

■ L E S A M I S D E ■

l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

"Les Invités"

organisée grâce aux parrains
de l'École de Paris :

Accenture
Air Liquide¹
Algoé²
ANRT
Arcelor
Cabinet Regimbeau¹
Caisse des Dépôts et Consignations
Caisse Nationale des Caisses d'Épargne et
de Prévoyance
CEA
Centre de recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
IBM
IDRH
IdVectoR¹
Lafarge
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
SAP France¹
Schneider Electric Industrie
THALES
Total
Unilog

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} février 2005)

FAIRE ENTENDRE SA VOIX À BRUXELLES

par

Stefan SCHEPERS

Consultant

Cofondateur de European Public Policy Advisors (EPPA), Bruxelles

Jacques du PUY

Directeur général
de Bayer CropScience Europe
(agrochimie)

Dimitri GIOTAKOS

Membre du cabinet
du commissaire européen
pour l'environnement

Débat animé par

Jean-Claude THOENIG

École de Paris, CNRS et INSEAD

Séance du 4 octobre 2004

Compte rendu rédigé par Elisabeth Bourguinat

En bref

C'est par milliers sinon par dizaines de milliers que se comptent les intérêts, causes et groupements qui essaient de s'exprimer à Bruxelles. Leur influence respective ne se mesure pas toujours au bruit qu'ils font. Comment les entreprises peuvent-elles faire entendre leur voix dans une telle cacophonie apparente ? Comment les responsables des politiques européennes peuvent-ils faire le tri entre les multiples argumentaires ? Le lobbying traditionnel qui accordait la priorité aux jeux de relations est en déclin. Il est remplacé par une approche qui donne plus d'importance aux arguments, aux risques et aux opportunités propres à chaque politique en élaboration. Faire entendre sa voix signifie donc prendre en compte le *policy making*, c'est-à-dire les enjeux et les solutions dont les pouvoirs publics ont la charge en prenant l'initiative de compromis acceptables.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Stefan SCHEPERS

Rien de très nouveau dans la pratique du lobbying, terme désignant toute action ayant pour but d'influencer une autorité publique. Les bas-reliefs de l'Antiquité nous montrent la foule se pressant dans le vestibule du Sénat afin de rencontrer tel ou tel haut personnage. Les salons du XVIII^e siècle servaient autant à se créer des réseaux à la cour qu'à discuter de littérature. Les puissants eux-mêmes envoyaient des délégations vers d'autres puissants à travers des ambassades : on pourrait considérer qu'un diplomate n'est rien d'autre qu'un lobbyiste d'État, ou qu'un lobbyiste est un diplomate d'intérêt privé. Le phénomène a cependant changé d'échelle : aujourd'hui, le marché du lobbying à Bruxelles est estimé à cent millions d'euros par an.

Le modèle européen résiste

Si le lobbying d'affaires est devenu de plus en plus important et même incontournable, c'est que les relations entre entreprises, société et politique se sont profondément transformées.

Le modèle néolibéral propagé par les États-Unis et les organisations internationales alliées, c'est-à-dire celui de l'émancipation du marché économique par rapport à son environnement social, à travers la dérégulation et le retrait du pouvoir politique, ne va probablement pas réussir à s'imposer aussi massivement qu'on l'avait imaginé. On voit déjà, au Japon ou encore en Chine, se dessiner d'autres modèles de marchés, plus liés aux cultures traditionnelles et à l'environnement social. En Europe, le modèle de marché social a mieux résisté qu'ailleurs : il s'agit bien d'une économie de marché, mais réglementée par l'autorité publique afin de tenir compte des besoins sociaux et environnementaux.

À Bruxelles, les entreprises se trouvent confrontées à une double nécessité : au plan mondial, œuvrer à une libéralisation et à une dérégulation maximales afin de pouvoir contrer efficacement leurs concurrents d'Amérique ou d'Asie ; en Europe, s'efforcer de maintenir des relations de coopération et de soutien avec les pouvoirs politiques et la société civile de tous les pays européens dans lesquels elles ont des intérêts, ainsi qu'avec les institutions européennes, qui dirigent l'ensemble du système. Ce dilemme apparaît clairement lors des négociations de directives européennes en matière de politique sociale, d'environnement, de santé, de protection des consommateurs et autres.

Un système politique complexe

À ce dilemme fondamental s'ajoute la difficulté, pour les entreprises, de se familiariser avec la complexité du fonctionnement européen. L'Union européenne n'est pas un État, mais un système semi-fédéral privé de deux des pouvoirs d'État les plus importants : en particulier, elle ne dispose pas de compétences d'allocation de ressources ou de redistribution, mais seulement de compétences législatives.

De leur côté, les vingt-cinq pays membres ont développé, au fil des siècles, des cultures spécifiques, et proposent des réponses qui varient selon leur contexte historique, culturel, social et économique. Comme l'a dit un jour le président Mitterrand : « *Nous portons tous un sac à dos avec vingt siècles dedans.* » Un directeur de cabinet à Paris et un directeur de cabinet à Berlin n'ont pas la même culture administrative et ne remplissent pas les mêmes fonctions, même s'ils portent le même titre. Un ministre n'a pas du tout les mêmes contraintes ou facilités que son homologue d'un autre pays vis-à-vis du parlement national, du système des partis politiques ou des mécanismes électoraux. Il est nécessaire pour une entreprise de connaître toutes ces différences si elle veut être efficace au niveau européen.

Les politiques ont essayé de remédier à cette situation en imposant la majorité qualifiée pour les prises de décision par les Conseils des ministres et en donnant un plus grand rôle au Parlement européen, directement élu. Ceci a eu pour effet de faciliter la prise de décision,

mais a augmenté la méfiance des citoyens pour Bruxelles, et aussi celle des entreprises, qui se trouvent souvent confrontées à des compromis politiques incompréhensibles pour elles et néfastes pour leurs affaires.

Une prise de conscience progressive

Il est devenu très compliqué pour les entreprises de trouver leur chemin dans ce système politique multipolaire, avec des procédures inconnues et très complexes. Mais ne pas s'y engager signifie laisser le champ libre à ses concurrents. C'est donc un défi à relever : dans le monde actuel, il est devenu impossible, pour une entreprise, de se contenter de gérer son marché de produits et de services ; il faut également qu'elle apprenne à gérer ce que nous appelons le "non-marché", c'est-à-dire tout ce qui entoure et influence le marché commercial.

Face à ce défi, les premières réactions des entreprises ont été le déni et le refus. Encore aujourd'hui, à Bruxelles, l'ONG Greenpeace emploie à elle toute seule plus de personnels et de consultants que les quatre premières sociétés françaises de la Bourse de Paris réunies. En revanche, l'American Chamber of Commerce, organisme qui réunit à Bruxelles toutes les multinationales américaines, compte plus de personnel que la représentation française auprès de l'Union européenne.

Par ailleurs, les entreprises n'ont pas compris tout de suite que les méthodes de lobbying avaient changé. Certes, de même que les splendeurs des ambassades servaient autrefois à impressionner les dignitaires de la cour qui y étaient accrédités, de même, aujourd'hui, la magnificence des maisons de maîtres qu'occupent les multinationales à Bruxelles est destinée à illustrer leur puissance. Mais d'une simple représentation, on a évolué vers une gestion professionnelle des dossiers.

Relever le défi

En effet, la création d'un capital de confiance et d'influence ne suffit plus : il faut désormais pouvoir défendre son dossier auprès d'un réseau multinational et multiculturel de fonctionnaires et de politiciens, en étant sensible aux divers intérêts en jeu, aux différences de culture, aux tactiques des opposants. Aujourd'hui, on ne court plus les réceptions, mais on discute, analyse et chiffre à l'appui, sur le lieu de travail.

Les entreprises doivent apprendre à ne plus traiter les questions concernant leur environnement politique et social sous la forme de campagnes de communication ou de publicité, mais au contraire intégrer les développements politiques et sociaux dans leur stratégie d'entreprise, et ceci de façon proactive, et non pas défensive.

Une entreprise qui a la sagesse de travailler diplomatiquement et qui s'attire la confiance des autorités européennes et nationales dans les vingt-cinq pays membres peut souvent réussir à faire avancer un dossier politique complexe aussi bien, voire mieux, qu'un gouvernement. C'est ainsi qu'il y a quelques années, alors que la politique européenne en matière d'OGM semblait bloquée et que les multinationales américaines battaient tambour et criaient à la guerre commerciale, une entreprise franco-allemande discutait de solutions pratiques, dont une partie a été reprise presque littéralement dans la directive sur les OGM adoptée en 2001.

À mon avis, il serait urgent que les entreprises créent une nouvelle fonction de direction à côté des directions de la recherche, de la production, de la vente ou des finances : une fonction de direction des affaires extérieures de l'entreprise, qui gère les interrelations complexes entre l'entreprise et son environnement politique et social. Ce "ministère des affaires étrangères" fonctionnerait en lien étroit avec les autres départements-clefs de l'entreprise, au niveau de la direction et même du conseil d'administration.

Si à l'heure actuelle les entreprises européennes souffrent d'une certaine faiblesse par rapport à leurs concurrents, ce n'est pas seulement à cause de leur représentation plus modeste ; c'est

aussi en raison de l'inefficacité de leur organisation interne pour gérer cet aspect de leur stratégie.

Manuel du lobbyiste

Cette "direction des affaires extérieures" devrait tout d'abord bien analyser quels seront les besoins futurs de l'entreprise en fonction de sa stratégie : quelle organisation du marché, quelle réglementation pour l'accès à quels produits et services, quel type de libéralisation en Europe et dans le monde, quels tarifs d'importation, etc. Trop d'entreprises sont très avancées sur le plan de la recherche mais ne réfléchissent pas au cadre réglementaire qui serait nécessaire pour la mise sur le marché des produits résultant de cet investissement ; le cas des OGM ne constitue qu'un exemple parmi beaucoup d'autres.

Il faut également s'informer sur les évolutions prévisibles des politiques européennes, et ceci est relativement aisé car l'Union européenne fonctionne de façon assez transparente à cet égard. Ceux qui, aujourd'hui, sont surpris par le projet Reach (Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals), devraient se souvenir que le traité d'Amsterdam laissait prévoir une mesure de ce type. Souvent, les entreprises ne s'intéressent aux nouvelles mesures qu'au moment où tout est déjà arrêté.

Dans ces évolutions prévisibles, il faut essayer d'identifier qui pousse quel projet, pour quelle raison, avec quels alliés potentiels et quels opposants, puis définir quel est son propre scénario préféré, son scénario de repli, et celui qu'il faut éviter à tout prix.

Dans ce cadre, la fonction de communication ou de relation publique doit être une fonction d'exécution, et non une fonction de planification stratégique ; elle doit être intégrée à cette "direction des affaires extérieures". L'échec des entreprises européennes à Bruxelles vient souvent d'un manque de coordination interne et de la non-prise en compte des affaires extérieures de l'entreprise dans leur ensemble.

Les entreprises qui mettent en œuvre un tel dispositif s'aperçoivent rapidement que cet investissement porte des fruits, et qu'on peut calculer son rendement de la même façon que pour l'investissement dans la recherche ou dans le marketing. En revanche, quand on pratique le lobbying d'affaires en amateur, les coûts restent élevés, avec un faible résultat.

Le retard français

Trop d'entreprises françaises, par exemple, sont encore tentées par le simple relationnel et se font des illusions sur le pouvoir de leur propre gouvernement. Il faut bien comprendre qu'un gouvernement n'est qu'un lobbyiste parmi vingt-cinq et que le système européen rend pratiquement impossible qu'un seul d'entre eux suffise à défendre une entreprise ou un secteur. Il est désormais normal qu'une entreprise cherche à promouvoir ses intérêts avec l'aide de plusieurs gouvernements, voire contre celui de son propre pays.

C'est ainsi qu'en 1991, un grand constructeur automobile allemand, se trouvant confronté à l'opposition de son gouvernement, a trouvé appui auprès d'autres pays et du Parlement européen, et a obtenu une victoire éclatante. Désormais, ce genre de pratique est considéré comme normal, sauf par les entreprises françaises, qui apparemment font scrupule d'utiliser Bruxelles contre Paris. Inversement, le gouvernement français est parfois desservi par le fait que les entreprises françaises sont moins bien organisées que leurs concurrentes pour mettre en œuvre un lobbying efficace, alors même qu'il s'agit souvent d'acteurs de poids du point de vue de leur importance économique et de leur avance technologique.

EXPOSÉ de Dimitri GIOTAKOS

Mon parcours m'a amené à travailler dans des institutions européennes qui font l'objet d'une forte activité de lobbying. J'ai commencé par la direction chargée des entreprises à la Commission de Bruxelles (DG Entreprises), qui pourrait être considérée comme le lobbyiste interne de l'industrie européenne au sein de la Commission : elle la défend vis-à-vis des industries non européennes, mais aussi vis-à-vis des politiques développées par d'autres directions générales de la Commission européenne. Par exemple, l'industrie chimique a réussi à faire en sorte que le programme Reach ne soit pas laissé à la compétence exclusive de la direction de l'Environnement, mais soit comanagé par la DG Entreprises, ce qui permet d'espérer un résultat équilibré.

Je suis passé ensuite à la direction générale de la Concurrence, institution déjà beaucoup moins favorable aux entreprises, puisqu'elle peut interdire des fusions ou infliger des amendes pour des comportements contrevenant aux règles de la concurrence.

Je suis actuellement membre du cabinet du commissaire chargé des affaires sociales et de l'emploi, et à ce titre je défends des politiques suspectées de réduire la compétitivité des entreprises en garantissant plus de protection aux travailleurs. Enfin, dans quelques semaines, je travaillerai dans le cabinet du commissaire chargé de l'environnement, bête noire des industriels, et je peux donc m'attendre à faire l'objet d'un lobbying intense !

Démystifier et légitimer le lobbying

Au-delà de cette petite introduction, qui caricature la notion de lobbying, je voudrais en réalité la démystifier et la légitimer. La Commission européenne est la première à souhaiter travailler avec des lobbyistes, tout simplement parce qu'elle veut légiférer pour tout le monde, en tenant compte de tous les intérêts. Elle est donc très ouverte à ce qu'elle appelle elle-même le dialogue social. Par exemple, avant de proposer une réglementation qui touchera aux intérêts des entreprises et de leurs employés, elle demande à ces deux partenaires de trouver un accord et de lui faire une proposition sur la base de laquelle la Commission élaborera la nouvelle législation. Cette législation s'appliquera dans vingt-cinq pays et non pas dans un seul ; la responsabilité est donc énorme, et cette préoccupation de recueillir l'opinion des divers milieux et parties intéressés est cruciale à la fois pour la légitimité et pour l'équilibre de l'acte législatif.

La Commission européenne n'a pas encore accrédité le métier du lobbyiste, comme c'est le cas aux États-Unis, par exemple, où les lobbyistes disposent concrètement de cartes d'accès et de laissez-passer auprès du Sénat et de l'Administration, mais elle a formulé un code de conduite qui s'adresse pour l'instant à son propre personnel, en raison des contacts fréquents que celui-ci entretient avec le monde externe. Les lignes directrices de ce code de conduite sont la transparence, l'ouverture, la bonne administration, et surtout l'égalité de traitement envers toutes les parties intéressées, qu'elles soient nationales, privées, syndicales, régionales ou autres.

Le lobbying privé

Ceci m'amène à reformuler les différents types de lobbying existant, en commençant par le lobbying privé. Beaucoup de grandes entreprises ont désormais un siège d'affaires européennes à Bruxelles, chargé de ce qu'on appelle le *two way feedback* : cette antenne bruxelloise adresse au siège de l'entreprise, chaque jour ou chaque semaine, des notes sur ce qui se passe à la Commission, et les responsables du siège en font usage en fonction de leurs besoins ; de leur côté, ils prescrivent la façon dont les intérêts de l'entreprise doivent être représentés à Bruxelles.

Il y a quelques années, l'entreprise américaine General Electric a eu la surprise de voir interdire par la direction générale de la Concurrence sa fusion avec l'autre géant américain, Honeywell. La valorisation boursière de cette fusion s'élevait à cinquante milliards de dollars, ce qui en faisait la plus importante jamais programmée dans le monde industriel (en excluant le secteur des nouvelles technologies dont les valorisations boursières sont différentes). Nous l'avons bloquée car elle aurait créé des situations de positions dominantes dans plusieurs marchés européens. Or les décisions de la Commission européenne ont une portée extraterritoriale : elles ne valent pas seulement pour les entreprises européennes, mais pour toute entreprise de par le monde dont les activités peuvent avoir un effet sur le marché européen.

Que des technocrates de Bruxelles puissent interférer avec l'*American Dream* a causé un choc au fameux Jack Welsh, qui voulait terminer sa brillante carrière en constituant le plus grand groupe industriel du monde ; mais également au président américain nouvellement élu à l'époque, un certain George W. Bush. Résultat, aujourd'hui, sur la place Schumann de Bruxelles, trône le bureau bruxellois de General Electric. Le groupe a retenu la leçon et sait désormais qu'il faut surveiller de près ce qui se passe chez nous.

Le lobbying sectoriel

S'il reste un soupçon d'illégitimité dans le lobbying, cela ne peut être que dans le cas des lobbies privés ; ce soupçon s'efface dès qu'il s'agit de lobbying sectoriel. Récemment, les entreprises cotées en Bourse du secteur de l'informatique et des NTIC ont approché la direction des affaires sociales et de l'emploi pour se plaindre d'une proposition émanant du commissaire chargé du marché intérieur. Selon cette proposition, qui vise à harmoniser les comptabilités des entreprises au plan européen, ces dernières devraient cesser d'intégrer à leur passif les stock-options de leurs salariés. Or il se trouve que les entreprises des NTIC seraient plus particulièrement touchées par cette mesure car elles se sont constituées et ont appris à travailler en rémunérant leurs salariés, depuis la secrétaire jusqu'au développeur informatique, essentiellement avec des actions. Leurs lobbyistes ont mis en avant auprès de la direction des affaires sociales et de l'emploi qu'en décourageant ces entreprises d'avoir recours à ce mode de rémunération, on prenait un risque pour l'emploi, ce qui ne fait évidemment pas notre affaire. Je pense qu'il s'agit là d'un lobbying astucieux, efficace et utile.

Le lobbying national

Le lobbying national est le plus connu et je me contenterai donc d'en donner un exemple tiré d'un cas récent : l'élaboration de la directive sur le temps de travail. Il s'agit d'une mesure législative qui a pour base juridique la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, et qui fixe entre autres une limite maximale à la durée de travail hebdomadaire. Cette clause a fait l'objet d'un grand désaccord entre les États-membres de l'Union européenne : des pays comme la France, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, le Portugal, étaient favorables à l'instauration d'une limite maximale (on parlait d'une limite de quarante-huit heures par semaine en moyenne) ; tandis que d'autres pays, pour la plupart parmi les nouveaux États-membres et menés par le Royaume-Uni, la refusaient.

Les Britanniques voyaient dans cette réglementation un handicap pour leur compétitivité, ainsi qu'une ingérence dans leur système de relations sociales : cette limite maximale doit faire l'objet d'un accord entre les partenaires sociaux d'un secteur concerné, donc entre syndicats et patronat ; or dans le système britannique, il n'existe pas de syndicat, et selon eux, ce système fonctionne très bien ainsi. En tant que non-Français et non-Britannique, j'ai savouré avec délices ce débat extrêmement animé. De leur côté, les pays nouvellement entrés dans l'Union européenne faisaient valoir qu'ils ne pourraient pas rattraper le développement économique des pays les plus avancés si on faisait peser des contraintes sur la durée du temps de travail.

Ce lobbying intense a abouti à une proposition équilibrée, qui maintient un niveau satisfaisant de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et pour cela fixe bel et bien une limite à la durée travaillée, tout en prévoyant d'autres mesures pour ne pas compromettre le niveau de compétitivité des entreprises.

EXPOSÉ de Jacques du PUY

Bayer CropScience est une des composantes du groupe allemand Bayer. Nous avons trois domaines d'activité. Le premier est la protection des cultures par des produits insecticides, fongicides et herbicides, ainsi que le traitement des semences utilisées par les agriculteurs. Le second, l'application de ces mêmes produits à des secteurs non agricoles : il s'agit par exemple de produits pour les jardins, ou encore de produits insecticides employés par exemple dans la lutte contre les criquets en Afrique. Enfin, le dernier domaine est celui des biosciences appliquées aux semences et en particulier aux OGM, secteur sur lequel nous ne sommes, pour le moment, actifs qu'en Amérique, compte tenu de l'état actuel du marché.

Je voudrais apporter un témoignage de la façon dont une entreprise peut pratiquer le lobbying au plan européen, en prenant l'exemple d'un de nos produits, le Temik.

Définition d'une stratégie

Il s'agit d'un insecticide utilisé pour protéger les racines des plantes contre les attaques de nématodes, de petits organismes qui peuvent les faire dépérir. Ce produit existe déjà depuis une quarantaine d'années. Or l'Europe a décidé de réévaluer tous les anciens produits pour s'assurer que leurs dossiers correspondaient aux critères les plus sévères sur le plan de la sécurité, qu'il s'agisse de toxicologie ou d'environnement.

Le Temik est pour nous un produit très important, puisqu'il occupe le dixième rang de nos ventes au niveau mondial ; en revanche, en Europe, il reste secondaire car relativement peu de cultures sont concernées : les ventes de Temik représentent moins d'un pour cent de notre chiffre d'affaires européen.

En 1997, lorsque la nouvelle mesure s'est annoncée et que nous avons pris connaissance de la masse d'études complémentaires et des coûts associés, nous avons commencé à faire le tri parmi les cultures pour lesquelles il était réaliste de conserver l'autorisation de marché, et nous avons réduit leur liste significativement, pour aboutir, en 2001, à ne conserver que les oignons pour bulbes et la betterave sucrière.

Nous ne pouvons pas abandonner complètement le Temik, même s'il n'est pas stratégique au niveau européen. En effet, les systèmes d'homologation européens et américains sont les deux piliers des dispositifs d'autorisation de mise en marché mondiaux : de nombreux pays ne peuvent pas s'offrir les infrastructures nécessaires aux évaluations très complexes de ces produits, qui aboutissent à l'élaboration de l'équivalent d'un camion de documents pour chaque produit évalué. C'est pourquoi beaucoup d'entre eux s'appuient sur les évaluations faites en Europe. Il était donc clair qu'au travers de ce dossier était en jeu, au-delà d'intérêts européens mineurs, le support de nos homologations au niveau mondial.

Par ailleurs, nous avons été confrontés à la demande de nos clients européens qui redoutaient que nous abandonnions ce produit, car, pour certaines cultures mineures, il n'existait pas d'alternative et c'était donc leur activité économique qui était menacée. C'est ce qu'on appelle, dans notre jargon, les *usages essentiels*. Leur discours était le suivant : « *Vous nous vendez vos grands produits, sur lesquels vous gagnez de l'argent, mais vous devez aussi assurer un service sur des produits moins importants pour vous, mais qui sont indispensables pour nous.* »

Il est apparu assez vite que nous n'obtiendrions pas l'homologation en Europe. La seule approche possible pour conserver les "usages essentiels" était d'apporter des garanties suffisantes sur la qualité environnementale de notre produit.

Le processus

L'un des problèmes soulevés par les scientifiques était l'impact du Temik sur les oiseaux et sur les vers de terre, qui jouent un rôle important dans l'écosystème agricole.

Au cours du processus, nous nous sommes heurtés à un avis de la Commission européenne qui recommandait de ne pas maintenir l'homologation du produit. La décision était soumise à un vote à la majorité qualifiée, soit positif, soit négatif. Or nous nous sommes trouvés entre les deux : la majorité n'était qualifiée ni d'un côté, ni de l'autre.

La décision a alors été renvoyée au Conseil des ministres, et dans l'intervalle, grâce au dialogue mené avec nos différents interlocuteurs, nous avons élaboré un programme de *stewardship*, c'est-à-dire une assurance qualité permettant de garantir que les utilisateurs finaux, les agriculteurs, utiliseraient le produit dans des conditions qui préserveraient l'environnement. Cette solution a emporté la conviction de nos interlocuteurs et c'est ce qui nous a permis d'obtenir finalement une décision d'usage sur les usages essentiels, accompagnée de notre programme de *stewardship*.

Les leçons de l'expérience

Nous aurions pu aller plus vite si nous avions su clarifier plus tôt nos objectifs stratégiques : dans une entreprise complexe comme la nôtre, avec une organisation matricielle, et des intérêts qui paraissaient mineurs en Europe et beaucoup plus importants au niveau global, il a été difficile de parvenir à faire passer l'information et à fédérer tout le monde.

S'appuyer sur des spécialistes

Nous avons découvert très vite que, compte tenu de la complexité bruxelloise et de l'évolution rapide de la situation, il était impossible de nous débrouiller seuls, même en ayant des représentants sur place. Il est vrai, comme l'a dit Stefan Schepers, que la Commission agit en principe dans la transparence, mais elle est confrontée à des contraintes de calendrier fortes, qui sont difficiles à respecter, compte tenu de la complexité scientifique des questions traitées, et parfois de l'insuffisance des moyens. Vient un moment où les décisions doivent être prises rapidement ; or en général celles qui restent en suspens sont aussi les plus difficiles à prendre.

On entre alors dans un jeu où tout n'est plus aussi transparent : vos interlocuteurs cherchent à gagner du temps, quitte à vous mettre de temps en temps devant le fait accompli. Il est donc très important de pouvoir s'appuyer sur des spécialistes qui connaissent bien toutes ces contraintes, exercent une vigilance, et peuvent vous épauler pour réagir très vite : dans notre cas, sur un processus très long, qui a duré de 1997 à 2003, nous avons dû prendre certaines décisions en moins de vingt-quatre heures.

Enfin, alors qu'auprès de la Commission, les critères de décision sont essentiellement scientifiques et techniques, lorsqu'on arrive au niveau du Conseil des ministres, ils deviennent beaucoup plus politiques. Vous pouvez perdre à cause d'un accord passé entre deux pays sur un domaine complètement différent, parce que, sans que vous le sachiez, votre dossier sert de monnaie d'échange dans un accord donnant-donnant.

Proposer des solutions

La troisième leçon de cette expérience est qu'il faut toujours tendre vers des solutions *win-win*, en tenant compte de ses propres priorités mais aussi de l'agenda des politiques qui sont vos interlocuteurs. Ceci implique, parfois, de savoir dire non à sa direction générale et de faire la part du feu pour se concentrer sur l'essentiel.

Il faut aussi être capable de proposer des solutions lorsque la situation est bloquée. Dans notre exemple, certains pays étaient opposés à l'homologation de notre produit alors même qu'il n'était pas utilisé sur leur territoire. Au début, nous avions du mal à comprendre quelle était leur motivation, qui était en réalité une opposition de principe. Nous avons alors fait valoir notre programme d'assurance qualité. Nos interlocuteurs ont été très intéressés, car un tel programme était susceptible de s'appliquer ultérieurement à d'autres produits, et il leur paraissait important de voir comment cela fonctionnait concrètement. C'est ainsi que certains d'entre eux sont passés d'un vote négatif à un vote positif : nous avons su leur apporter quelque chose de nouveau et de positif. D'une certaine façon, l'aspect assurance qualité est devenu à leurs yeux encore plus important que le produit lui-même.

Enfin il faut chercher des alliés pour éviter d'être seulement un lobby privé. En l'occurrence, nous avons pu nous appuyer sur les producteurs pour qui notre produit était indispensable, et nous leur avons demandé de bien vouloir mouiller leur chemise également. À ce sujet, je nuancerais les propos de mes prédécesseurs en précisant que le lobbying ne se passe pas uniquement à Bruxelles. Il est important d'entretenir dans l'ensemble des pays européens des relations de confiance avec les pouvoirs publics et avec les partenaires ; cette confiance s'appuie sur des témoignages concrets sur le terrain.

Créer un European Corporate Affairs

La dernière leçon que nous avons tirée de cette expérience, c'est que nous ne pouvons plus nous contenter de mettre en place une *task-force* dédiée à ce genre de problèmes seulement lorsqu'ils se posent. Dans notre métier, cela se reproduit tous les six mois, et d'une façon plus générale, nous devons être capables d'anticiper en permanence sur les directives qui vont émerger ou les initiatives des ONG. Pour cela, il faut avoir une approche beaucoup plus structurée : cet aspect européen est un des éléments de notre compétitivité et mérite donc qu'y soient affectées des ressources permanentes. C'est pourquoi nous sommes en train de travailler à la création d'une direction de *European Corporate Affairs*.

DÉBAT

L'accréditation des lobbyistes

Un intervenant : *Pourquoi la Commission européenne n'accrédite-t-elle pas les lobbyistes comme c'est le cas aux États-Unis ?*

Dimitri Giotakos : Le parlement européen a essayé d'introduire un système d'accréditation et a donné des cartes à certains représentants basés à Bruxelles, mais il semble que ce dispositif n'ait pas fonctionné très correctement et qu'il y ait eu des abus ; je crois savoir qu'il est en train d'être durci.

De son côté, la Commission n'a pas voulu établir de règles d'accréditation parce qu'elle a souhaité pouvoir se protéger de toute intrusion abusive : ses membres doivent pouvoir s'isoler quand c'est nécessaire, pour travailler à leurs dossiers et réfléchir de manière scientifique. En contrepartie, ses services ont établi des répertoires listant les associations professionnelles du commerce, de l'agriculture, de l'industrie, constituées à un niveau communautaire, et ces répertoires sont considérés comme les outils de base permettant d'identifier les différents groupes d'intérêts.

Le cas du programme Reach

Int. : *Dans le cas du programme Reach, le fait d'avoir obtenu la double compétence, celle de la direction de l'environnement et celle de la direction de l'industrie, est un témoignage éclatant du pouvoir du lobbying. Comment ce résultat a-t-il été atteint ?*

D. G. : Je ne connais pas la réponse, et si je la connaissais, je ne suis pas sûr qu'elle serait présentable publiquement... Plus sérieusement, il est apparu que pour l'industrie, cette mesure apparaîtrait dans un premier temps comme très négative : l'objectif est de passer d'environ dix mille substances chimiques produites à seulement quatre mille. Beaucoup à Bruxelles sont convaincus que cette mesure sera en réalité bénéfique à l'industrie européenne, car celle-ci sera la première à admettre des règles d'enregistrement et d'autorisation pour les produits chimiques, mais elle sera probablement suivie par d'autres régions, notamment l'Asie et l'Amérique latine, et disposera ainsi d'une avance. Par ailleurs, cette mesure va probablement fortement stimuler la recherche et l'innovation. À terme, il s'agit donc d'un gain mais, dans l'immédiat, il a paru évident qu'une telle proposition ne pouvait passer qu'avec l'aval de l'industrie elle-même.

Quels garde-fous ?

Int. : *Les démocraties sont des horlogeries délicates dans lesquelles les attributions de chacun sont méticuleusement définies de façon à garantir des équilibres. Dans le cas du lobbying, je ne vois pas où est le garde-fou : qu'est-ce qui nous met à l'abri d'une disproportion d'un pouvoir singulier au détriment de l'intérêt général ? On songe par exemple au rôle de l'industrie pétrolière et de l'industrie de l'armement dans le déclenchement de la guerre d'Irak. Quel est le principe de régulation des différents lobbies que vous avez évoqués ?*

Stefan Schepers : À Bruxelles, certains cabinets de consultants, et pas des moindres, refusent certains dossiers ; cela s'est vu par exemple à l'égard de certains lobbies des sociétés produisant du tabac. À mon avis, le marché social européen, qui est d'une nature différente de celle du marché ultra-libéral américain, met de lui-même un frein invisible aux actions des entreprises. L'exemple fourni par Jacques du Puy me semble caractéristique : la société Bayer aurait parfaitement pu se servir de son poids économique pour essayer d'emporter la décision ; elle a préféré au contraire faire des propositions et chercher des compromis jusqu'à parvenir à convaincre ceux qui étaient d'une opinion contraire à ses intérêts. Je pense que beaucoup d'entreprises européennes adopteront ce type de démarche. L'autre frein vient de la commission elle-même : il est très clair qu'elle n'est pas à la merci des entreprises comme

l'est le gouvernement américain. C'est d'ailleurs un choc pour les cabinets de conseil qui travaillent pour des multinationales américaines, lorsqu'ils viennent chez nous et découvrent que ce qui est possible à Washington ne l'est pas à Bruxelles.

Int. : *Disons les choses crûment : aux États-Unis, les lobbyistes sont les financiers des politiques ; je suis lobbyiste à Bruxelles, et je n'ai jamais donné un sou à qui que ce soit. C'est une différence fondamentale.*

Les gros et les petits

Int. : *Concrètement, comment faites-vous pour assurer l'équité entre les gros et les petits ? Pouvez-vous accueillir tout le monde et accorder à chacun la même attention et le même temps d'écoute ?*

D. G. : Effectivement, nous nous efforçons de ne pas faire de discriminations en fonction de la taille ou de la provenance de notre interlocuteur. Il peut s'agir d'une fédération, d'une confédération européenne, d'un cabinet de consultants, d'un gouvernement national... Le principe est de ne refuser à personne l'accès à la Commission et de garantir à chacun la même attention ; et très concrètement c'est de cette façon que nous fonctionnons : nos journées se passent à écouter successivement tous les représentants des divers intérêts.

Int. : *On ne peut s'empêcher de penser malgré tout que les entreprises qui ne sont pas de taille européenne sont désavantagées par rapport aux autres.*

Jacques du Puy : Je vous ai présenté un exemple d'action qui ne concernait que l'entreprise Bayer CropScience ; mais en parallèle nous menons une action très importante au niveau de la profession : il existe des associations par pays ainsi qu'une association européenne, qui est très présente pour tout ce qui concerne l'évolution de la législation.

Int. : *Certaines entreprises utilisent d'ailleurs les interprofessions avec une certaine fourberie : en s'emparant d'un poste-clef, on peut s'adresser à la commission avec une double casquette, c'est-à-dire en tant que président de l'interprofession en question, mais aussi en servant ses propres intérêts.*

Int. : *Mais qu'en est-il des secteurs en émergence ? Il y a quarante ans, l'informatique existait à peine, et aujourd'hui nous constatons quelle place centrale elle joue dans tous les domaines. Qui aurait pu faire du lobbying sur l'informatique il y a quarante ans ?*

S. S. : Il n'est pas besoin d'être une grande multinationale pour être écouté à Bruxelles : il faut avoir un bon dossier, qui cadre avec les activités et les visions de l'Union européenne et de ses institutions. Un bon dossier donne toujours accès aux personnes appropriées.

D. G. : Beaucoup d'entreprises qui n'ont pas la taille européenne s'adressent à des consultants qui, eux, disposent de la surface nécessaire : ils ont leur siège à Bruxelles et des antennes dans les différents pays, qui leur donnent la possibilité de s'adresser aux ministres et aux représentants nationaux.

Bruxelles plus démocratique que Paris

Int. : *Je fais partie d'une fédération d'associations de patients et je souhaite témoigner que nous avons trouvé à Bruxelles un fonctionnement beaucoup plus démocratique qu'auprès de nos ministères de tutelle français. Nous avons pu nous appuyer sur des filiales européennes de groupes de biotechnologies américains, qui nous ont aidés à nous fédérer au niveau européen, et c'est à Bruxelles que nous avons obtenu l'autorisation de mise sur le marché d'un nouveau médicament. Bien sûr, cela ne s'est pas fait d'un seul coup, mais par une série d'aller-retour entre les associations de patients, les industriels, et la commission ; nous avons pu établir un vrai dialogue, constructif et intelligent.*

Présentation des orateurs :

Stefan Schepers : juriste et docteur en sciences politiques ; directeur général honoraire de l'Institut européen d'administration publique (Maastricht) ; associé et senior advisor au cabinet European Public Policy Advisors (EPPA, Bruxelles).
stefan.schepers@eppa.com,
<http://www.edcc-eba.com/>

Jacques du Puy : ingénieur de l'Agro Paris-Grignon et diplômé de l'IAE de Paris ; il a plus de vingt années d'expérience dans l'industrie de protection des plantes, au sein des entreprises Rhône-Poulenc, Aventis et Bayer (directeur général de Bayer CropScience Europe) ; il a notamment dirigé des filiales en Inde et au Japon et, depuis 2002, il est responsable des unités opérationnelles en Europe, Afrique et Moyen-Orient, pour un chiffre d'affaires total de 1,9 milliard d'euros et un effectif de trois mille personnes.

Dimitri Giotakos : fonctionnaire européen ; membre du cabinet de Stavros Dimas, commissaire pour l'Environnement ; ancien chef adjoint de l'unité Concentrations (DG Concurrence) ; membre du Barreau d'Athènes et MBA (école de commerce Solvay – Bruxelles).

Diffusion février 2005