une façon générale, l'univers du lobbying à Bruxelles est dominé par des groupes de pression commerciaux qui défendent des intérêts économiques pour lesquels ils sont souvent en mesure – et disposés – à payer le prix fort. Une telle démarche n'est pas envisageable pour des groupes poursuivant des objectifs plus généraux ou altruistes, comme ceux représentant les intérêts des réfugiés, des travailleurs immigrés, des personnes handicapées ou des chômeurs. Le raisonnement est donc que l'équilibre atteint au sein de l'Union entre les différents intérêts penche nettement en faveur de ceux pouvant consacrer beaucoup d'argent à la promotion de leur cause (d'une façon générale, il s'agit des intérêts des entreprises et des gouvernements). La Commission reconnaît le bien-fondé de cet argument en subventionnant quelque soixante ONG actives à l'échelle européenne, mais cette réponse comporte aussi le risque de compromettre l'indépendance des organisations mises en places pour représenter de tels intérêts.

Une autre inquiétude concerne la représentativité des organisations censées incarner l'opinion européenne sur tel ou tel sujet. La Commission prête attention

⁴⁰ Voir D. Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, Londres, Allen & Unwin,

à la structure et au nombre de membres des organisations qui prétendent représenter des groupes sociaux, économiques ou professionnels particuliers. Une question tout aussi importante consiste à savoir dans quelle mesure les positions adoptées par une organisation au niveau européen prennent réellement en compte les préoccupations et les exigences des associations nationales, et si elles ont été validées démocratiquement au sein de l'organisation. L'arrivée d'Internet et de la messagerie électronique a certainement modifié les moyens, pour une ONG basée à Bruxelles, de rester en contact étroit avec ses membres au niveau national⁴¹. Mais il est encore difficile de savoir dans quelle mesure ces pratiques ont permis une décentralisation et une plus large contribution à la prise de décision, auparavant dévolue aux initiés qui dirigent les groupes d'intérêts à Bruxelles.

En fin de compte, les fonctionnaires de la Commission et les députés européens font souvent référence à l'excès de lobbying, alors même que la structure fragmentée du processus de décision européen en est une des causes. On peut ainsi affirmer que les intenses efforts de lobbying, impliquant parfois des centaines d'organisations, empêchent une prise de décision rapide et cohérente dans le cadre de l'Union.

Conclusions : questions à venir

Malgré l'élargissement à 25 prévu pour 2004, la structure et les évolutions futures de l'Union sont plutôt incertaines. Pour les organisations de lobbying, l'élargissement signifie que tout un ensemble d'intérêts entièrement nouveaux (et parfois contradictoires) devront être intégrés au sein d'organisations particulières, et assimilés par les institutions européennes. L'élargissement devrait aussi éloigner le Conseil des ministres des préoccupations écologiques et le réorienter vers les questions de sécurité.

L'élargissement accentuera certainement la tension existant entre ceux qui recherchent une plus grande standardisation européenne et ceux qui donnent

1970.

la priorité au principe de subsidiarité. Beaucoup d'entreprises aimeraient une plus grande centralisation du pouvoir de décision. Leur vie serait simplifiée, et leur coûts réduits, si les décisions prises à Bruxelles s'appliquaient partout sur le territoire de l'Union. C'est la raison pour laquelle les grands groupes d'intérêt représentant les entreprises firent cause commune avec les écologistes, en 1992, contre la proposition de Jacques Delors en faveur de règles environnementales décidées et administrées au niveau national. En ouvrant la voie à davantage de variations nationales et régionales dans la définition et l'application des règles, les partisans de la subsidiarité courent inévitablement le risque de s'éloigner de la notion de concurrence « sur un pied d'égalité » entre les entreprises, notion constitutive du marché unique. Mais cela ne sera-t-il pas la conséquence inévitable du prochain élargissement, même sans aucun renforcement du principe de subsidiarité ?

Une autre question est celle du processus décisionnel alternatif annoncé au sommet de Lisbonne, en 2000 : la « méthode ouverte de coordination », mentionnée plus haut⁴². Bien qu'elle envisage un partenariat interactif entre les institutions européennes, les gouvernements nationaux et les principaux groupes d'intérêts pour développer des réponses politiques dans des domaines pour lesquels plusieurs niveaux de gouvernement, dont celui de l'Union, sont compétents, les inquiétudes sont déjà légion quant au risque d'exclure les élus du processus et de n'y inclure que les groupes d'intérêts déjà bien connus des autorités ou ceux qui ne sont pas susceptibles de « jouer les trouble-fête ». Dans la mesure où les sujets déjà concernés par la méthode ouverte de coordination sont plutôt décisifs, plus ce processus prendra de l'importance, plus cette question deviendra sérieuse.

Finalement, l'intégration du processus décisionnel bruxellois est rendu plus difficile par des activités de lobbying *ad hoc* et protéiforme auprès d'une Commission fragmentée et des autres institutions européennes. Il pourrait bien y avoir des arguments en faveur de forums consultatifs plus formalisés auxquels seraient invités à participer toutes les parties intéressées, et à travers lesquels devrait passer toute représentation auprès de l'Union, ainsi qu'en faveur de la publication de tous les documents, *Position Papers* et autres

⁴¹ Voir J. Greenwood, *Inside EU Business Associations*, Houndmills (U.K.), Palgrave, 2002.

débats que pourront susciter de tels forums. Non seulement cela favoriserait la transparence auprès du public dans son ensemble, mais cela contribuerait aussi à améliorer la transparence au sein de la Commission et des autres institutions européennes, et entre les différents groupes de pression.

⁴² Voir le *Livre blanc* de la Commission sur la gouvernance européenne, *op. cit.* [28].

Annexe :

Les institutions de l'Union européenne

La Commission européenne

Bras exécutif de l'Union, elle a l'initiative des propositions législatives et les rédige. Elle applique les décisions prises par le Conseil des ministres et le Parlement européen. Elle administre les fonds européens (le Fonds social européen ou le Fonds de cohésion, par exemple) et contrôle la mise en œuvre de la législation européenne par les Etats membres. Elle est composée de vingt membres : un président et dix-neuf autres commissaires, dont la nomination par les Etats membres (deux par chacun des cinq pays les plus grands, et un par « petit » pays) est soumise à l'approbation du Parlement. Les commissaires sont tenus d'agir indépendamment de leur gouvernement national et de prendre leurs décisions sur la base de la responsabilité collective.

Le Parlement européen

Elu au suffrage universel direct depuis 1979, le Parlement européen comporte 626 membres, élus pour cinq ans. Le nombre de députés ne pourra, après l'élargissement, dépasser 700. Son rôle consiste à : ratifier le choix du président de la Commission par les Etats membres, donner son accord préalable à la nomination des commissaires, voter le budget de la Communauté, amender et voter les propositions législatives conjointement avec le Conseil, et enquêter sur les plaintes relatives à la mauvaise gestion dans les autres institutions. Le traité d'Amsterdam étend et simplifie la procédure de codécision, donnant au Parlement presque autant de pouvoirs législatifs qu'au Conseil. La procédure de coopération se limite en effet aux questions relatives à l'Union économique et monétaire (UEM). Le Parlement peut aussi demander à la Commission de rédiger une proposition législative dans tout domaine nécessitant, selon lui, une action européenne.

Le Conseil des ministres

Le Conseil de l'Union européenne, appelé couramment Conseil des ministres, réunit les ministres des Etats membres. Sa composition varie selon les thèmes

abordés. Chaque Etat membre assure la « présidence » du Conseil, par rotation, pour une durée de six mois. Le Conseil européen (ou Sommet) désigne la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres, à laquelle participe le président de la Commission ; il a lieu au moins deux fois par an. Le Conseil a un rôle décisif en matière législative : il agit conjointement avec le Parlement selon la procédure de codécision et prend acte des avis émis par le Comité des régions et l'ECOSOC si nécessaire. Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la plupart des décisions législatives sont prises par le Conseil à la majorité qualifiée (62 voix sur 87) ; l'unanimité n'est requise que dans peu de domaines.

Le Comité des régions

Le Comité des régions est un organe consultatif qui émet des avis à destination de la Commission ou du Conseil sur des projets législatifs relevant de domaines tels que les politiques structurelles, la coopération transfrontalière, l'environnement, l'emploi, l'égalité des chances, les transports, l'éducation et la formation. Il peut aussi être consulté par le Parlement et peut émettre des avis de « sa propre initiative » lorsqu'il considère que des intérêts régionaux spécifiques sont concernés. Il est composé de 222 représentants des collectivités locales et régionales des Etats membres et du même nombre de suppléants, tous nommés pour quatre ans. Ses membres ne peuvent pas être en même temps députés européens.

Le Comité économique et social (ECOSOC)

C'est un organe consultatif composé de 222 représentants des différents secteurs économiques et sociaux de l'Union. Ils sont nommés pour quatre ans et répartis en trois groupes : les employeurs, les travailleurs et les représentants d'intérêts divers (tels que l'agriculture, les PME et les organisations représentant le grand public). Il exprime des avis sur tous les projets législatifs émanant de la Commission et peut être consulté par le Parlement.

Le Comité de conciliation

Le Comité de conciliation est composé de représentants du Conseil des ministres et du Parlement en nombre égal. Il se réunit en cas de désaccord entre les deux institutions sur une proposition législative. Il essaie alors de rédiger et voter un texte commun.

Le COREPER (Comité des représentants permanents des Etats membres)

Il est constitué de fonctionnaires nationaux. C'est dans son cadre que sont menées les pré-négociations entre les Etats membres sur les propositions législatives avant que ne soit prise une décision au Conseil des ministres.

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)

Située à Luxembourg, elle s'assure que la législation européenne est correctement interprétée et appliquée dans tous les Etats membres (à ne pas confondre avec le Cour européenne des droits de l'homme). Le Tribunal de première instance traite les contentieux relatifs aux institutions européennes et leur personnel, aux règles de concurrence et à la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier).

La Cour des comptes

C'est l'organisation de surveillance financière de la Communauté. Elle vérifie la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de l'Union. Elle peut procéder à un audit des comptes de n'importe quel organe gérant des fonds européens.

La Banque européenne d'investissement (BEI)

Elle accorde des prêts, dans une perspective non lucrative, pour des investissements contribuant à un développement économique équilibré de la Communauté.

La Banque centrale européenne (BCE)

Créée en mai 1998, peu avant le début de la troisième phase de l'UEM, elle est chargée de mettre en œuvre une politique monétaire européenne commune.

Les auteurs

Alan BUTT PHILIP (Royaume-Uni)

Alan Butt Philip est chargé de cours (« Jean Monnet *Reader* ») sur l'intégration européenne à l'Université de Bath. Il occupe des fonctions de président au John Stuart Mill Institute. Il a été chercheur au Royal Institute of International Affairs, à Londres, entre 1989 et 1991, et conseiller spécial à la Chambre des lords entre 1980 et 1989. En 2002, il fut professeur invité à l'ESCP-EAP, à Paris. Il est le coauteur de *Directory of European Union Pressure Groups* (1996).

Steven C. CLEMONS (Etats-Unis)

Steven Clemons est le vice-président exécutif de la New America Foundation, un think tank centriste, situé à Washington, D.C., et spécialisé dans les questions de politique publique. Expert reconnu en matière de relations entre les Etats-Unis et l'Asie ainsi que pour les questions économiques et de sécurité, Steven Clemons a rejoint la New America Foundation en mai 1999 après avoir été vice-président exécutif de l'Economic Strategy Institute. Il a été conseiller en affaires économiques et internationales du sénateur Jeff Bingaman (Démocrate, Nouveau Mexique) et fut le premier directeur exécutif du Nixon Center à Washington. Auparavant, il fut durant six ans directeur exécutif de la Japan America Society de Californie-du-Sud et fut le cofondateur du Japan Policy Research Institute, dont il est président.

Olivier DEBOUZY (France)

Olivier Debouzy est un partenaire du cabinet juridique August & Debouzy. Il représente les intérêts d'entreprises européennes et américaines devant le gouvernement et le parlement français, ainsi que devant la Commission et le Parlement européens. Jusqu'en 1991, il appartenait au corps diplomatique français et était en charge des questions nucléaires et stratégiques. De 1989 à 1991, il a été conseiller diplomatique au sein de la Commission à l'énergie atomique. En 1993, il a pris part au groupe d'experts sur les questions nucléaires au sein de Commission du Livre blanc sur la Défense.