

# Les lobbies à l'assaut de l'Union Européenne

## Origine

Lobby est un mot anglais qui signifie au sens premier « antichambre », « vestibule » ou « couloir ».

En 1830, l'expression « *the lobby of the House* » désignait les « couloirs de la Chambre des communes », la « salle des pas perdus » où les membres de groupes de pression pouvaient venir « faire les couloirs », c'est-à-dire discuter avec les parlementaires.

## Définition

Un **lobby**, terme qui peut être traduit par **groupe d'intérêt, groupe de pression, groupe d'influence**, est un groupe de personnes créé pour promouvoir et défendre des intérêts, privés ou non, en exerçant des pressions ou une influence sur des personnes ou des institutions publiques détentrices de pouvoir.

Ces groupes d'intérêts interviennent aussi dans d'autres espaces, notamment les médias et les milieux de la recherche.

L'ONG Transparency International France définit **le lobbying** comme « toute communication directe ou indirecte avec des responsables publics, des décideurs politiques ou des élus, effectuée par ou au nom d'un groupe organisé, aux fins d'influencer la décision publique ».

**L'Union Européenne** définit les **lobbyistes** par l'activité qu'ils mènent, indépendamment de leur statut juridique, ce qui inclut « toutes les activités menées dans le but d'influer directement ou indirectement sur l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques et sur les processus de décision des institutions de l'Union, quel que soit le lieu où elles sont réalisées et quel que soit le canal ou le mode de communication utilisé ».

## Sources

- documents de l'Union Européenne, notamment le **registre européen de transparence** : « base de données répertoriant les organisations qui cherchent à influencer le processus législatif et de mise en œuvre des politiques des institutions européennes. Il met en évidence les intérêts défendus, par qui et avec quels budgets ».

- articles et ouvrages, tous critiques, puisent l'essentiel de leurs informations auprès de deux ONG :

- **Corporate Europe Observatory (CEO)** dont l'objectif est de révéler les tactiques, la puissance de feu financière, l'accès privilégié et les relations des acteurs du lobby et des entreprises et

leur influence sur les politiques européennes. Elle fait partie de l'Alliance pour la Réglementation de la Transparence et de l'Ethique du Lobbying (ALTER-EU), une coalition de 200 groupes issus de la société civile.

- **Transparency International** dont la vocation principale est la lutte contre la corruption des gouvernements et institutions gouvernementales mondiaux.

## **Tocqueville contre Rousseau : les lobbies relais de la société civile ou dévoiement de la démocratie ?**

Les lobbies pervertissent-ils le processus de décision politique ?

Dans la tradition tocquevillienne et libérale, le lobbying peut être perçu comme une application de la mise en relation entre décisionnaires et société civile.

« Le lobbying n'est pas mauvais en soi quand il permet aux groupes d'intérêts de défendre leurs vues face à des décisions qui peuvent les affecter ».

Trois principes doivent cependant être primordiaux : « l'équité, l'intégrité et la traçabilité ».

La tradition rousseauiste considère au contraire le lobbying comme étant l'expression d'intérêts purement particuliers menaçant l'intérêt général, que seule la puissance publique peut représenter.

## **Historique**

Les lobbies ont participé à la construction de l'Union Européenne, en tant qu'acteurs du « dialogue social européen », un des éléments du « modèle social européen ».

Les premiers bureaux se sont ouverts à Bruxelles en 1959. Soixante et onze groupes d'intérêts industriels et commerciaux se sont alors formés.

Historiquement, les institutions européennes se sont appuyées sur les organisations patronales pour renforcer leur légitimité vis-à-vis de leurs homologues dans les États membres. Ainsi, alors que le rôle de la Direction Générale Industrie à la Commission européenne était contesté par les bureaucraties en charge des politiques industrielles nationales, l'émergence d'organisations patronales européennes comme interlocuteurs l'a consolidé.

**L'European Round Table of Industrialists ( ERT)** créé en 1983 par les présidents de Volvo, Philips et Fiat, rassemble les 49 plus grandes entreprises européennes, situées dans 18 pays de l'UE. Elle s'est donnée pour objectif de « stimuler la compétitivité mondiale de l'industrie européenne » et mène un intense lobbying auprès des institutions européennes. Elle a nettement influé sur le texte de l'Acte unique européen de 1986 et sur le texte du traité de Maastricht de 1992.

La pratique du lobbying s'est clairement développée dans les années quatre-vingt.

En 1992, dans sa communication : « Un dialogue ouvert et structuré entre les groupes d'intérêt », la Commission Européenne reconnaît ouvertement l'utilité du processus d'influence réciproque : « La Commission a toujours été ouverte aux idées du monde extérieur (...) ce dialogue s'est révélé fructueux pour la Commission comme pour les intéressés. Les fonctionnaires reconnaissent la nécessité de cet apport extérieur bien accueilli par eux (...) ».

La Commission est réputée très facile d'accès aux groupes d'intérêt.

## **Les lobbyistes : combien sont-ils ?**

En 1992, la Commission Européenne estimait que trois mille groupes de personnes faisaient du lobbying.

En janvier 2020, 11 882 organisations étaient inscrites au registre de transparence, dont 7 526 personnes accréditées auprès du Parlement.

En 2019 le nombre d'équivalents temps plein déclarés par ces organisations était de 24 894.

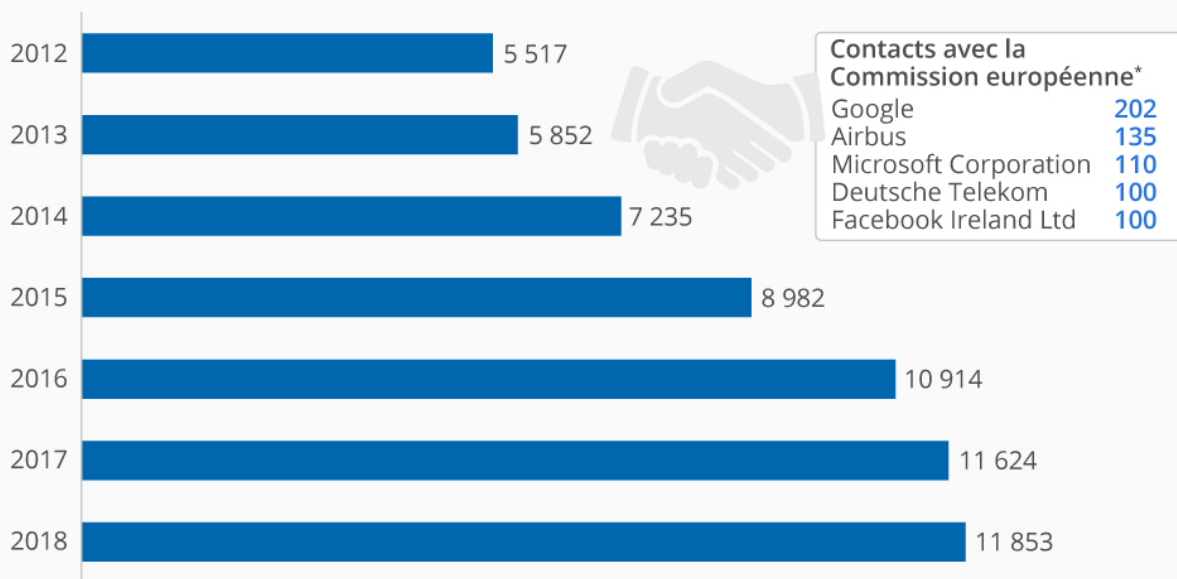
Par comparaison, en 2019, 56 000 fonctionnaires travaillaient pour l'UE.

Transparency International estime quant à elle à environ 26 500 le nombre de lobbyistes présents de façon régulière à Bruxelles, et à environ 37 300 le nombre de personnes impliquées dans les activités de lobbying dans la capitale belge.

Bruxelles concentre ainsi le deuxième plus gros bataillon de lobbyistes du monde, après Washington.

## Le lobbying en Europe atteint un niveau record

Nombre d'organisations de lobbying auprès de l'UE et entreprises les plus actives



\* Nombre de rencontres avec de hauts représentants de la Commission européenne depuis décembre 2014  
Données en date du 23 octobre 2018



@Statista\_FR

Sources : Registre de transparence de l'UE, LobbyFacts.eu

statista

### Qui sont les lobbyistes ?

Le métier de lobbyiste se décline sous différentes formes.

**Les lobbyistes « maison »** (ou « in-house ») sont les plus nombreux.

Ils sont employés directement par les entreprises, les fédérations industrielles, les associations professionnelles représentant un secteur d'activité.

Ces lobbyistes appartiennent aussi aux groupes de lobbying intersectoriels : les deux groupes les plus importants sont la Table Ronde des Industriels Européens (European Round Table of Industrialists ou ERT) et Business Europe, principal lobby patronal du continent, présidé par Pierre Gataz.

Les noms de ces groupes d'intérêts ne sont pas toujours le reflet de leur activité : ainsi American Chamber of Commerce (AmCham), n'est pas une chambre de commerce, mais une organisation qui représente les intérêts d'une soixantaine de grandes firmes américaines, comme Chevron, Mars, Pfizer ou la Walt Disney Company.

Europatat est plus explicite.

**Les cabinets de lobbying** emploient des experts en relations publiques et en politiques publiques, comme APCO, Burson Marsteller ou encore FleishmanHillard.

Le cabinet FleishmanHillard a été cité dans les Monsanto papers, pour avoir constitué des fichiers très détaillés sur des personnalités classées selon leur « capacité » à être « retournées » en faveur du glyphosate.

**Les cabinets d'avocats** interviennent autant en amont, au moment de la rédaction de la loi, qu'en aval, pour éventuellement la contester devant un tribunal. En plus de leurs services de représentation et de conseil juridiques, ils fournissent des services de lobbying auprès des institutions de l'Union européenne.

**Les think tanks** (laboratoires d'idées), jamais neutres, contrairement à ce qu'ils prétendent, sont d'importants véhicules d'influence. Ils sont financés par les grandes firmes et les associations professionnelles.

Leur fonction : organiser la proximité, créer des opportunités d'influence au quotidien.

Ils organisent par l'intermédiaire de cabinets de lobbying et de relations publiques, des conférences, workshops, lunch-debats, lunchtime discussions, avec les fonctionnaires bruxellois et au parlement européen.

Ces événements sont calqués sur l'agenda parlementaire législatif et réglementaire.

Leur objectif : façonner l'opinion des décideurs : « quelque chose qui est répété dix fois devient la vérité, quand bien même les faits démontrent le contraire ». Ce sont les hauts lieux du networking (réseautage), du pied dans la porte. Plus difficile de refuser un rendez-vous avec quelqu'un que vous avez rencontré qu'avec le signataire d'un mail.

Ainsi le think tank European Risk Forum a-t-il fait du lobbying auprès des hauts fonctionnaires de la commission pour diffuser l'idée d'un Principe d'Innovation, susceptible de contre balancer le Principe de Précaution. Ce principe figure effectivement dans le préambule du programme de recherche de l'UE « Horizon Europe ».

**Les cabinets de défense de produits** : inconnus du grand public et de la plupart des décideurs, ils vendent leurs services aux firmes et aux associations professionnelles.

Certains, comme Exponent, Gradient ou encore The Weinberg Group, emploient des scientifiques de toutes disciplines (statisticiens, toxicologues, ingénieurs, etc.) pour produire des études.

Il n'y a pas que des lobbies des entreprises, **ONG, associations de consommateurs et syndicats** ont eux aussi renforcé leur présence ces dernières années, mais leur force de frappe n'est pas comparable à celle des lobbies des firmes.

## Répartition des entités de lobbyistes :

Au 27/10/2018, il y avait 11845 entités enregistrées dans le registre.

Elles appartiennent aux (sous-)catégories suivantes:	
+ I - Cabinets de consultants spécialisés/cabinets d'avocats/consultants agissant en qualité d'indépendants	1 220
+ II - «Représentants internes», groupements professionnels et associations syndicales et professionnelles	5 907
+ III - Organisations non gouvernementales	3 144
+ IV - Groupes de réflexion, organismes de recherche et institutions académiques	928
+ V - Organisations représentant des églises et des communautés religieuses	56
+ VI - Organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales, autres entités publiques ou mixtes, etc.	590

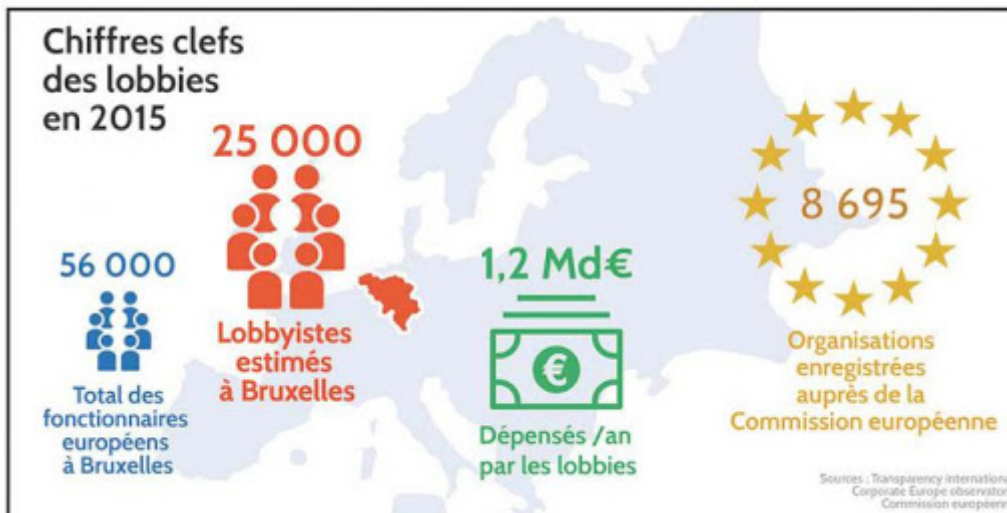


- I - Cabinets de consultants spécialisés/cabinets d'avocats/consultants agissant en qualité d'indépendants
- II - «Représentants internes», groupements professionnels et associations syndicales et professionnelles
- III - Organisations non gouvernementales
- IV - Groupes de réflexion, organismes de recherche et institutions académiques
- V - Organisations représentant des églises et des communautés religieuses
- VI - Organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales, autres entités publiques ou mixtes, etc.

Source : Commission européenne

D'après les estimations de Corporate Europe Observatory (CEO), 2/3 des organisations de lobbying représentent des intérêts commerciaux tandis que les ONG, les associations de défense des consommateurs, les représentants des Etats et des régions constituent le tiers restant.

## Combien dépensent-ils ?



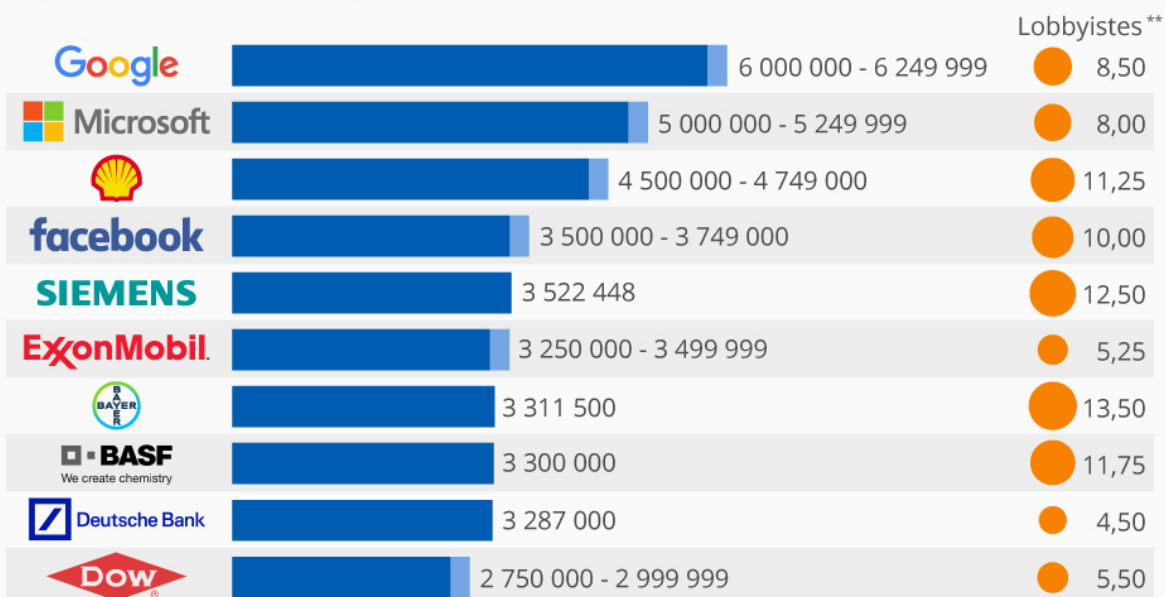
Il est difficile d'évaluer la valeur des dépenses des lobbies.

Selon des travaux du chercheur en sciences politiques Dieter Plehwe publiés en 2012 sur la base d'environ 5 000 organisations enregistrées alors sur le registre, le secteur représentait un business estimé à 3 milliards d'euros par an au sein de l'UE.

Les lobbyistes les plus influents dépensent à eux seuls plusieurs millions d'euros par an.

## Lobbying : les entreprises les plus actives à Bruxelles

Dépenses annuelles de lobbying auprès de l'UE auto-estimées par les entreprises (en euros) \*



@Statista\_FR

\* dernières estimations disponibles : 29 avril 2019.

\*\* équivalent temps plein.

Sources : Registre de transparence de la Commission européenne, LobbyFacts.eu

statista

### Classement des groupes d'intérêts (2017) :

- 1 Conseil européen de l'industrie chimique (CEFIC) 12 100 000€
- 2 Eurochambres (Association des chambres de commerce et d'industrie européennes) 7 600 000€
- 3 Fleishman-Hillard 6 750 000€ – 6 999 999€
- 4 Insurance Europe 6 750 000€ – 6 999 999€
- 5 FTI Consulting Belgium 6 000 000€ – 6 249 999€
- 6 General Electric Company 5 500 000€ – 5 749 999€
- 7 Fédération européenne des associations et des industries pharmaceutiques (EFPIA) 5 528 906€
- 8 Interel European Affairs 4 750 000€ – 4 999 999€
- 9 Eurocities 4 750 000€ – 4 999 999€
- 10 Association pour les marchés financiers en Europe 4 500 000€ – 4 749 999€
- 11 Burson-Marsteller 4 500 000€ – 4 749 999€
- 12 ExxonMobil Petroleum & Chemical 4 500 000€ – 4 749 999€
- 13 Shell Companies 4 500 000€ – 4 749 999€
- 14 Google 4 250 000€ – 4 499 999€
- 15 Microsoft Corporation 4 250 000€ – 4 499 999€



- 16 Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau 4 250 000€ – 4 499 999€  
17 business Europe 4 000 000€ – 4 249 999€  
18 Fédération bancaire européenne 4 000 000€ – 4 249 999€  
19 Verband der Chemischen Industrie 4 000 000€ – 4 249 999€  
20 Bertelsmann Stiftung 3 750 000€ – 3 999 999€

(Tous ces chiffres proviennent du registre de transparence de l'Union européenne au 1er juin 2017. Le classement a été modifié pour supprimer les acteurs n'ayant pas d'accréditation au Parlement européen, n'ayant pas participé à des réunions avec la Commission européenne, et les cas où les erreurs de déclaration en matière de dépenses et/ou de nombre d'employés étaient patents.)

Le CEFIC (Conseil européen de l'industrie chimique) est la plus grosse organisation de lobbying en Europe. Elle représente les intérêts européens de 29 000 firmes chimiques.

Chaque secteur d'activité de l'industrie chimique dispose en plus de sa propre organisation de lobbying :

L'ECPA (Association européenne de protection des plantes) est celui des pesticides.

L'UIPP (Union des industries de protection des plantes) est le lobby français des pesticides.

Parmi les plus gros lobbyistes, on retrouve le cabinet FleishmanHillard qui emploie 60 lobbyistes, et dépense près de 7 millions d'euros par an pour défendre les intérêts de ses clients auprès des décideurs européens.

Pour l'entreprise allemande Bayer (désormais propriétaire de Monsanto), l'équivalent de 13,5 lobbyistes à temps plein dédient leur activité à ces relations d'influence avec l'UE et 3,3 millions d'euros ont été dépensés en 2018 au titre de ses activités de lobbying déclarées sur le registre de transparence européen.

L'un des principaux think tanks, Friends of Europe (FoE), compte parmi ses membres des industriels de secteurs très variés : finance, médicament, numérique. FoE a déclaré 3,8 millions d'euros de dépenses de lobbying au registre de transparence de l'Union européenne en 2018

HEAL (Health and Environment Alliance) regroupe plus de 70 organisations : ONG environnementales, professionnels de santé, mutuelles et déclare 680 000 € de budget dont plus de la moitié en subventions publiques européennes.

Parmi les lobbyistes français actifs au niveau européen, de grandes entreprises ou fédérations des secteurs de l'énergie, des technologies (sécurité, télécoms) et de l'automobile figurent dans le top 10 en termes de dépenses. Les banques arrivent peu après. Mais également l'Institut Jacques Delors et le Syndicat national des entreprises artistiques et culturelles.

## Qui influencent-ils à Bruxelles ?

Bien souvent le mot « lobbying » évoque l'influence sur les députés or celle-ci s'exerce seulement en fin de course.

Pour être efficace, le lobbying doit s'exercer le plus en amont possible, car c'est à la phase précoce que sont définies les grandes orientations. Ce sont donc avant tout les fonctionnaires de la Commission Européenne qui sont ciblés.

**Les « policy officers »** (responsables des politiques publiques) qui œuvrent au premier stade de l'élaboration de la loi. Viennent ensuite leurs chefs d'unités et leurs directeurs. Au sommet de la hiérarchie administrative, les directeurs généraux, et au sommet de la hiérarchie politique, les commissaires. Ces derniers ne sont sollicités que pour des problèmes proportionnels à leur pouvoir, et d'égal à égal par un PDG de grand groupe.

**Les agences réglementaires et leurs comités scientifiques** : un peu à part de la fabrique de la loi bruxelloise, les agences sont chargées de surveiller des secteurs très réglementés : leur mission scientifique et technique consiste à évaluer les risques et à émettre un avis. Elles interviennent en amont, en examinant les demandes d'autorisation de mise sur le marché sur la base des études et dossiers fournis par les industriels et en aval pour les produits déjà sur le marché.

Elles sont les cibles d'un lobbying très technique.

L'Agence du médicament (EMA) à Londres, puis Amsterdam

L'Agence des produits chimiques (ECHA) à Helsinki.

L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) siège à Parme. Depuis une dizaine d'années, elle est fortement critiquée pour sa proximité avec les industriels des secteurs qu'elle doit contrôler et les conflits d'intérêts au sein de ses panels d'experts.

### Les groupes d'experts

Lorsqu'elle étudie un sujet, la Commission Européenne commence par mettre en place des groupes d'experts chargés de la conseiller en produisant états des lieux, comparaisons de politiques nationales, évaluation de dispositifs européens, statistiques, études d'impact, etc...

« Le groupe d'experts conseille la Commission dans l'élaboration de propositions législatives et d'autres initiatives, l'élaboration d'actes délégués, la mise en œuvre de la législation, des politiques et des programmes de l'UE, la coordination et la coopération avec les États membres et les parties intéressées, au besoin, l'élaboration d'actes d'exécution à un stade précoce, avant qu'ils ne soient soumis au comité conformément au règlement (UE) n° 182/2011 ».

Au nombre de 1000 environ (Commission Européenne 2011), ces instances au rôle strictement consultatif sont composées de différentes catégories de membres :

- Type A : les membres nommés à titre individuel, qui agissent en toute indépendance et expriment des avis personnels.

- Type B : les membres nommés pour représenter un intérêt commun à plusieurs parties intéressées dans un domaine précis. Ces membres ne représentent pas des parties intéressées spécifiques, mais une orientation stratégique commune à plusieurs organisations de parties intéressées. Ils peuvent être proposés par les organisations de parties prenantes.
- Type C : les organisations au sens large du terme, telles que des entreprises, associations, ONG, syndicats, universités, instituts de recherche, cabinets d'avocats et sociétés de conseil.
- Type D : les autorités des États membres, au niveau local, régional et national.
- Type E : d'autres entités publiques, comme les autorités de pays non membres de l'UE (notamment de pays candidats), les organismes, bureaux et agences de l'UE et les organisations internationales.

Au sein des Directions générales, il existe des experts internes, spécialistes issus du monde académique en position de détachement.

Toutefois, les services recourent de plus en plus à l'expertise externe, faisant appel à des experts qui interviennent en parallèle à leur activité professionnelle et sont sollicités en fonction de leur domaine de compétence. Afin de s'assurer de l'indépendance et de l'impartialité des experts, et d'éviter qu'ils ne soient liés aux industriels concernés, la Commission a mis en place des dispositifs de déclarations d'intérêts.

Pour les entreprises, placer leurs experts au sein des groupes d'experts de la Commission est stratégique.

Des critiques sont formulées par certains collectifs (Alter UE, CEO, Bureau Européen des Unions de Consommateurs) et relayées par les députés européens à gauche de l'échiquier politique, dénonçant une surreprésentation des lobbies industriels et commerciaux dans les groupes ainsi que des situations de conflits d'intérêts pour ces experts.

Le rapport publié par CEO en 2013 démontre que dans la composition de 38 groupes d'experts mis en place par l'EFSA en 2012, sur 209 experts, 122 soit 58% sont en conflit d'intérêts, dont 9 des 11 présidents de panels. En effet les experts siégeant dans les comités et agences officielles sont souvent les mêmes, au niveau européen, national et international. Ils sont connus et médiatisés et ont souvent une proximité avec les industriels.

Dans les groupes de la DG TAXUD (Fiscalité et union douanière), qui s'occupe entre autres de lutte contre l'évasion fiscale, le pourcentage d'experts en situation de conflit d'intérêts atteint 80% alors que cette pratique est largement pratiquée par ces firmes.

Les LUXleaks ont ainsi révélé qu'au sein du groupe d'experts des politiques fiscales figurait PricewaterhouseCoopers (PwC), célèbre cabinet de conseil de 350 multinationales, spécialiste des montages complexes d'optimisation fiscale.

Le groupe d'experts mis en place par la Commission après la crise financière était présidée par Jacques de Larosière et 4 de ses 8 membres étaient proches de Goldman Sachs, Citigroup, Lehman Brothers et BNP Paribas.

Le groupe CARS 21 de la DG entreprises comprenait, sur les 19 experts extérieurs, 13 représentants des intérêts de l'industrie automobile dont 5 appartenaient à l'Association des constructeurs européens d'automobiles : BMW, PSA, Renault, Volkswagen, Volvo (ACEA).

Pour la médiatrice de l'Union européenne, Emily O'Reilly « Il est de la plus haute importance que la composition de ces groupes soit équilibrée et qu'ils agissent dans la plus grande transparence possible afin que les citoyens puissent être confiants et vigilants sur leur travail. » (2014)

## **Les eurodéputés**

### **Comment influencent-ils la procédure législative européenne ?**

La pratique du lobbying du quotidien est plus bureaucratique qu'on ne l'imagine.

Convaincre les décideurs européens requiert tout d'abord une parfaite connaissance des procédures législatives et des rouages de l'administration, ainsi qu'une maîtrise impeccable des subtilités hiérarchiques des organigrammes.

Transmettre le bon message au bon moment et à la bonne personne constitue l'essentiel du lobbying.

Le « bon message » prend le plus souvent la forme d'un exposé de position (position paper) élaboré par le secteur ou une firme sur un projet législatif. Il est répété lors de rendez-vous, par e-mail, dans les pièces jointes, lors de petites conférences et d'événements organisés au sein même du Parlement. Répéter en multipliant les canaux de transmission, telle est la recette pour être entendu.

Le « bon moment » est calé sur le processus de décision, qu'il soit au stade des discussions internes à la Commission, du débat au Parlement, des négociations au Conseil, ou des « trilogues », stade ultime de la recherche de compromis entre les trois institutions européennes.

La « bonne personne », enfin, dépend du stade du processus. Il s'agit pour les lobbyistes d'établir des relations fluides avec les fonctionnaires chargés du dossier ou les eurodéputés. La Commission appelle cela le « dialogue avec les parties prenantes ». Au niveau des députés, la bonne personne est celle qui sera réceptive au message et qui pourra le défendre au sein du parlement

### **Quelles stratégies les lobbies adoptent-ils ?**

Les lobbies influencent la décision publique en adoptant des stratégies qui peuvent se cumuler afin d'aboutir à une réglementation qui aille dans le sens de leurs intérêts.

**La coopération** : lobbying auprès des décideurs et **capture du régulateur**

#### **Les lobbies, coproducteurs des politiques publiques**

Puisque les décisions publiques influencent directement les intérêts des entreprises, il importe pour elles de participer à leur élaboration.

C'est la capture du régulateur comme l'appelle une théorie économique libérale énoncée dans les années 1970 ; elle consiste à infiltrer les lieux d'expertise et de pouvoir.

Cette « capture du régulateur », a donc pour cible préférentielle les fonctionnaires de la Commission Européenne, puisque c'est cette dernière qui détient le pouvoir de l'initiative législative.

Les lobbies ne sont pas extérieurs, mais bien intégrés au champ bureaucratique : Il s'agit d'une coproduction des textes réglementaires dès les brouillons initiaux et non d'une influence qui s'exercerait de l'extérieur dans une phase avancée du processus de décision.

Là où la vision médiatique met en scène des lobbyistes surrémunérés intervenant au plus haut sommet politique sur le mode de la corruption, la réalité est celle d'échanges quotidiens, de nature technique, à l'échelon administratif, routinisés, entre salariés des lobbies et de la Commission Européenne, qui forgent le cadre de la décision et de son exécution. Ainsi, le travail d'écriture des versions préliminaires des textes réglementaires par les agents des institutions européennes est imbriqué à celui des argumentaires par les salarié.es des lobbies. La circulation des brouillons et des commentaires avant publication officielle est intense.

Les salarié.es des lobbies composent avec l'hétérogénéité de leurs adhérents qui sont souvent aussi des concurrents, et jouent de leur capital bureaucratique, notamment de leur connaissance des relations de coopération et de rivalité entre les différents services de la Commission Européenne.

Une lobbyiste décrit ainsi son activité :

« Nous, on est un peu des bureaucrates-je connais le vocabulaire et à force de nous impliquer dans les dossiers on devient maître de nos sujets. [...] Une fois qu'on a, disons, une connaissance technique, plus la connaissance stratégique ou politique, c'est plus facile. Je pense que les membres nous font plus confiance et c'est plus facile de s'imposer devant eux. »

« Il y a 10-15 ans le Conseil européen de l'industrie chimique (CEFIC) avait très peu d'influence sur la Commission. Instaurer la confiance avec des contributions constructives et travailler ensemble a aidé à ouvrir des portes » (directrice exécutive pour la sécurité des produits du CEFIC).

Les propositions d'amendements sont le pain quotidien au Parlement. Elles sont d'ailleurs rédigées par les représentants d'intérêts commerciaux comme par les ONG.

### **Les outils de lobbying :**

Participation aux groupes d'experts

Transmission d'expertises (documents en pièce jointe, briefings, rendez-vous)

Accès privilégié aux décideurs, e-mails et contacts téléphoniques

Utilisation des contacts issus des revolving doors– ou portes tambours qui désignent les passages du public au privé : les cabinets de lobbying aiment recruter des personnes passées par un ou plusieurs postes à la Commission. Transparency International EU affirme que "26 eurodéputés qui ont quitté le Parlement européen en 2014 travaillent actuellement pour les cabinets de lobbying

de Bruxelles". D'après Transparency France, plus de 50% des ex-commissaires et 30% des ex-députés du Parlement européen qui ont quitté le monde politique, travaillent pour des organisations inscrites au registre de transparence.

L'inverse est également possible, les carrières de lobbyistes se poursuivent fréquemment au sein des institutions de l'Union européenne, ce qui facilite aussi les relations.

Répétition des messages par plusieurs canaux, coordination des actions de lobbying

Stratégie de l'encerclement :

En 2013 l'Association Européenne de Protection des Plantes (ECPA) lobby des pesticides, multiplie les entretiens en montant dans la hiérarchie européenne : en quelques jours : Direction Générale agriculture, secrétariat général, cabinet du commissaire à l'industrie, commissaire à la santé, commissaire à l'industrie, que rencontrent le président du CEFIC et le président du patronat italien (confindustria), DG environnement (6 RV en 15 jours pour 10 dans toute l'année 2012).

Utilisation de think tanks et d'organisations para-vent

Organisation d'événements de relations publiques

Isolement des décideurs récalcitrants, en jouant sur les rivalités de pouvoirs au sein de l'institution, entre les Directions Générales.

Consignes de vote et rédaction d'amendements à l'intention des députés

Stratégie du chiffre épouvantail, pour exagérer l'impact économique

Chantage au commerce international : mise en avant de la perte de compétitivité liée à des normes plus strictes et surtout à des interdictions de mise sur le marché

Mise en avant de l'impact négatif sur l'emploi

Menaces de poursuites pour non-respect de la réglementation

Devancer une réglementation en proposant l'instauration de « bonnes pratiques » qui sont beaucoup moins contraignantes :

C'est le cas du Nepsi, l'accord européen sur la silice cristalline (produit suspecté d'être cancérigène) ayant pour but de prévenir l'exposition des travailleurs à la poussière de silice, lancé par IMA-Europe, l'association des producteurs de minéraux industriels. Cet accord ne mesure ni ne fixe aucune limite d'exposition pour les travailleurs, ce qu'une réglementation pourrait faire.

Plus spectaculaire encore, le 24 octobre 2017 le slogan « glyphosate is safe » a été projeté en grosses lettres lumineuses... sur les façades du Parlement Européen et de la Commission.

## « **Manufacture du doute** » et « **science washing** »

Il s'agit de susciter le doute sur la qualité du travail effectué dans le cadre de la mission scientifique qui sert de base à la réglementation :

Production d'études par des organismes scientifiques des firmes

Financement d'études scientifiques

Production de matière scientifique (études et critiques) par des cabinets de défense de produits :  
Le glyphosate est devenu un cas d'école : cherchant à repousser son interdiction, l'entreprise Monsanto finance des études via des instituts, relativisant l'aspect cancérogène du produit.

Légitimation d'études et de critiques sponsorisées dans la littérature scientifique

Attaque et décrédibilisation des études universitaires indépendantes et des études issues des autorités régulatrices

Attaques et décrédibilisation des scientifiques indépendants

Création de liens (financiers ou non) avec des scientifiques et leurs organismes de recherche (Universités)

Promotion de scientifiques leaders d'opinion

Publications dans des revues capturées :

En juin 2013, un groupe de 56 scientifiques adressent une lettre au Professeur Anne Glover, conseillère scientifique principale du président de la commission Manuel Barroso. Cette lettre est publiée simultanément dans 14 revues scientifiques, adossée à un éditorial dont le titre est : « Une approche de précaution sans fondement scientifique nourrit les recommandations de la Commission européenne sur la réglementation des perturbateurs endocriniens et défie le sens commun, la science bien établie et les principes de l'évaluation des risques ». L'éditorial est signé par 18 scientifiques dont certains sont aussi signataires de la lettre. Dans aucune des 14 revues ne figure la moindre déclaration d'intérêts alors que 17 des 18 auteurs sont liés aux industriels des secteurs menacés par la réglementation. Trois scientifiques allemands sont à l'origine de ces publications, tous trois liés à l'industrie.

Minimisation des preuves scientifiques et mise en avant de l'incertitude scientifique

Création de pseudo-controverses

Devant l'afflux de publications scientifiques contradictoires, les agences et les comités chargés de faire un état de la littérature scientifique sur le sujet ont des difficultés à faire le tri des publications sujettes à des conflits d'intérêt.

Institutionnalisation de positions des firmes en les faisant intégrer aux avis officiels de comités et d'agences publiques :

Les lobbies du glyphosate s'appuient sur les rapports de l'EFSA et de l'ECHA pour affirmer que le produit est sûr



**La technique du « bruitage »** a pour but de détourner le regard de questions qui iraient à l'encontre des clients du lobby. Le financement direct de thèses ou de recherches « sur d'autres choses » ou sur « d'autres aspects du problème » est courant.

C'est par exemple la technique utilisée par l'industrie du tabac qui ne nie pas le fait que le tabac favorise le cancer, mais avance l'idée qu'il est possible de trouver une multitude d'autres causes.

Le cas de la fédération européenne du chlore (Eurochlor) est similaire. Selon le communicant de ce groupe d'intérêts, il est indéniable que le chlore provoque de l'asthme chez les jeunes enfants, mais on sait aussi que l'asthme peut être suscité par beaucoup d'autres facteurs, et qu'il n'est donc pas nécessaire d'adopter des législations « contraignantes ».

**La dépolitisation des questions** est une autre manière pour les lobbyistes d'agir au plus près de l'intérêt de leurs clients.

S'ils n'ont pu obtenir gain de cause dans la rédaction d'une Loi, les lobbies interviennent au moment de « l'application finale de ces mesures de protection » passant par la détermination de normes précises, ce qui se fait « en retrait des débats publics et à partir de données issues du champ scientifique ».

Le lobby réunissant les représentants des industriels producteurs de métaux cherche à argumenter auprès de l'ECHA sur le fait que les valeurs proposées par cette dernière ne sont pas « raisonnables », car trop strictes.

Une réunion est organisée pour échafauder une argumentation commune :

Les participants, des doctorants en toxicologie représentant chaque métal, avancent des arguments dont les plus « politiques » c'est-à-dire ceux pouvant faire l'objet d'une opposition visible médiatiquement (par exemple l'idée que l'effet sur les souris et les humains ne peut être comparé) sont écartés.

D'autres arguments plus « techniques » sont en revanche retenus : les standards proposés par l'Agence sont en décalage par rapport aux standards internationaux et les conditions d'expérimentation ne sont pas les mêmes que les conditions de travail.

« Les débats sur les dangers de tel ou tel produit ne font que se déplacer sur un terrain technique, un terrain où la contradiction portée par les ONG est beaucoup plus rare que dans l'espace médiatique. »



## Sponsoring

Le conseil de l'UE qui ne s'est pas joint à l'accord de la Commission européenne et du Parlement européen concernant la mise en place du registre de transparence, fait régulièrement l'objet de critiques pour ses relations opaques avec les lobbies.

En 2019, en affichant « Le système Coca-Cola soutient fièrement la première présidence roumaine du Conseil de l'UE », la présidence roumaine sponsorisée par Coca-Cola, s'est attirée les foudres de l'ONG de défense des consommateurs Foodwatch, dénonçant le conflit d'intérêts. D'autant que les dirigeants européens devaient examiner un certain nombre de dossiers alimentaires, parmi lesquels la loi générale d'alimentation, qui fixe les standards sanitaires européens en la matière. Parmi ces points la révision possible de l'étiquetage nutritionnel, auquel Coca-Cola est très fortement opposé.

Au Parlement européen, le parti politique européen L'Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe (ALDE) a reçu, ces dernières années, d'importants financements de la part de Bayer, Uber, Google ou encore du géant suisse des pesticides Syngenta. Bayer explique avoir cosponsorisé des congrès de l'ALDE pour « faciliter un large débat sur divers sujets tels que l'innovation, l'agriculture ou le commerce », mais aussi « pour organiser des événements en marge des congrès et présenter la société ». Pour l'ALDE « C'est une pratique courante et parfaitement légale [contrairement à la France, où le financement politique par les entreprises est interdit] : nous ouvrons nos débats à ces entreprises, qui participent en retour aux frais d'organisation de ces événements ».

## Le lobbying des ONG s'appuie sur l'opinion publique

En face des lobbies soutenus par l'industrie, les ONG paraissent jouer en seconde division, du moins au plan des moyens. Illusion d'optique ? Elles disposent en revanche d'un atout majeur, l'opinion publique, sensible aux questions de santé et d'environnement. Un levier important pour convaincre les décideurs et les eurodéputés.

Ainsi, une délégation de cent ONG a ainsi été reçue par le commissaire européen à la Santé : elles portaient le message de « l'initiative citoyenne européenne » demandant l'interdiction du glyphosate : 1,3 million de signatures... Depuis, les eurodéputés se sont exprimés en faveur d'une disparition progressive du glyphosate dans l'UE d'ici fin 2022. Les 28 États membres du Conseil européen, réunis à huis clos à Bruxelles, ont rejeté, faute de majorité qualifiée, la proposition de la Commission Européenne de renouveler l'autorisation du glyphosate.

## Comment sont-ils encadrés ?

Les activités de lobbying sont très peu encadrées, et les mesures les visant sont relativement récentes. La plus ancienne est le **registre de transparence** du Parlement Européen, sur lequel les lobbyistes sont invités à s'enregistrer depuis 1995.

La Commission a également eu brièvement son propre registre, créé en 2008.

Ces registres ont ensuite fusionné pour laisser place, en juin 2011, à un registre commun aux deux institutions, le « registre européen de transparence ».

Sont concernés toutes les organisations et tous les travailleurs indépendants qui mènent des activités "dans le but d'influer directement ou indirectement sur l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques et sur les processus de décision des institutions de l'Union".

L'inscription est indispensable pour obtenir une accréditation, permettant l'accès aux locaux de l'UE.

Une étude publiée en 2013 dans la revue *Interest Group & Advocacy* estimait qu'environ 75 % des représentants du secteur privé et 60 % des ONG étaient présents sur le registre.

Selon *Corporate Europe Observatory*, jusqu'en 2013, une centaine de grandes firmes, comme Apple, Heineken, Nissan, ou encore des banques comme HSBC et UBS, en étaient absentes.

Sous la pression des ONG et de la société civile, la commission Juncker a, le 1er décembre 2014, rendu l'inscription obligatoire pour les lobbyistes s'ils souhaitent rencontrer des commissaires européens, des membres de leur cabinet ou des directeurs généraux de la Commission. La liste des réunions est consultable sur *IntegrityWatch*, une initiative de l'ONG *Transparency International*.

Une incitation qui a permis au registre de quasi doubler le nombre d'organisations déclarées entre la fin de 2014 et 2019.

La promesse initiale de Jean-Claude Juncker, que le candidat avait érigée en priorité, de rendre le registre obligatoire et applicable également au Conseil de l'UE, a cependant dû attendre septembre 2016 pour que la Commission n'en fasse la proposition formelle.

Et pour un résultat nul : après deux ans de négociations laborieuses, les travaux ont été suspendus à l'été 2018 par le vice-président de la commission, Frans Timmermans, qui a jugé trop timide la volonté des institutions de mettre en place un véritable registre unique et obligatoire.

L'échec de la proposition a toutefois fait réagir les députés européens, qui ont voté, le 31 janvier 2019, à l'occasion d'une révision de leur règlement intérieur, un amendement du groupe des Verts/ALE soutenu par la gauche radicale, adopté à une très courte majorité de quatre voix.

Cet amendement stipule que les eurodéputés les plus importants sur les dossiers législatifs : Présidents de commissions, rapporteurs (chargés d'accompagner un texte tout au long du processus législatif, des commissions parlementaires au parlement) et shadow rapporteurs (eurodéputés qui négocient des compromis au nom de leur groupe politique) devront désormais obligatoirement publier en ligne "toutes les réunions prévues avec les représentants d'intérêts inscrits au registre de transparence".

Les autres députés européens sont seulement invités à le faire sur la base de volontariat. Ces nouvelles règles contraignantes ont été saluées par *Transparency International France*, qui ne se cache pas d'avoir, elle aussi, mené un intense lobbying sur cette question "en lien étroit avec le *WWF France*". Mais l'ONG regrette que ces règles contraignantes ne concernent toujours pas l'ensemble des eurodéputés.

Selon une étude réalisée par Transparency International Europe et publiée sur la plateforme Integrity Watch EU, 37% des députés européens ont publié leurs rencontres avec des représentants d'intérêts depuis le début de leur mandat.

259 d'entre eux l'ont donc fait de façon volontaire, déclarant 8.310 rendez-vous avec des représentants d'intérêts durant la première année de leur mandat.

Parmi les eurodéputés français 58% ont adopté cette bonne pratique, laquelle en effet dépasse les obligations réglementaires.

Cette bonne pratique permet de mesurer de manière transparente le poids des lobbys sur la décision publique. Elle se répand progressivement, même si la plateforme Integrity Watch EU met en évidence des écarts importants en fonction de la nationalité des élus ou de leur couleur politique.

Les négociations entre les trois institutions de l'UE, reprises en février 2019, n'ont même pas duré deux mois avant de s'effondrer à nouveau. En cause, selon CEO « les membres du Conseil de l'UE qui refusent tout engagement contraignant, le Parlement qui traîne des pieds et la Commission qui refuse tout amendement de sa proposition initiale ». « L'échec des négociations est particulièrement cuisant pour le vice-président de la Commission, Frans Timmermans, qui, en 2014, avait promis ce registre obligatoire »

Ces registres font l'objet de critiques multiples : manque de fiabilité des informations, sous déclaration des budgets (une enquête de CEO a notamment montré que les dépenses déclarées par Monsanto n'étaient pas cohérentes avec les revenus déclarés de ses lobbyistes), absence d'informations cruciales comme le personnel politique rencontré et les objectifs visés et sanctions peu dissuasives en cas de manquement, sont les principaux griefs soulevés par les ONG visant à une meilleure régulation du lobbyisme.

Les registres sont donc considérés par ces dernières comme un outil certes nécessaire, mais non suffisant, car ne garantissant pas une prise de décision conforme à l'intérêt général.

Le deuxième axe de la régulation des lobbys vise à **limiter les conflits d'intérêts**, notamment en limitant les transferts de personnels entre lobbyiste et monde politique (fonctionnaires et élus).

La seule interdiction concerne les anciens commissaires européens qui ne peuvent travailler pour un lobby moins de 18 mois après l'arrêt de leurs fonctions sur des sujets en rapport avec leurs anciennes responsabilités.

D'autres politiques de régulation sont réclamées par les ONG pour assurer une impartialité du pouvoir politique vis-à-vis des lobbys : la production d'une expertise technique indépendante, l'ouverture des données brutes et non de rapports par les firmes.

## Discussion

**Les lobbys sont-ils efficaces ?** Oui, incontestablement, il n'y a qu'à voir leur nombre, mais aussi les résultats. Si l'influence des lobbys est telle, c'est qu'elle bénéficie d'une écoute bienveillante de la Commission Européenne, pour laquelle le développement de l'économie européenne est l'essence même de sa mission, même si la législation européenne est la plus avancée en termes de protection de la santé et de l'environnement.

**Sont-ils légitimes ?** Il apparaît légitime que les groupes industriels défendent leurs produits, fournissent les études, soient des partenaires écoutés par les décideurs. La question est plutôt de savoir si leur influence n'est pas trop grande, si les contre-pouvoirs sont suffisamment forts.

**L'omniprésence des lobbyistes au sein des institutions européennes participe-t-elle du fonctionnement démocratique ou bien le pervertit-elle ?**

## **Bibliographie**

Corporate Europe Observatory et l'Observatoire des Multinationales : Lobby Planet ; Petit guide de la lobbocratie à Bruxelles, 2017

Gary Dagorn et Stéphane Horel : Petit guide de lobbying dans les arènes de l'Union européenne, Le Monde, 23 mai 2019

Cécile Ducourtieux : Lobbys : vers plus de transparence au Parlement européen, Le Monde, 31 janvier 2019

Marie Guitton : Bruxelles, Strasbourg, nids de lobbyistes ? in Toute l'Europe, 04.07.2019

Olivier Hoedeman (CEO) : L'univers du lobbying à Bruxelles, in Hesamag, 2° semestre 2018

Stéphane Horel : Intoxication, Perturbateurs endocriniens, Lobbyistes et eurocrates : une bataille d'influence contre la santé, La Découverte, Paris, 2015

Stéphane Horel : Lobbytomie, Comment les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie, La Découverte, Paris, 2018

Stéphane Horel : Comment le lobby des implants médicaux a fait plier la Commission européenne, Le Monde, 27 novembre 2018

Charles Mercier & Stéphane Peltan , Les-lobbies-vus-par-les-sciences-sociales, la vie des idées, Collège de France, Paris, 2019

Cécile Robert : Les dispositifs d'expertise dans la construction européenne des politiques publiques : quels enseignements ? in Éducation et sociétés 2012/1 (n° 29)

François Vergniolle De Chantal, Sharon Begley, Florence Autret : Le lobbying fléau ou mutation de la démocratie ? in Chroniques de la gouvernance 2008, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, Éditions Charles Léopold Mayer

Martine THOMAS

UTB Novembre 2020