

LE LOBBYING, FLÉAU OU MUTATION DE LA DÉMOCRATIE ?

65

➔ Introduction 66

L'« AFFAIRE KALLAS »
PEUT-ON RÉGULER LES LOBBYISTES ? 67

➔ L'histoire du lobbying en Europe 68

➔ Douze ans de débat européen sur le lobbying 74

➔ États-Unis, la démocratie des lobbies 83

➔ Le réchauffement n'existe pas, du moins certains le croient :
comment travaille le lobby des sceptiques 84



2008

LE LOBBYING, FLÉAU OU MUTATION DE LA DÉMOCRATIE ?

On peut dire sans exagérer que la question du lobbying constitue le point aveugle de la théorie de la démocratie. L'insuffisance de la réflexion académique en la matière témoigne d'un certain embarras que les universitaires ne sont pas les seuls à éprouver ; l'hésitation, ou plutôt l'oscillation permanente entre deux positions apparemment contradictoires mais dont chacune semble fondée, est visible aussi dans le traitement médiatique de cette question, ainsi que chez les hommes politiques et les citoyens eux-mêmes. D'un côté, chaque jour nous apporte une preuve supplémentaire de la persistance et de l'impact d'une certaine représentation collective : celle de la « démocratie confisquée », du souverain détourné par les « manipulateurs » et leurs mécanismes d'influence qui échappent au contrôle démocratique. De l'autre, chacun semble prêt à reconnaître que la présence accrue des groupes de lobbying témoigne d'une mutation qui ne se laisse pas réduire à une simple « déchéance » de la vie démocratique ; bien souvent, il s'agit de la multiplication de sources d'information et de surfaces de contact avec les plus concernés par les décisions à venir. Comment distinguer les lobbyistes de ceux qui font du « plaidoyer », par exemple, autrement que d'une façon très normative qui consisterait à dire que les seconds poursuivent des objectifs plus « nobles » que les premiers ? Et si l'on n'arrive pas à établir une différence nette, faut-il en déduire que le problème ne se pose pas ? Ni l'un ni l'autre ne paraît entièrement convaincant. Nous sommes en présence d'une mutation de la gouvernance qui défie nos catégories de pensée traditionnelles ; à ce problème, le présent dossier ne prétend pas tant apporter une solution que de montrer sa complexité.

L'« AFFAIRE KALLAS »

PEUT-ON RÉGULER LES LOBBYISTES ?

L'idée du commissaire européen Siim Kallas de créer un registre européen des lobbyistes a relancé le débat sur l'exposition des décideurs européens aux efforts d'influence des groupes d'intérêts et ses conséquences sur les choix politiques de l'Union.

FLORENCE AUTRET



Depuis 2006, Florence Autret est la correspondante à Bruxelles des publications financières de l'AGEFI et du quotidien régional breton *Le Télégramme*. Elle publie également dans *lavedesidees.fr*, *Regards sur l'économie allemande*, *Telos* et *Politique étrangère*. Elle délivre enfin, depuis 2005, un enseignement sur le lobbying européen à Sciences Po Paris. Son essai sur l'influence américaine sur la construction européenne, *L'Amérique à Bruxelles*, a été publié en mars 2007 par les éditions du Seuil et a reçu le Grand Prix des dirigeants d'entreprises EAP-ESCP/L'Expansion.

D'ici la trêve estivale, le commissaire européen en charge de l'administration et de la lutte contre la fraude, l'ancien Premier ministre estonien Siim Kallas, doit ouvrir le premier « registre des lobbyistes européens ». Il compte en faire un temps fort de son mandat. À un an du renouvellement du Parlement et de la Commission européenne, il s'agira de couronner l'initiative lancée en avril 2005 sous le nom de « European Transparency Initiative » (ETI). Si elle n'est pas l'unique élément de l'ETI, la création du registre a été de loin le plus controversé. Aujourd'hui encore, les conseils en lobbying redoutent les effets pervers d'une action apparemment frappée au coin du bon sens. « L'enfer est pavé de bonnes intentions », murmurent-ils *off the record*.

L'inscription sur le registre Kallas sera volontaire mais elle devra contenir des éléments financiers (avec quel degré de précision ? Cette question restait en débat en avril 2008). Ce *trade-off* – un registre, mais facultatif – est une fausse bonne solution, estiment les conseils en affaires publiques qui, parfois et à des fins commerciales évidentes, divulguent le nom de leurs clients. Ils redoutent de perdre une partie de leur clientèle dès lors que celle-ci saura que, sinon l'objet précis, au moins le montant de la mission confiée à un consultant, devra être rendu public.

« Je ne suis pas sûr de pouvoir avoir une conversation ouverte avec un client pour savoir ce qu'il fera lorsque le registre va s'ouvrir », confie un consultant inquiet. « On va recréer de l'opacité », prévoit un autre, qui craint qu'un certain nombre de cabinets se soustraient à la nouvelle réglementation, laquelle reposera notamment sur un code de conduite inspiré de l'autorégulation actuellement en vigueur. « La réglementation est au lobbying ce que les taxes sont aux cigarettes : plus vous les augmentez, plus vous encouragez la contrebande », résume, en connaisseur, le conseil d'une multinationale du tabac.

« Devons-nous attendre d'avoir notre propre affaire Abramov¹ ? » se défendait le commissaire estonien lors d'une audition au Parlement européen en octobre 2007. Pour lui, il ne fait aucun doute que la crédibilité et la légitimité des lobbyistes et des décideurs publics européens sortiront grandies de ce surcroît de publicité fait à leurs relations. Le fait le moins ironique de ce débat n'est pas que le scandale Abramov a bien eu lieu *en dépit* du Lobbying Disclosure Act de 1995 qui soumet les représentants d'intérêts auprès du Congrès à des règles de publicité très strictes². L'avenir dira si ce registre produit ou non un effet d'éviction, comme le craignent certains lobbyistes. Il nous semble néanmoins douteux qu'il apporte le surcroît de légitimité et de crédibilité attendu par le commissaire.

L'histoire du registre ne s'écrit pas sur une page blanche. Le lobbying et sa régulation sont un sujet à Bruxelles depuis plus d'une décennie

1 | Affaire révélée en 2006 dans laquelle le lobbyiste Jack Abramov fut convaincu d'avoir corrompu plusieurs membres du Congrès américain, démocrates et républicains, pour le compte de certains de ses clients.

2 | Cf. l'article de François Vergniolle de Chantal p. 83.

Histoire du lobbying en Europe

Dès les années 1980, fleurissent à Bruxelles les *consultancies* : transfuges de la Commission, des cabinets d'avocats ou *spin off* des grands cabinets qui tentent l'aventure en indépendant.

Dans son très informé *Lobbying européen*¹, Daniel Guéguen distingue quatre étapes dans l'évolution du phénomène de lobbying. Une étape de construction, d'abord, qu'il appelle celle du « lobbying fusionnel », entre 1957 et 1970. Ce sont les temps héroïques de la Politique agricole commune et des débuts de la politique commerciale, lorsque le GATT crée un immense appel d'air à Bruxelles et permet de définir une position commune euro-

péenne, l'époque où les syndicats agricoles sont, sinon aux commandes, au moins copilotes. Suit une phase dite de « reflux » entre 1971 et 1987, lorsque la machine européenne est bloquée par les dissensions entre États et que l'exercice de toute influence par une entreprise ou un secteur exige de véritables qualités de « diplomate ». Les leviers juridiques et institutionnels européens étant freinés, les fonctionnaires nationaux ont la

(cf. chronologie « Douze ans de débat européen »). Ce débat a été lancé en 1996, au moment où les professionnels des « affaires publiques » se mettent en quête de reconnaissance après dix années d'expansion extraordinaire de leur profession. Dire que la réunion organisée à l'initiative de l'industrie chimique européenne (sans doute l'une des représentations industrielles les plus imposantes, avec 140 collaborateurs chargés uniquement de suivre et influencer les travaux européens) en marque le débat n'est pas une provocation. À Bruxelles, comme d'ailleurs à Paris, le débat sur le lobbying émane des professionnels eux-mêmes. Il procède d'une demande de reconnaissance, pas seulement symbolique. La première mission de la toute jeune Society of European Affairs Professionals (SEAP), qui a fêté ses dix ans en 2007³, a consisté à obtenir pour ses membres un droit d'accès (une accréditation permanente) au Parlement européen, exactement comme l'Association française des conseils en lobbying créée en 1994 par Thierry Lefébure et Olivier Le Picard, les deux fondateurs de la profession en France. La différence ici entre Paris et Bruxelles est que la SEAP a mis un code de conduite... et dix-huit mois pour y parvenir, alors que l'AFCL, qui s'est elle aussi construite autour d'un projet d'autorégulation, est toujours « sur le point » d'obtenir gain de cause. Si le même processus d'autodéfinition est à l'œuvre à Paris et à Bruxelles, le parallèle ne doit pas être poussé beaucoup plus loin. Le lobbying européen a une histoire bien à lui qui l'inscrit au cœur du processus d'intégration, alors qu'on ne saurait sérieusement faire l'histoire

3 | Rogier Chorus, qui fut président de la SEAP, a établi à cette occasion un récit de l'histoire de l'association « The SEAP saga : ten years of organising a young profession » qu'il est probablement possible d'obtenir auprès du secrétariat de la SEAP.

main. Puis vient l'époque dite du « lobbying stratégique » qui coïncide avec l'avènement du Grand Marché. L'Acte unique, qui trace la voie de sa réalisation sous la forme d'un immense agenda réglementaire, est signé en 1986, à peine plus d'un an après l'arrivée à la tête de la Commission européenne de Jacques Delors, l'ancien ministre de l'Économie de François Mitterrand. C'est un âge d'or du lobbying car la mécanique fédérale (monopole d'initiative de la Commission et vote à la majorité qualifiée du pouvoir législatif, dans ses branches parlementaire, au Parlement, et intergouvernementale, au Conseil) se remet en place et se renforce. Ces deux décennies sont fondatrices,

comme l'explique Daniel Guéguen, qui y voit apparaître « les grandes techniques de lobbying encore employées aujourd'hui » : « la crédibilité technique », une approche globale qui inclut tous les relais d'influence (Commission, Parlement, groupes d'experts, syndicats, ONG, presse), et enfin une communication qui assure de la visibilité sur une scène politique saturée.

À ces trois étapes, Daniel Guéguen en ajoute une quatrième, qui aurait débuté en 2006 : celle du lobbying « transversal », dans ce qu'il appelle, avec le sens de la provocation qui lui est propre, « L'Europe à 30 ». La taille actuelle de l'Union, ne fût-elle que de 27 États, appelle selon lui une « modification



de la République française à la seule lueur des influences exercées sur ses institutions par les milieux d'affaires.

LE LOBBYING, FACTEUR D'INTÉGRATION

On ne peut pas comprendre l'importance prise par le lobbying européen sans passer par cette interrogation qui est au centre de toute réflexion sur l'intégration : comment des gouvernements nationaux ont-ils pu, au fil des décennies, accepter et même contribuer à l'émergence d'un pouvoir supranational à Bruxelles ? Là réside le paradoxe fondateur du pouvoir européen, ce que l'on est tenté d'appeler son mystère. Ne nous dit-on pas que l'Europe a ceci d'inouï qu'elle est sinon un État, au moins une entité politique qui ne s'est pas forgée autour du vainqueur d'un conflit, qui n'a pas été imposée par une nation aux autres mais qui est, depuis l'origine, un acte de volonté collectif réunissant vaincus et vainqueurs ? Revenir sur le lien entre la création des communautés et la défaite allemande lors de la Seconde Guerre mondiale nous éloignerait du sujet. Toujours est-il que la construction communautaire est admise de l'intérieur en dépit des limitations de pouvoir évidentes qu'elle impose à ses composantes.

La chronique communautaire fournit maints exemples de conflits d'intérêts ou de divergences de vue entre, d'un côté, les dirigeants nationaux, de l'autre, les dirigeants européens. Les moins savoureux ne sont

radicale » des techniques de lobbying. Elle remet en cause les associations professionnelles, handicapées par leur taille même (les fédérations professionnelles s'élargissent au rythme de l'Union, parfois même avec un peu d'avance sur elle, si bien qu'elles comptent souvent autour de 30 membres). Guéguen plaide pour le passage d'un lobbying sectoriel (ou catégoriel) à une approche « transversale » qui couvre « toute la chaîne de valeurs » et coalise entreprises, syndicats, consommateurs, ONG. Ce séquençage, qui s'appuie sur des éléments objectifs, est un appel aux entreprises à repenser leur stratégie d'influence. Daniel Guéguen, qui a été pendant plus de vingt ans l'un

des principaux lobbyistes de l'industrie sucrière puis agricole (il fut secrétaire générale du COPA/COGECA, la puissante confédération agricole et agroalimentaire) à Bruxelles, a été l'un des deux premiers Français à créer un cabinet de conseil en affaires européennes, Clan Public Affairs. Cependant, les différentes formes de lobbying décrites par Daniel Guéguen ne se sont pas strictement succédées dans le temps (ce qu'il ne prétend pas) ; elles se superposent, comme en témoigne le paysage actuel du lobbying qui regroupe, selon les estimations, plus ou moins 15 000 professionnels. Fédérations professionnelles et syndicales, européennes et nationales, côtoient

pas tirés de la politique de concurrence. La Commission européenne, qui dispose en la matière de pouvoir quasi judiciaire, puisqu'elle prend des décisions (autorisation/autorisation sous conditions/interdiction des fusions entre entreprises, contrôle des aides d'État, sanction des cartels et abus de position dominante), se heurte constamment aux autorités publiques nationales ou locales. Souvenons-nous des échanges entre Nicolas Sarkozy, alors ministre des Finances et de l'Économie du gouvernement Raffarin, et Mario Monti, commissaire européen à la Concurrence, au moment du renflouement par l'État français du groupe industriel Alstom. Bercy dut se plier aux impératifs de Bruxelles afin que les fonds publics investis dans le groupe ne créent pas de distorsion de concurrence vis-à-vis, notamment, de Siemens, son grand concurrent européen. Quelques années plus tôt, il était question de sauver Air France, mise en péril par l'insuffisante préparation à la libéralisation du transport aérien décidée à Bruxelles avec les gouvernements nationaux. Passons sur les batailles récurrentes entre la Commission et Berlin, Munich ou Düsseldorf au sujet, cette fois-ci, du soutien des Länder aux banques publiques régionales allemandes, ou encore sur l'épique dossier du financement du logement social néerlandais qui aboutit à rendre plus d'autonomie aux États en matière de services publics dans le cadre du

La professionnalisation du lobbying coïncide avec l'achèvement du marché unique.

les bureaux de représentations d'entreprises, les coalitions sectorielles de groupes internationaux, les ONG environnementales ou sociales et les cabinets de conseil en lobbying, grands (environ 50 personnes) ou petits. Les *one man shop* ne sont pas rares, les cabinets d'une dizaine de personnes, courants. La crise de la représentation des grandes fédérations européennes ne date pas d'hier. Les grandes banques et assurances européennes, par exemple, ont créé dès 2000 une European Financial Services Roundtable dont le lobbying très proactif a eu une influence réelle sur la politique de libéralisation des marchés et des services financiers menée ces dernières années. Exemple

plus ancien, l'European Roundtable of Industrialists, qui a joué dès les années 1980 un rôle décisif dans la mise en place de l'Acte unique de 1986, a été créée en partant du constat de l'incapacité de la confédération patronale européenne, l'UNICE, à porter la voix des grandes entreprises transnationales.

La modernisation et la professionnalisation du lobbying à partir du milieu des années 1980 coïncide avec la création d'une industrie de l'influence *sui generis*. Elle travaille avec les entreprises, notamment extra-européennes, qui voient dans la politique de libéralisation et de normalisation, résumée dans le terme d'« achèvement du marché unique »,



futur traité de Lisbonne. Et pourtant, les traités où figurent les principes du droit de la concurrence européen ont été signés par les chefs d'État. Les directives qui les mettent en œuvre ont été adoptées par le Parlement et par le Conseil des ministres. Les dirigeants nationaux seraient-ils idiots ou masochistes ?

Il serait plus juste de dire qu'ils sont myopes. Ils sous-estiment les conséquences de leurs actes par ignorance des usages qui seront faits du droit qu'ils coproduisent. L'intégration est un processus de sédimentation juridique qui se construit dans la durée avec l'aide de cette institution méconnue mais ô combien centrale dans l'édifice : la Cour de justice des communautés européennes. Serait-on jamais passé, sans la Cour de Luxembourg, des deux articles griffonnés dans un sous-sol du Commissariat général au Plan en 1950, portant sur les ententes et les positions dominantes et visant à contrôler la vague de concentration de l'industrie de la Ruhr, à l'édifice majeur qu'est le droit européen de la concurrence actuel ? Certainement pas. C'est au milieu des années 1970, dans la phase creuse de l'intégration européenne, que la Cour a donné à la Commission la base juridique lui permettant (ce que les traités ne prévoyaient nullement) d'élaborer, à partir de ces brefs articles, un droit secondaire, autrement dit les règlements du Conseil et autres décisions de la Commission sur lesquelles repose aujourd'hui encore son pouvoir d'autorité de la concurrence européenne. On pourrait aussi revenir sur l'effet de cliquet provoqué par l'arrêt *Cassis de Dijon* de 1979, qui va créer un

une source d'opportunité et de risques. Dès cette époque, le carcan de la représentation classique, institutionnelle des fédérations professionnelles, commence à sauter. On a alors vu fleurir à Bruxelles les *consultancies* dont quelques grands noms restent encore présents dans le paysage tandis que d'autres apparaissent régulièrement : transfuges de la Commission, des cabinets d'avocats ou *spin off* des grands cabinets qui tentent l'aventure en indépendant.

Après cette phase initiale de floraison qui remonte aux années 1985-1995, est venue une période de concentration, de nombreux cabinets ayant été rachetés par les grandes enseignes internationales

des relations publiques et des affaires publiques que sont Fleishman Hillard, Burson Marsteller, Hill & Knowlton ou Weber Shandwick. Dans une industrie où, à l'instar du conseil juridique, toute la valeur réside dans le « capital humain », ces grandes enseignes ont trouvé chez les pionniers du lobbying des connaisseurs des institutions qu'à l'époque aucune école ni université en Europe ne pouvait encore proposer (exception faite du Collège de Bruges, créé en 1947). Or le lobbying « stratégique » et même « transversal » décrit par Daniel Guéguen, celui qui ne se soucie pas des contraintes de représentativité mais mise sur les coalitions (notamment avec des ONG), sur la

environnement juridique nouveau et particulièrement favorable à l'« abaissement des barrières non tarifaires » au sein du marché intérieur. Il y a, au fondement de l'activité communautaire, l'articulation entre un droit (la lettre des traités), une volonté d'affirmation institutionnelle (de la part de la Commission, du Parlement et de la Cour de justice), et l'utilisation du levier institutionnel, juridique et juridictionnel par des groupes d'intérêts. Le lien de la machinerie européenne avec l'univers politique nationale est ténu. C'est d'autant plus vrai en France où la marginalisation et l'inféodation du Parlement au pouvoir exécutif empêche tout débat comparable à celui qui peut avoir lieu à Copenhague ou à Berlin au sujet des décisions passées ou futures en matière de politique européenne. Comme l'a noté Christian Lequesne dès 1993, la fabrique de la politique européenne de la France échappe complètement au contrôle législatif⁴. Elle reste aujourd'hui entre les mains d'un service de coordination interministériel rattaché au Premier ministre.

Pour se déployer, la politique européenne a besoin de maintenir les dirigeants nationaux à distance. Cette mise à distance procède de plusieurs phénomènes. La myopie naturelle des autorités nationales vis-à-vis du fait européen en est un. La politique judiciaire de la Cour de Luxembourg en est un autre. Prenons seulement trois exemples d'initiatives prises par les juges et par eux seuls, et sans lesquels la construction politique européenne ne serait pas devenue ce qu'elle est : l'affirmation en 1964 de la primauté du droit communautaire, le principe de compétence implicite

4 | « Paris-Bruxelles : comment se fait la politique européenne de la France », presses de la FNSP, 1993.

communication et les relations avec la presse, qui use et abuse du recours à l'expertise économique et juridique, fait de l'« agenda setting » pour intervenir le plus tôt possible dans le processus législatif, ce lobbying-là est précisément le savoir-faire spécifique de ces conseils en affaires publiques. L'intérêt est à l'industrie du lobbying ce que l'aiguillon de la demande et son corollaire, l'innovation, sont au monde productif.

Le secteur financier fournit un exemple frappant de la cohabitation entre une forme de représentation traditionnelle, celle des grandes institutions professionnelles que sont la Fédération européenne des banques et le Comité européen des assuran-

ces, d'un côté, et des formes plus « pointues » comme, par exemple, l'European Financial Roundtable ou l'European Parliamentary Financial Services Forum. Chacun joue son rôle. Les premiers servent de représentation de l'ensemble d'un secteur et, par là même, de légitimation et de test des choix réglementaires proposés par la Commission européenne, les seconds d'aiguillon de l'agenda européen. La proposition de créer un cadre paneuropéen pour les retraites privées n'aurait pas pu être portée par une organisation comme le CEA, qui intervient beaucoup plus comme un instrument de validation technique et politique *a posteriori*. **F. A.**

1 | *Europolitique*, L.G.D.J., février 2007



DOUZE ANS DE DÉBAT EUROPÉEN SUR LE LOBBYING

Initiatives politiques

1992
Signature
du traité
de Maastricht.

1996

Le Parlement européen adopte des « règles de conduite » pour les lobbyistes (rapport Ford).
Rapport du député **Glynn Ford** sur les groupes d'intérêts au Parlement européen.

1997

Adoption d'un code de conduite des représentants de groupes d'intérêts par le Parlement européen.

1998

Adoption par le Parlement de règles de procédure concernant la transparence et les déclarations d'intérêt de ses membres.

1990

Création du cabinet Catherine Stewart.

1996

Le CEFIC (Confédération européenne de l'industrie chimique) organise un échange de vue avec les parlementaires sur le lobbying.

1997

Création de Clan Public Affairs par Daniel Guéguen.

Création de Houston Consulting par John Houston.

Réunion constitutive de la Society of European Affairs Practitioners (SEAP).

1999

SEAP obtient la délivrance de badges d'accès au Parlement européen pour les lobbyistes accrédités par le Parlement.

Initiatives
de groupes d'intérêts
ou de professionnels



2000
Fusion
entre FELPA
et SEAP.

2003
Création
de Corporate
Europe
Observatory
(Amsterdam).

2005
Création de
Alliance for
Lobbying
Transparency
and Ethics
Regulation
(ALTER-EU)
par 140 ONG
et CEO.

Création
de l'EPACA
(European
Public Affairs
Consultancies
Association).

SEAP se dote
d'un nouveau
code de
conduite.

2007
Anniversaire
des 10 ans
de SEAP
(Society
of European
Affairs
Professionals).

de 1971, et enfin celui de la reconnaissance réciproque, affirmé en 1979. Cette jurisprudence permet à la Commission de tirer des traités une force décuplée. Enfin, le vote à la majorité qualifiée au Conseil libère la capacité d'initiative de la Commission européenne en facilitant l'adoption des textes.

Toutefois, les États membres et leurs gouvernements ne sont pas seulement la source première du pouvoir de la Commission et du Parlement, ils ne sont pas seulement une force d'inertie qu'il faut savoir tempérer, ils sont également une source de légitimité. La mise à distance de la politique nationale s'opère au prix d'une perte potentielle de légitimité, comme le montre le débat déjà ancien sur le « déficit démocratique » européen (mais parle-t-on du déficit démocratique français ?). Cette perte doit être compensée. L'affirmation des lobbies y contribue. Leur fonction quasi institutionnelle est de contribuer à pallier les manques de la représentation démocratique, au sens classique, en lui adjoignant une participation active des groupes d'intérêts. « La commission a toujours été une institution ouverte aux apports extérieurs. La Commission croit que ce processus est fondamental pour le développement de ses politiques. Ce dialogue s'est avéré valable tant pour la Commission que pour les parties extérieures intéressées. Les fonctionnaires de la Commission reconnaissent la nécessité d'un tel apport et l'estiment bienvenu », peut-on lire dans un document du secrétariat de la Commission de 1992.

LE LOBBYING, FACTEUR DE LÉGITIMITÉ

Compte tenu des conditions dans lesquelles la Commission peut s'affirmer, une représentation proprement européenne des intérêts économiques et sociaux est pour elle une question de survie. Faut-il au reste s'étonner que, dans un système organisé à l'échelle d'un continent, avec un demi-milliard d'habitants et un système productif aussi sophistiqué et régulé que le sien, la représentation appelle d'autres relais que la voie parlementaire classique ou la médiation des exécutifs nationaux ? Les lobbies participent d'une forme nouvelle de la représentation adaptée à la fois à la nature et à l'objet, économique, du projet européen.

On aurait pu penser que l'émergence du Parlement européen comme institution à part entière, capable d'infléchir les choix de la Commission et les compromis du Conseil des ministres, démonétise le lobbying en substituant à des influences multiples et parfois peu visibles une forme de représentation « vraiment représentative ». Il n'en a rien été. Le Parlement fournit au contraire un surcroît de travail aux professionnels de l'influence car il allonge le processus décisionnel et est une source d'incertitudes supplémentaire. En réalité, le lobbying européen croît et embellit à mesure que les institutions européennes consolident leurs

compétences et étoffent leur agenda. Dire que la représentation parlementaire ne suffit pas à l'exercice législatif européen ne relève pas d'une affirmation de principe mais d'un constat de fait. Plus d'Europe, c'est plus de lobbying.

Pour la Commission, les représentants d'intérêts sont une source d'expertise indispensable et, pour tout dire, un allié dans l'entreprise de régulation et de normalisation à l'échelle continentale dans laquelle elle investit l'essentiel de ses forces. Elle a cherché à en faire en outre un élément de légitimité en plaçant la bonne gouvernance, la pratique systématique de la consultation mais aussi la diversification des intérêts présents à Bruxelles au centre de sa politique. L'initiative consistant à « mieux légiférer », et par laquelle la Commission s'impose de passer tout projet législatif au crible d'une étude d'impact, n'en est que le dernier avatar. C'était au reste également un moyen de répondre aux critiques de la « régulation excessive » venues du Royaume-Uni, de l'Irlande et des Pays-Bas à partir de la fin des années 1990. La Commission finance également une multitude d'associations, notamment en matière de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, ce qu'au reste lui reprochent les conseils en lobbying travaillant généralement pour des grands groupes. Ils y voient une source d'instrumentalisation du lobbying par la Commission européenne et, pour tout dire, de concurrence déloyale. Les grands groupes payent leur influence au prix fort, alors que les ONG sont subventionnées, protestent-ils en substance. Le financement du lobbying sur fonds communautaires, s'il répond à un souci de diversification des intérêts, n'a rien de nouveau. La confédération européenne des syndicats reçoit depuis toujours un soutien décisif du budget communautaire. Il est de notoriété publique, par exemple, que le COPA/COGECA, la confédération agroalimentaire qui est aussi l'une des plus anciennes organisations présentes à Bruxelles, établit son agenda interne en fonction de celui des groupes de travail pilotés par la Commission, afin de faire de substantielles économies de frais de déplacement, le poste habituellement le plus lourd de toute organisation constituée à l'échelle européenne. Parler à ce sujet de subvention n'est pas abusif, comme le reconnaissent les intéressés eux-mêmes.

Il est enfin frappant que la Commission n'ait réellement commencé à faire la théorie de ses relations avec les lobbies que poussée par le Parlement – avec lequel elle entretient une relation complexe de coopération et de concurrence – et bien plus lentement que lui. Le rapport Ford

Le lobbying européen croît et embellit à mesure que les institutions européennes consolident leurs compétences.

sur les groupes d'intérêts, publié en 1996, s'était rapidement accompagné d'une première salve de régulation, consistant à rendre publiques les demandes d'accès au Parlement faites par des lobbyistes mais aussi à exiger, de la part des eurodéputés, plus de transparence dans leurs relations avec les lobbies. Il débouchera sur la création du seul registre qui existe actuellement, en attendant celui annoncé par Siim Kallas, et qui consiste dans une liste de personnes accréditées auprès du Parlement, où figure également leur employeur. Le Livre blanc sur la gouvernance de la Commission, où celle-ci exprime très ouvertement son besoin de lobbying, ne paraît qu'en 2001. Il débouche sur l'obligation faite aux fonctionnaires de traiter de façon équitable les groupes d'intérêts, autrement dit de veiller eux-mêmes à l'équilibre et à la proportionnalité des influences auxquelles ils sont exposés. Ce Livre blanc sera suivi, un an et demi plus tard, d'une communication intitulée « Vers une culture renforcée de la consultation et du dialogue ». L'ETI n'est que le prolongement de ce travail d'autorégulation et d'autolégitimation lancé il y a sept ans.

La « bonne gouvernance » est devenue une marque de fabrique communautaire.

« Peu importe qui est assis autour de la table : Français, Anglais, Indien, Américain ou Polonais, confie un haut fonctionnaire européen, ce que je vise, c'est la meilleure réglementation qui soit, celle qui, si possible, s'imposera dans le reste du monde. » Ce point

de vue est très révélateur de la culture politique de la Commission. La « bonne gouvernance » – la consultation extensive des *stakeholders*, autrement dit des parties prenantes (ONG, entreprises, États tiers, représentants des consommateurs ou des salariés), en théorie mises sur un pied d'égalité –, associée à un travail selon les canons de la démocratie représentative, avec le Parlement et le Conseil, est devenue une marque de fabrique communautaire, le savoir-faire propre du pouvoir communautaire européen. Mais la consultation, autrement dit la négociation non institutionnelle, est pensée et vécue par la Commission comme un atout dans le rapport de force qui l'oppose à d'autres institutions européennes. Et elle l'est probablement.

QUE PENSER DE L'INITIATIVE KALLAS ?

Dans ce contexte, comment comprendre l'initiative du commissaire Kallas, exigeant plus de transparence ? La Commission européenne se découvre victime du succès de sa propre politique de soutien à la représentation des intérêts. Elle entreprend donc de la réguler pour lui donner plus de légitimité et de crédibilité. Elle entend donner des gages d'équité. Mais son initiative a été prise à son tour dans le maelström des

jeux d'influence bruxellois. Les ONG se sont défendues d'être des lobbies et, à tout le moins, d'être traitées comme des intérêts économiques et leurs conseils. L'ETI a été l'occasion pour le CEO, Corporate Europe Observatory (basé à Amsterdam), comparable à Citizen Watch aux États-Unis, de dénoncer le lobbying d'entreprises et d'affiner ainsi son profil de « lobby anti-lobbies ». L'organisation publie, par exemple, un amusant guide du quartier européen de Bruxelles, consacré aux bureaux de lobbying de l'industrie⁵. La position du CEO, qui a publié d'intéressants ouvrages aux accents altermondialistes, sur la politique européenne est claire : les décideurs publics européens subissent une influence excessive des intérêts industriels. Avec trois autres ONG (Friends of the Earth Europe, Spinwatch et Lobbycontrol), elle décerne chaque année un « Prix du pire lobbyiste » (Worst Lobby Award). Était nommé pour 2007 EPACA (European Public Affairs Practitioners Association), fédération européenne des conseils en lobbying créée en 2005, au titre de son lobbying contre l'initiative transparence de Siim Kallas⁶ !

La transparence ne fait que repousser les limites de l'opacité, elle ne l'élimine pas.

À l'opposé, les conseils en lobbying et leurs clients critiquent l'influence excessive des ONG sur les députés et certaines directions de la Commission européenne (DG environnement, DG affaires sociales). Ils reprochent à cette dernière de leur donner une importance disproportionnée pour pallier son déficit démocratique. Ce faisant, ils feignent d'ignorer que leur propre présence procède non seulement d'un besoin de leurs clients mais aussi d'une demande institutionnelle, et ils reproduisent, en le retournant, le discours des ONG qui justifient leur activisme par l'importance du lobby adverse.

De nombreuses ONG demandent en outre que l'inscription sur le futur registre de la Commission soit obligatoire plutôt que facultative. Tout en restant apparemment ferme sur ce point, la Commission a proposé de renforcer l'incitation à s'inscrire en liant cet acte à la possibilité de participer aux consultations en ligne qu'elle organise. Pour les organisations représentatives qui travaillent en leur nom propre, cela revient pratiquement à créer une obligation de s'enregistrer. Pour les cabinets de conseil en affaires publiques, en revanche, cela ne constituera pas une incitation aussi évidente car ils agissent uniquement au nom de leurs clients et n'ont pas vocation à prendre position en tant que conseil (sauf précisément sur la régulation du lobbying). Par conséquent, le risque est bien réel de voir une partie de la profession rester hors de toute réglementation, y compris de l'autorégulation (certains cabinets n'ont jamais signé les codes de conduite des deux associations professionnelles,

5 | « Lobby Planet. Brussels the EU quarter. Explore the corporate lobbying paradise », téléchargeable sur le site du CEO.

6 | Ce sont finalement les constructeurs automobiles allemands qui l'ont emporté pour les pressions qu'ils ont exercées sur la Commission européenne pour empêcher, et à tout le moins retarder, la réduction obligatoire des émissions de CO² des voitures.

EPACA et SEAP). Par ailleurs, la participation aux consultations est très loin, on l'a vu, d'être le seul moyen d'exercer de l'influence sur la politique européenne. Elle n'est que le moyen le plus visible et sollicite au reste les organisations les plus facilement repérables dans le paysage.

Ces mesures auront donc une portée limitée sur la pratique du lobbying européen, car elles n'en touchent pas les ressorts. Obliger les lobbies à divulguer leurs sources de financement fournira une information supplémentaire et certes intéressante sur les moyens d'influence déployés dans la capitale européenne. Mais l'observation de faits simples comme la taille des locaux occupés et le nombre de personnes employées fournissait déjà des informations précieuses. Ajoutons qu'à défaut d'inclure tous les conseils en lobbying dans le système, il sera toujours possible de recourir à des forces « auxiliaires »

Ces mesures auront une portée limitée sur la pratique du lobbying.

échappant à toute publicité. Dans un système ouvert, la transparence ne fait que repousser les limites de l'opacité, elle ne l'élimine pas.

Les contrepoids les plus sûrs à une influence excessive d'intérêts spécifiques résident dans la force des institutions elles-mêmes. La Commission européenne ne s'y est pas trompée qui propose de renforcer ses « standards de consultation », comme l'avait fait jadis le Parlement. Se pose alors la question de l'autonomie de ces institutions, en termes d'expertise notamment, lorsqu'on voit l'usage parfois abusif d'expertises économiques fait par les lobbies. La Commission européenne a conscience de ce point faible : pendant l'examen de son projet de règlement des produits chimiques, qui a suscité à Bruxelles la mobilisation de lobbyistes probablement la plus importante de toute l'histoire communautaire, la Commission avait organisé un exercice consacré à la synthèse et à la critique de plus de trente études d'impact qui avaient été produites par les groupes d'intérêts.

Plus encore, au Parlement européen, l'insuffisance des moyens de recherche propre est frappante compte tenu des enjeux des législations examinées. Le renforcement des services internes du Parlement serait, de l'avis unanime des députés, utile à une approche plus éclairée des sujets. Par ailleurs, une mesure toute simple consistant pour les députés à annexer à leur rapport la liste de tous les intérêts qu'ils ont reçus et entendus constituerait un réel progrès en matière de transparence. Bien qu'évoquée par certains élus, elle n'a pas fait à ce jour l'objet d'une proposition concrète.

Un autre contre-pouvoir consiste dans l'équilibre interinstitutionnel et dans le jeu politique entre Etats (au Conseil européen) et entre élus (au Parlement). Là encore, Reach fournit un exemple saisissant de la

politisation d'un sujet et de la polarisation du débat comme moyen de parvenir à une solution équilibrée. Les organisations environnementalistes dénoncent les reculs, en termes de protection de la santé et de l'environnement, occasionnés par les changements apportés au texte au cours de son examen parlementaire. Mais personne ne nie qu'il constitue un progrès immense par rapport à la situation antérieure. Rappelons pour l'anecdote que, sur ce dossier, le rapporteur socialiste italien Guido Sacconi a reconnu qu'entre les innombrables consultations qu'il avait faites, celle de la Confédération européenne des syndicats lui avait été particulièrement précieuse. Non, ou non seulement, parce qu'étant lui-même ancien syndicaliste, il lui attacherait un intérêt particulier, mais parce que la CES, étant elle-même tiraillée entre la logique productiviste et compétitive, qui tendait à demander un assouplissement des normes de protection proposées, et la logique de protection de la santé et de l'environnement, qui allait en sens inverse, aurait réalisé une sorte de synthèse qui pourrait préfigurer celle qui s'établirait au niveau des eurodéputés.

LA PRIME AUX PLUS GRANDS

Il est en revanche une réserve jamais formulée à l'égard du lobbying européen et néanmoins irréfutable. Par sa nature européenne même, il introduit un biais dans la représentation à laquelle, nous le répétons, il concourt. Le fait communautaire favorise par nature les intérêts pan-européens. Une entreprise organisée à l'échelle du continent aura plus de facilité, pas tant à se faire entendre, qu'à élaborer et exprimer une position européenne, dans les termes propres des institutions européennes dont le discours roule sur l'« intégration » des marchés, par rapport à une organisation réunissant des structures nationales plus promptes à défendre l'idée de subsidiarité. Entre Axa, d'un côté, et une réunion de mutuelles d'assurances nationales (non intégrées au sein d'une entreprise), de l'autre, il y a un écart de capacité d'influence qui n'est pas imputable à un quelconque a priori idéologique des décideurs communautaires, mais est inhérent au fait européen. Cet écart est tout sauf neutre. Les lobbies les plus entendus à Bruxelles ne sont pas les lobbies industriels contre les lobbies environnementalistes, ce sont les lobbies intégrés ou intégrationnistes, contre les lobbies décentralisés, voire « subsidiaristes » (au sens de défenseurs du principe de subsidiarité). Il peut être difficile, même avec des arguments solides, de résister à une politique d'intégration. Les services financiers de détail en fournissent un exemple

Les contrepoids les plus sûrs résident dans les institutions européennes elles-mêmes.

frappant. La Commission européenne s'est engagée dans un travail d'harmonisation de certains services comme le crédit à la consommation en dépit du caractère éminemment décentralisé et local de la distribution de ce type de produits. Elle agit ainsi à la fois selon sa vocation et sous une pression réelle d'une poignée d'établissements financiers qui ont acquis ces dernières années une taille européenne et voient dans une harmonisation une source d'économie d'échelle. Pourtant, les arguments économiques pour une telle harmonisation sont relativement faibles et surtout l'opposition politique forte, comme l'ont montré les cinq années de débat, inachevé au reste, sur ce projet de texte. Cet exemple montre le biais intégrationniste européen mais dément en même temps l'idée selon laquelle on aurait affaire à une machine folle, sans pilote, à une sorte de rouleau compresseur de l'harmonisation. Il est d'ailleurs frappant de noter que cette harmonisation se traduira probablement par une amélioration conséquente du niveau moyen de protection des consommateurs en Europe dans ce domaine.

À défaut d'avoir formulé le diagnostic de ce biais intégrationniste, la Commission et le Parlement risquent de prêter le flanc à la critique du nivellement aveugle et de la prime à la taille. Les antidotes existent pourtant. Ils se nomment Parlement et Conseil des ministres, où les positions nationales sont vertement défendues. Ils résident aussi dans un apprentissage de l'activisme européen par les regroupements d'entités décentralisées, la directive européenne sur les services et les débats sur les services d'intérêt général ont produit à cet égard un effet d'apprentissage impressionnant sur les acteurs locaux.

Le lobbying n'est plus, et cela depuis longtemps, une manière contestable de faire de la politique à Bruxelles mais la réponse apportée à une double demande, institutionnelle (de légitimation) et sociale (de représentation). Composante endogène de l'intégration européenne, il est probablement, à côté du monopole d'initiative de la Commission, du vote à la majorité au Conseil européen et du principe de primauté du droit communautaire, le quatrième pied sur lequel repose l'édifice politique européen. En ce sens, il contribue à démocratiser l'édifice européen, n'en déplaise aux tenants du « retour du politique » et aux parangons de la « représentation nationale ». Mais le contraste existant entre la place qu'il occupe de fait et l'inconfort que ce constat engendre montre que l'analyse du processus d'intégration n'a pas été menée à son terme. Le débat actuel sur le lobbying le confirme. La grammaire politique de l'Union reste à écrire.

ÉTATS-UNIS, LA DÉMOCRATIE DES LOBBIES

Si le lobbying fait partie intégrante de la tradition politique américaine, il a toujours posé problème, et les débats récents montrent que les difficultés n'ont pas été levées.

FRANÇOIS VERGNIOLE DE CHANTAL



François Vergniolle de Chantal est maître de conférences à l'université de Bourgogne (Dijon). Il a récemment publié *L'Empire de l'Exécutif*, Paris, Armand Colin, 2007. Il travaille actuellement sur la vie politique aux États-Unis, notamment sur les évolutions du Sénat américain

Les Pères Fondateurs américains n'étaient pas seulement des hommes politiques, mais aussi, pour une majorité d'entre eux, des intellectuels. Leurs écrits politiques, réunis et publiés sous le titre *Le Fédéraliste*, constituent le meilleur commentaire de la Constitution des États-Unis. Le texte numéro 10, rédigé par James Madison, est particulièrement connu : il expose une théorie du pluralisme selon laquelle la prolifération des « factions » doit être encouragée dans la nouvelle République, de sorte qu'aucune majorité ne puisse s'assurer la domination des institutions de façon pérenne. La multiplication des groupes d'intérêts, des partis et des clubs serait ainsi une garantie de républicanisme. Madison avait en tête la multiplicité des Églises protestantes ; pour lui, la neutralité religieuse de la jeune République ne pouvait être garantie que par le pluralisme religieux. Cette configuration, particulièrement progressiste pour l'époque, s'est révélée tout à fait adaptée au développement social ultérieur des États-Unis : l'immigration de masse jointe à l'extension géographique continentale ont démultiplié les clivages, les intérêts et les revendications, donnant ainsi de nouvelles dimensions au pluralisme initial de Madison.

C'est ainsi que différents intérêts sociaux se sont organisés pour promouvoir leur point de vue auprès du gouvernement. Les premières associations commerciales se forment dans les années 1820 et différents groupes associatifs participent pleinement à la vie politique : contre l'alcoolisme dès 1820, contre l'esclavage, ou encore en faveur de l'émancipation des femmes. Le terme de lobbying¹ se popularise dans ces années-là,

1 | Précisons que l'acception du terme de « lobby » est plus vaste en anglais qu'en français : dans le contexte américain, les lobbies incluent par exemple des mouvements de masse directement issus de la société civile. En France, en revanche, les lobbies sont associés à un petit groupe d'individus suffisamment bien placés pour avoir une influence sans commune mesure avec leur assise populaire.

et c'est quelques décennies plus tard, dans les années 1870, que le lobbyisme est reconnu officiellement comme activité légale. La première loi nationale d'encadrement des lobbies date des années 1920. Elle précède de peu l'extraordinaire expansion du lobbyisme au cours des années 1930, au moment où l'État fédéral étend considérablement son influence. Le flot de groupes de pression nécessita rapidement un nouveau cadre législatif, qui est encore d'actualité aujourd'hui, le *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, visant à assurer la transparence de l'activité des lobbies en les obligeant à s'inscrire auprès du Congrès et à publier leurs comptes.

La loi de 1946 a été modernisée en 1995, lorsque les républicains, affichant leur volonté de « nettoyer » la capitale fédérale de sa corruption supposée, adoptèrent le *Lobbying Disclosure Act*. En 2006, à la suite du scandale autour de Jack Abramov, un lobbyiste de Washington DC condamné pour avoir soudoyé des responsables publics, les démocrates firent à leur tour campagne en partie contre la « culture de la corruption » qu'ils constataient chez les républicains. Par ailleurs, une loi est débattue au Congrès, le *Legislative Transparency and Accountability Act*, accepté par le Sénat, mais pas encore par la Chambre. Ces textes s'inscrivent dans la même logique que celui de 1946, mais multiplient les requis pour assurer une transparence toujours plus grande des activités des lobbyistes. Actuellement, les lobbies doivent se déclarer auprès du Congrès et rendre publics les noms de ceux qu'ils représentent, leurs contacts, leurs positions idéologiques et le montant de leurs émoluments. La proposition

Le réchauffement n'existe pas, du moins certains le croient

COMMENT TRAVAILLE LE LOBBY DES SCEPTIQUES

Aux États-Unis, certains scientifiques, industriels et hommes politiques de droite continuent de nier l'existence du changement climatique. Enquête.

SHARON BEGLEY | SOURCE **NEWSWEEK** | ARTICLE PUBLIÉ DANS **COURRIER INTERNATIONAL** N° 881 - 20 SEPTEMBRE 2007.



Barbara Boxer présidait la commission de l'environnement du Sénat depuis moins d'un mois quand le verdict est tombé en février dernier : « Le réchauffement du système

climatique est sans équivoque », concluait un rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC, l'organe international qui compile régulièrement les résultats de la recherche en climatologie), élaboré par 600 scientifiques travaillant pour les gouvernements, les

de réforme de 2006 impose des restrictions précises à l'action directe des lobbies : outre l'interdiction faite aux membres du Congrès et à leurs conseillers d'accepter des repas ou des cadeaux d'un lobbyiste, les financements de leurs déplacements doivent être publics.

Ces lobbies sont de plusieurs types. Certains viennent immédiatement à l'esprit. On pense naturellement aux groupes industriels (National Petroleum Refiners Association, American Farm Bureau Federation, National Federation of Independent Businesses) ou à des sociétés précises. C'est à cette catégorie qu'appartient le lobby des compagnies pharmaceutiques (*drug lobby*) si puissant dans le débat actuel sur la couverture-maladie. Mais dans l'acception américaine du mot, il faudrait y inclure les syndicats (AFL-CIO, le United Mine Workers...). Les lobbies professionnels sont des acteurs déterminants – l'American Bar Association pour les professions légales ou bien l'American Medical Association. Enfin, les intérêts financiers sont bien présents – avec l'American Bankers Association et la National Savings & Loan League. Les organismes publics ont eux-mêmes leurs propres lobbies, comme par exemple la National League of Cities ou bien les universités (le *research lobby*). Il existe aussi des lobbies qui ne s'en tiennent pas à la défense d'un intérêt catégoriel étroit, mais qui visent à prendre en charge une cause générale au nom de l'intérêt public. C'est tout particulièrement vrai dans le cadre de la protection de l'environnement ou la défense du consommateur où les organisations sont actives : National Resource

universités, les associations écologistes ou des entreprises de quarante pays. Pis, il y a une probabilité de 90 % que les émissions de gaz à effet de serre provoquées par la combustion de carburants fossiles causent des vagues de chaleur plus graves entraînant des sécheresses plus longues et des pluies plus torrentielles qui donneront lieu à des inondations plus importantes. Pire que ce que prévoyaient les études précédentes. Voilà des décennies que certains contestent que le climat est en train de changer du fait de l'activité humaine, mais Mme Boxer s'est dit qu'avec « les énormes avancées de la science, le temps des sceptiques était compté ».

Alors qu'elle quittait une réunion avec le patron du GIEC, une collaboratrice lui communiqua pourtant une information stupéfiante : un lobby conservateur longtemps financé par la compagnie pétrolière ExxonMobil offrait 10 000 dollars à des scientifiques pour rédiger des articles critiquant le nouveau rapport et les modèles informatiques sur lequel il reposait. « J'ai compris, confie Mme Boxer, qu'il y avait derrière tout ça des gens résolus qui n'avaient pas l'intention de renoncer. » Certes, 19 millions de personnes ont regardé les concerts Live Earth en juillet et les magazines « verts » remplissent les rayons des marchands de journaux, et *Une vérité qui dérange*, le film tiré du



Defense Council, Union of Concerned Scientists, le Sierra Club, ou bien Common Cause. D'autres lobbies défendent une catégorie de la population – ce sont les lobbies ethniques ou bien le lobby des retraités, le puissant AARP (American Association of Retired People). Enfin, il existe des lobbies politiques, voire idéologiques : la National Rifle Association (NRA) défendant le droit de posséder une arme à feu, ou NOW (National Organization for Women), la principale organisation féministe, étant des cas emblématiques. Même les Églises ou les gouvernements étrangers ne sont pas en reste et recrutent des lobbyistes. Au total, chaque intérêt social, du plus mineur au plus puissant semble s'être doté de son propre groupe de pression. Actuellement 7 000 lobbies sont inscrits à Washington DC (les plus prestigieux étant situés sur K Street) et des millions d'Américains appartiennent à un ou plusieurs groupes (à tout le moins payent leurs cotisations et participent à quelques rencontres).

K STREET

Comment agissent les lobbies ? Toute leur action vise à obtenir un accès aux décideurs publics susceptibles d'influencer la cause ou l'intérêt pour lequel ils agissent. La première étape de leur démarche est de chercher à instaurer un climat de confiance avec les responsables politiques. Pour ce faire, il convient d'abord de présenter un point de vue équilibré et crédible. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, il est difficile pour un

best-seller éponyme d'Al Gore, a remporté un oscar. Mais, en dehors de Hollywood, de Manhattan et autres lieux où vivent ceux qui causent, la machine à nier tourne à plein régime – et continue à modeler la politique du gouvernement et l'opinion publique.

Depuis la fin des années 1980, scientifiques dissidents, groupes de réflexion capitalistes et certaines grandes entreprises mènent une campagne savamment orchestrée et abondamment financée pour entretenir le doute à propos du changement climatique. En Europe et au Japon, la majorité des gens considèrent que le réchauffement climatique fait l'objet d'un large consensus chez les climato-

logues et que ceux-ci pensent que le climat est altéré par les gaz à effet de serre – qui proviennent essentiellement de la combustion du charbon, du pétrole et du gaz naturel qui alimentent en énergie l'économie mondiale. L'influence de la machine à nier reste en revanche forte aux États-Unis, si l'on en croit un sondage réalisé cette année par Newsweek : 39 % des personnes interrogées déclarent que les climatologues sont « largement divisés » quant à la réalité du réchauffement de la planète ; 42 % déclarent qu'ils sont également divisés à propos du rôle de l'activité humaine dans le réchauffement climatique ; seuls 46 % pensent que l'effet de serre se fait déjà sentir aujourd'hui.

lobbyiste d'exagérer les enjeux de sa cause : il risquerait de perdre tout crédit auprès de la personne qu'il approche. Les responsables politiques eux-mêmes – tous bords politiques confondus – reconnaissent l'utilité des lobbies pour recevoir une information de qualité sur les enjeux politiques du moment. Dans ces conditions, l'influence des lobbies sur les responsables peut se transformer en véritable symbiose. C'est un des risques principaux de l'activité des lobbies. Dans sa version la plus inoffensive, il prend la forme du phénomène dit des *revolving doors*, c'est-à-dire le passage des responsables du public au privé. Un ancien politique peut aisément se transformer en lobbyiste en utilisant les ressources de son carnet d'adresses. Le même individu peut ensuite facilement revenir à la carrière publique et dès lors prêter une oreille attentive aux attentes de son ancien client privé... Relativement légitime, cette pratique devient franchement problématique quand elle aboutit à la « capture » des institutions ou administrations publiques par un intérêt donné. Dans le domaine de l'audiovisuel, par exemple, les membres de la FCC (Federal Communications Commission) sont fréquemment d'anciens lobbyistes, soulevant ainsi des risques évidents de conflits d'intérêts. Il en va de même pour la Federal Trade Commission (FTC). L'exigence de transparence des lois de 1946 et 1995 est alors soumise à rude épreuve.

Si l'accès aux décideurs ne permet pas de résoudre un problème, les lobbies ont la possibilité de se lancer dans des procédures judiciaires, soit devant des cours fédérées, soit au niveau fédéral. C'est de cette façon que

Résultat du travail de sape des sceptiques, les innombrables déclarations sur l'urgence de mettre un frein au changement climatique n'ont pour l'instant pas débouché sur grand-chose de concret. Certes, en septembre dernier, Arnold Schwarzenegger a signé une loi engageant la Californie à faire revenir ses émissions de dioxyde de carbone au niveau de 1990 d'ici à 2020 et de les réduire encore de 80 % d'ici à 2050 ; certes, neuf grands groupes américains – parmi lesquels Alcoa, Caterpillar, Duke Energy, Du Pont et General Electric – ont appelé en janvier le Congrès des États-Unis à « adopter une législation nationale stricte » pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Mais,

même si au moins huit projets de loi en ce sens ont été déposés, leur sort reste incertain.

La météo elle-même semblait conspirer contre les sceptiques. L'été 2003 fut particulièrement violent, avec une vague de chaleur qui tua des dizaines de milliers de personnes en Europe. Le consultant Franz Luntz, homme clé de la conquête du Congrès par le Parti républicain en 1994, recommanda alors à ses clients républicains d'« insister plus que jamais sur les incertitudes du monde scientifique à propos du réchauffement » tout en recrutant encore plus d'« experts proches de leurs positions ». Les experts en question travaillaient rarement directement sur le sujet (Lindzen, du MIT, étant une exception), mais



des progrès sensibles ont pu être accomplis, en particulier dans le domaine des mœurs. Les décisions de la Cour suprême sur le droit à la vie privée (1965) ou sur le droit à l'avortement (1973) sont le résultat d'une action judiciaire initiée par des lobbies, en l'occurrence des groupes favorables aux droits des femmes. Mais d'autres exemples sont encore plus significatifs : le processus d'émancipation raciale a été le résultat d'une décision de la Cour suprême, *Brown v. Board of Education* en 1954, qui résultait des actions de la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), l'association historique de lutte contre les discriminations raciales. Les groupes industriels ont eux aussi fréquemment recours à des procédures judiciaires. L'exemple du tabac a particulièrement marqué les esprits : à la fin des années 1990, la tentative menée par la FDA (Federal Drug Administration) pour réglementer l'industrie du tabac fut défaite devant les Cours suite aux procès menés par les industries du secteur. Mais les actions de ce type sont constantes dans des domaines aussi divers que la fiscalité, la réglementation anti-trust, ou les brevets.

Enfin, les lobbies s'invitent aussi au jeu électoral. Afin d'éviter toute corruption, les contributions des lobbies sont réglementées depuis le Federal Election Campaign Act de 1971 (amendé en 1974). Chaque lobby peut ainsi créer son Political Action Committee (PAC) afin de financer le(s) candidat(s) qui a/ont ses préférences (un maximum de 5 000 dollars, appelé *hard money*, par candidat est imposé). D'au-

le public n'y prit pas garde. Pour la plupart des profanes, un scientifique est un scientifique. Il ne fut pas difficile de convaincre le Congrès. « À la Chambre des représentants, les responsables du groupe républicain considéraient en général qu'il n'était pas question de soutenir quoi que ce soit qui irait dans le sens d'un changement climatique », raconte le républicain David Goldston, ancien secrétaire général de la commission des sciences de la Chambre. « Nombre de membres du parti étaient convaincus que les résultats scientifiques avaient été truqués, voire inventés par les démocrates. Ils tiraient une grande partie de leurs informations de groupes de réflexion conservateurs et de groupes

industriels. » Quand, en 2003, le Sénat demanda l'élaboration d'une stratégie nationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, les deux Chambres durent accorder leurs violons. « Le négociateur de la Chambre des représentants dit en gros : "Vous savez, on n'acceptera pas ça", et celui du Sénat répondit : "Ouais, on sait", et toute l'affaire fut enterrée dans une bonne humeur relative. C'était couru d'avance », ajoute Goldston.

UN NOYAUTAGE EN RÈGLE DES INSTITUTIONS

La machine à nier ne veillait pas uniquement à étouffer les lois dans l'œuf. Elle s'efforçait également d'éviter que le public exige des actes. Il lui

tres types de contributions, employées dans les années 1990 et dites *soft money*, furent interdites en 2002 par la *Bipartisan Campaign Reform Act...* pour être remplacées par l'argent véhiculé par les « groupes 527 », du nom de l'article du code du droit fiscal les régissant. Les groupes 527 soutiennent une cause, mais jamais explicitement un candidat, le plus souvent par le biais de campagnes médiatiques. Leurs dépenses ne sont pas plafonnées car ces groupes se contentent de soutenir une cause, et non pas une personne, ce qui les place sous la protection du 1^{er} Amendement garantissant la liberté d'expression.

Si le modèle américain offre un certain nombre d'avantages, il n'en demeure pas moins que les problèmes sont nombreux. À commencer par le fait que les lobbies représentent le plus souvent des intérêts étroits, ceux pour lesquels un petit groupe d'individus peut aisément se mobiliser. En revanche, plus l'intérêt est large plus il est difficile de mobiliser en sa faveur. Cette question classique de rationalité de l'engagement est le défaut le plus évident du phénomène des lobbies. Le même type de difficulté se retrouve au niveau de l'organisation et de l'argent. Les groupes qui sont le plus à même de s'organiser et de lever des fonds sont ceux qui vont se lancer dans l'aventure

Chaque intérêt social, du plus mineur au plus puissant, est doté de son propre groupe de pression.

fallait donc gérer soigneusement ce qu'écrivaient et déclaraient les autorités et les scientifiques dépendant du pouvoir. Le gouvernement nomma d'anciens lobbyistes du charbon et du pétrole à des postes clés de l'élaboration de la politique climatique. Les autorités firent en sorte que tout rapport et tout discours jettent un doute sur les conclusions des études climatologiques – de façon à empêcher qu'elles puissent servir de base à des décisions politiques.

La réaction au dernier rapport du GIEC, en février 2007, a montré que les sceptiques avaient encore de la ressource. Non contents d'offrir 10 000 dollars aux scientifiques prêts à critiquer le texte, ils

mettent en avant un nouveau thème : même si le monde est en train de se réchauffer, et même si ce réchauffement est dû en partie à la combustion des carburants fossiles, il n'y a pas de quoi s'inquiéter. D'une certaine manière, la machine à nier est désormais en mode pilotage automatique. « Certains membres du Congrès ont complètement intégré cet état d'esprit », confie Manik Roy, du Centre Pew sur le réchauffement climatique, et ils n'ont donc plus besoin d'être conseillés par les groupes de réflexion et par les scientifiques dissidents qui les gavent d'arguments depuis vingt ans. Malgré tout, les contestataires rencontrent toujours plus d'obstacles. Après s'être fait tancer par



du lobbyisme. Cela signifie concrètement que les classes supérieures sont les plus à même d'influencer le processus de décision par le biais du lobbyisme. Mais qu'en est-il des groupes de citoyens pauvres (minorités raciales, exclus, marginaux) ? Qui les représente ? Certes, dans un contexte culturel comme celui des États-Unis, où la vie associative est intense, des organismes d'intérêt public se créent, mais le biais demeure manifeste.

Le modèle américain d'une « démocratie des lobbies » est un modèle ambivalent, dont l'un des mérites est de mettre au jour la réalité de la vie politique, celle de la rivalité constante des intérêts. Refuser cette réalité au nom de principes, certes louables, contribue à rendre opaque le jeu inévitable des influences, rendant ainsi les lobbies réellement nuisibles à la démocratie. Ce pluralisme américain résulte aussi d'un parcours historique bien spécifique, celui d'une société qui a créé de toutes pièces ses propres institutions, autrement dit une succession d'événements différente de celle des pays européens. Mais il semble par ailleurs que la reprise de ce pluralisme soit certaine au niveau de l'Union européenne, sans doute précisément parce que, là aussi, il s'agit d'une série d'institutions mises en place par des sociétés préétablies.

le Sénat pour avoir versé 19 millions de dollars durant plusieurs années à des organismes fournissant « des données très contestables », pour reprendre les termes du sénateur [démocrate] Jay Rockefeller, ExxonMobil vient de mettre un terme à ce soutien. Un porte-parole du groupe pétrolier a déclaré en juin que celui-ci ne doutait pas des risques que posait le changement climatique. Autre choc, Bush a annoncé début août qu'il organiserait fin septembre un sommet sur le réchauffement, dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre en 2008. Les sceptiques en ont été sidérés. D'autant qu'en 2009, ils risquent de ne plus avoir d'amis à la Maison-Blanche. Tous les

candidats démocrates à la présidence considèrent officiellement le réchauffement climatique comme une menace réelle et promettent de faire voter des réductions similaires à celles adoptées par la Californie et d'autres États. Dans le camp républicain, seul John McCain – qui fut longtemps la principale personnalité républicaine à aborder la question – soutient une telle politique.