

Bruxelles : capitale européenne et paradis du lobbying

Les lobbys sont vus soit comme le démon qui menace la démocratie, soit comme un élément normal de celle-ci. En analysant leur rôle dans la capitale européenne de Bruxelles, nous espérons éclairer les enjeux qu'ils posent pour la démocratie européenne.

Nico Fehlen

Quand on se balade un dimanche d'automne dans les rues du quartier européen de Bruxelles, on peut repérer entre les bâtiments futuristes et démesurés des institutions européennes des maisons plus discrètes avec des plaques dorées indiquant des noms comme « Forum Europe », « Centre for the New Europe » ou encore « Burson-Marsteller ». Ce sont tous des noms de *think tanks* ou de cabinets de lobbying qui essaient d'influencer les décisions des trois institutions européennes (la Commission, le Conseil et le Parlement). Mais l'image du lobbyiste qui chuchote aux parlementaires quelles directives ils devraient voter est-elle un mythe ou simplement une métaphore pour une situation bien réelle ? D'un côté, le lobbying peut être considéré comme un phénomène démocratique et normal, de l'autre, on peut y voir un processus court-circuitant la démocratie représentative.

qu'une méthode qui peut être utilisée par n'importe quel acteur. Néanmoins, nous espérons pouvoir clarifier pourquoi le lobbying favorisera souvent des « acteurs commerciaux » (fédérations patronales ou grandes multinationales).

Une technocratie relativement petite et une armée de lobbyistes

Avant d'évaluer la portée du phénomène et de discuter des enjeux pour la démocratie, il faut donner quelques descriptions et explications au sujet de l'ampleur du lobbying à Bruxelles. Ces dernières décennies, les politiques nationales ont été soumises à une européanisation de plus en plus forte. De plus, l'Union européenne compte aujourd'hui 27 États membres et représente donc un des espaces économiques les plus importants du monde. Cette intégration quantitative et qualitative fait aujourd'hui des trois institutions européennes des cibles intéressantes pour les lobbys de toutes sortes.

D'autres facteurs structurels créent un terrain propice au lobbying. Les procédures de décision sont complexes et donnent souvent l'occasion à des « experts externes » d'intervenir. De plus, il y a une vraie demande (on pourrait même parler de dépendance)

Aujourd'hui, on estime qu'il existe environ 1 500 organisations qui participent au lobbying à Bruxelles et qu'elles disposent d'environ 15 000 collaborateurs [...].

D'abord, il faudrait définir ce qu'est le lobbying. Nous essayons d'employer le terme de manière purement descriptive pour tout acte par lequel quelqu'un essaie d'influencer une décision politique par des moyens de *public affairs* (en s'adressant directement aux décideurs) ou de *public relations* (en augmentant la pression sur les décideurs par l'influence de l'opinion publique). On pourrait reprocher à cette définition assez large d'englober aussi les actions politiques des « gentils » et transformer ainsi Greenpeace ou la Confédération européenne des syndicats en de simples acteurs de lobbying. Le lobbying n'est donc

Nico Fehlen suit des études binationales de sciences politiques à l'université de Freiburg et d'Aix-en-Provence. Il est actuellement en stage à Bruxelles auprès de l'Institut syndical européen.

de l'expertise externe, puisque contrairement à un préjugé répandu, la technocratie européenne est relativement modeste et ne dispose pas des ressources nécessaires pour traiter tous les dossiers en cours. Dans ce contexte, les lobbys et les *think tanks* offrent des études, des données et des propositions toutes faites. Pour une description plus détaillée du processus de lobbying, nous renvoyons à l'article d'Olaf Münichsdorfer dans *forum* n° 255.

Bien qu'il soit donc clair que le lobbying est un phénomène important à Bruxelles, il est difficile de le chiffrer exactement. Ceci est dû au manque de transparence et à la vitesse avec laquelle la branche du lobbying se développe. Aujourd'hui, on estime qu'il existe environ 1 500 organisations qui participent au lobbying à Bruxelles et qu'elles disposent d'environ 15 000 collaborateurs, dont la grande majorité, 70 %, travaillent pour des entreprises, 20 % pour des régions, des villes ou des institutions internationales et que 10 % pour des ONG (Dinan ; Wesselius 2010 : p. 23-24). À travers toute une panoplie de méthodes (voir encadré), ils essaient d'influencer les institutions européennes. Bien que tous ces actes paraissent légitimes et sont même protégés par les principes de la liberté d'expression et la liberté d'association, ils peuvent néanmoins poser des problèmes au fonctionnement de la démocratie.

Un risque de corporate capture ?

On pourrait argumenter que le lobbying sert à inclure des intérêts socioprofessionnels dans la prise de décision, mais il existe déjà une participation institutionnalisée et plus transparente des partenaires sociaux à travers le Comité économique et social européen (un organe représentant les salariés, les patrons et la société civile, qui prépare et propose des directives). Mais il existe encore d'autres intérêts qui méritent d'être entendus. Ce qui pose problème, c'est l'asymétrie qui existe entre les intérêts économiques de certaines branches ou grandes entreprises et les intérêts généraux, comme la protection de l'environnement, la stabilité financière, la justice sociale.

Si l'on aborde le phénomène du lobbying par la théorie du pluralisme, on pourrait y voir un enrichissement de la démocratie. Mais cette théorie analyse le lobbying avec la supposition que tous les intérêts seraient également faciles à organiser et à articuler et pourraient donc s'affronter sur « le marché des idées » (Schmidt, Manfred G. 2008: p. 210). La réalité est différente. Déjà Olson démontrait que des intérêts particuliers sont plus faciles à organiser et à défendre que des intérêts généraux (Olson, Marcur 1976 : p. 107). De plus, le lobbying favorise

les intérêts commerciaux. Un producteur d'automobiles, par exemple, peut considérer ses dépenses en lobbying comme un investissement, puisqu'une réglementation moins contraignante sur la réduction de CO₂ pour les voitures donnerait lieu à des bénéfices plus importants. Une ONG environnementale, par contre, ne profiterait pas économiquement d'un durcissement de la même réglementation, ses gains seraient strictement symboliques et politiques. Ceci se reflète aussi dans la composition du monde des lobbyistes, avec une domination très prononcée des intérêts économiques devant ceux de la société civile (Dinan ; Wesselius 2010 : p. 23).

Dans ce contexte, on parle souvent de *corporate capture* pour dénoncer l'emprise des entreprises sur la prise de décision politique. Des textes plus engagés dressent alors une image selon laquelle les entreprises dicteraient le contenu des directives à la Commission et contrôlèrent directement le vote des parlementaires. La réalité est bien sûr plus complexe et il est difficile d'évaluer exactement le degré de *corporate capture*. Néanmoins, des exemples récents permettent de montrer à quel point des intérêts particuliers ont pu peser sur des réglementations aussi importantes que celles des marchés financiers ou sur la réduction des gaz à effet de serre. Ainsi, le groupe d'experts qui a préparé la stratégie de la Commission sur la régulation des marchés financiers était presque exclusivement composé de représentants des grandes banques et fonds d'investissement (Rowell, Andy ad all 2010 : p. 87). Se pose donc la question de comment pouvoir contenir les effets problématiques du lobbying sur la démocratie.

Le **lobbying** est un instrument pour influencer le contenu ou l'implémentation d'une décision politique. Aujourd'hui cette technique est fortement professionnalisée. Dans le cas de Bruxelles des entreprises, des fédérations sectorielles et des ONG essaient d'influencer les propositions de la commission et le vote des parlementaires.

Les grandes entreprises disposent souvent de leurs propres lobbyistes (inhouse-lobbying). De plus, des firmes de public relations et de public affairs, comme APCO, Burston-Marsteller ou Fleishman-Hillard offrent leur services sur le marché du lobbying.

Ces experts de la prise d'influence vont organiser des conférences pour présenter leurs idées aux décideurs politiques et pour cultiver des liens entre ceux-ci et les lobbyistes. D'autres techniques visent les parlementaires en leur offrant des informations et des conseils de vote.

Des moyens plus ouverts vont viser l'opinion publique par des campagnes publicitaires ou allant même vers la mise en place de fausses ONG pour militer pour la cause du client.

La transparence est-elle vraiment suffisante ?

Un problème majeur est l'opacité dans laquelle opèrent les lobbyistes. En effet, un registre complet et obligatoire, comme il en existe aux États-Unis, manque en Europe. Jusqu'à maintenant, le Parlement dispose d'un registre qui contient uniquement les noms des personnes qui ont un accès privilégié au Parlement. La Commission a mis en place un registre contenant plus d'informations sur les lobbyistes, mais qui reste facultatif. Il existe des projets pour fusionner les deux registres et rendre les informations plus exhaustives et surtout obligatoires.

Mais même une transparence parfaite ne saurait rendre le lobbying complètement démocratique. Même le registre le plus exhaustif ne changerait en rien l'asymétrie qui existe entre le lobbying d'intérêts commerciaux et celui d'intérêts d'ONG. Pour contenir l'emprise des lobbys sur les institutions européennes, il faudrait entamer une vraie réflexion en profondeur sur le fonctionnement de la démocratie européenne. Des contre-pouvoirs sociétaux devraient être renforcés, des voies à la participation et à la consultation citoyenne devraient être ouvertes et rendues plus accessibles, l'architecture institutionnelle et le processus de décision devraient être repensés.

Bien évidemment, toutes ces mesures nécessitent un certain rapport de force en faveur d'une réappropriation de l'UE par ses citoyens. Or, les dernières

élections européennes ont plutôt renforcé le camp des ceux qui ont une attitude plus favorable envers les messages du lobbying économique. L'exemple de la composition du groupe d'experts sur la régulation des marchés financiers montre à quel point le lobbying dépend de choix politiques des décideurs. Si les lobbyistes jouissent donc d'une grande marge d'influence sur la Commission, le Conseil et le Parlement, c'est parce qu'ils sont dominés par la logique de la maximisation des profits, renvoyant des considérations sociales et écologiques au deuxième rang. Les divers acteurs, qui combattent pour une Europe sociale ou pour une Europe écologique, doivent réaliser que le fonctionnement démocratique de l'UE est une *conditio sine qua non* pour leur réussite.

Dinan, William ; Wesselius, Erik (2010) : « Brussels – a lobbying paradise ? », in ALTER-EU (éd.) : *Bursting the Brussels Bubble*, Brussels, p. 23-32.

Leif, Thomas (éd.) (2006) : *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, 1. Aufl. Wiesbaden : VS Verl. für Sozialwiss.

Olson, Mancur (1976) : Die Logik des kollektiven Handelns, in Dettling, Warnfried ; Bethusy-Huc, Viola von (éd.) : *Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie. Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände*. M. Olzog (Olzog-Studienbuch), p. 105-123.

Schmidt, Manfred G (2008) : *Demokratiethorien. Eine Einführung*, 4. überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden : VS-Verl. für Sozialwiss.

Rowell, Andy ad all (2010) : « Banking on the bankers – regulation and the financial crisis », in ALTER-EU (éd.) : *Bursting the Brussels Bubble*, Brussels, p. 87-93.

www.corporateeurope.org

public forum Armut in Luxemburg

Als Nachtrag zum Dossier „Armut in Luxemburg“ veranstaltet *forum* die zweite öffentliche Gesprächsrunde *public forum*. Sie wird Gelegenheit bieten, Aspekte, die im Dossier aufgeworfen werden, zu vertiefen, Zusammenhänge herzustellen und direkt mit den Autoren zu diskutieren.

TeilnehmerInnen:

Marco Wagener (Chambre des salariés)

Robert Urbé (Caritas)

Claudine Bechet-Metz (Cultur'all)

Paul Milmeister (Universität Luxemburg)

Moderation: Michel Pauly (forum)

WANN? 13. Oktober 2010 um 18.30 Uhr

WO? Exit07, CarréRotondes, 1, rue de l'Académie, Hollerich