

CHAMBRE DE  
ENVIRONNEMENT  
FINANCES ET  
ECONOMIE  
FISCALITÉ  
ILE-DE-FRANCE  
INTERNATIONAL  
QUESTIONS  
JURIDIQUES  
EMPLOI  
AFFAIRES  
SOCIALES  
SIMPLIFICATIONS  
ADMINISTRATIVES  
VILLE ET  
COMMERCE  
CONCURRENCE  
CRÉATION  
D'ENTREPRISE  
ENVIRONNEMENT  
FINANCES  
ET ECONOMIE  
FISCALITÉ  
ILE-DE-FRANCE  
INTERNATIONAL  
QUESTIONS  
JURIDIQUES  
EMPLOI AFFAIRES  
SOCIALES  
SIMPLIFICATIONS  
ADMINISTRATIVES  
VILLE ET  
COMMERCE  
CONCURRENCE  
CRÉATION  
D'ENTREPRISE  
ENVIRONNEMENT  
FINANCES  
ET ECONOMIE  
FISCALITÉ  
ILE-DE-FRANCE  
INTERNATIONAL  
QUESTIONS  
JURIDIQUES  
EMPLOI AFFAIRES  
SOCIALES

# Lobbying des entreprises françaises à Bruxelles

## - Nouveau contexte et nouvelles pratiques -

Rapport de Monsieur Jean-Claude KARPELES  
22 septembre 2011



Chambre de commerce  
et d'industrie de Paris



**Chambre de commerce  
et d'industrie de Paris**

# **Lobbying des entreprises françaises à Bruxelles**

## **Nouveau contexte et nouvelles pratiques**

**Rapport de Monsieur Jean-Claude KARPELES  
avec la collaboration de Madame Béatrice RICHEZ-BAUM  
Pôle de politique économique et financière**

**Présenté au nom de la Commission économique et financière  
et adopté à l'Assemblée générale du 22 septembre 2011**

Chambre de commerce et d'industrie de Paris  
27, avenue de Friedland  
F - 75382 Paris Cedex 8  
<http://www.etudes.ccip.fr>

Registre CE des représentants d'intérêts  
N° 93699614732-82

*La CCIP s'était déjà intéressée aux pratiques de lobbying des entreprises françaises à Bruxelles à deux reprises en 2002 et en 2005. Si les propositions dégagées antérieurement restent d'actualité (voir annexe 4), il s'impose aujourd'hui d'identifier les nouvelles bonnes pratiques à mettre en œuvre eu égard aux changements intervenus dans le contexte général du lobbying. La transparence accrue des institutions européennes, la crise financière, le Traité de Lisbonne et l'arrivée sur la scène bruxelloise de nouveaux acteurs sont autant d'éléments qui invitent à porter un regard neuf sur le lobbying des entreprises françaises<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> « Le lobbying des entreprises françaises à Bruxelles - Quel progrès depuis 2002 ? », CCIP, 3 novembre 2005, <http://www.etudes.ccip.fr/rapport/99> et « Renforcer le "lobbying" des entreprises françaises à Bruxelles », CCIP, <http://www.etudes.ccip.fr/rapport/167-renforcer-le-lobbying-des-entreprises-francaises-a-bruxelles-der0209>.

SOMMAIRE.....	4
PRISE DE POSITION.....	6
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	7

## *Chapitre préliminaire*

### Photographie du lobbying français à Bruxelles

1. La présence française dans les institutions européennes.....	8
2. La présence française dans les structures de lobbying à Bruxelles.....	9

<b>PARTIE 1 - EFFETS INDUITS PAR LE JEU DE LA TRANSPARENCE .....</b>	<b>12</b>
--	-----------

## *Chapitre I*

### La transparence des institutions européennes

Proposition n° 1 : Former les lobbyistes aux outils d'intelligence économique.....	13
Proposition n° 2 : Ne pas se contenter de répondre aux consultations de la Commission européenne et mieux identifier les consultations décisives pour son secteur d'activité.....	14
Proposition n° 3 : Asseoir le lobbying sur des données chiffrées et développer au besoin les études d'impact.....	15
Proposition n° 4 : Soutenir la participation d'experts aux groupes de travail de la Commission européenne par un lobbying individuel.....	15

## *Chapitre II*

### La transparence des lobbyistes

<b>PARTIE 2 - EFFETS INDUITS PAR LA CRISE FINANCIÈRE ET LE TRAITÉ DE LISBONNE .....</b>	<b>19</b>
---	-----------

## *Chapitre I*

### Les effets de la crise financière

Proposition n° 5 : Mener une action de lobbying auprès des États membres et rechercher des alliances objectives.....	22
Proposition n° 6 : Prendre en compte le rôle croissant des <i>think tanks</i> dans le jeu d'influence des idées.....	22
Proposition n° 7 : Fédérer les entreprises françaises autour d'un <i>think tank</i> bruxellois pour promouvoir une vision commune.....	23

## *Chapitre II*

### Les effets du traité de Lisbonne

Proposition n° 8 : Motiver les demandes d'amendements en indiquant les points satisfaisants du texte et en anticipant ainsi des amendements contraires aux intérêts défendus.....	24
Proposition n° 9 : Considérer non seulement les coalitions politiques mais également les intérêts nationaux au niveau du Parlement européen.....	25
Proposition n° 10 : Prendre en compte l'importance croissante des « trilogues » informels.....	25

<b>PARTIE 3 - LA MONTÉE EN PUISSANCE DE NOUVEAUX ACTEURS.....</b>	<b>26</b>
---	-----------

Proposition n° 11 : Intensifier le lobbying sur les sujets de politique commerciale pour contrebalancer l'influence croissante des partenaires commerciaux de l'UE.....	27
Proposition n° 12 : Développer les alliances et les solidarités « fournisseurs-producteurs » pour peser sur les marchandages économiques imposés par certains partenaires commerciaux de l'UE.....	29

PERSONNES AUDITIONNÉES .....	30
ANNEXES .....	31
ANNEXE 1 - La codécision .....	32
ANNEXE 2 - Procédure législative européenne simplifiée .....	33
ANNEXE 3 - Cibles du lobbying .....	35
ANNEXE 4 - Bonnes pratiques.....	36

Le mode d'élaboration des directives et des règlements européens diffère sensiblement des pratiques françaises. Le travail en amont y est très développé pour permettre une large expression des points de vue. La capacité à influencer sur le projet existe aussi à différents moments de la procédure et obéit à des règles très encadrées.

Compte tenu du poids croissant de l'Europe dans l'élaboration des règles et lois nationales, ce processus européen a depuis longtemps retenu l'attention et fait l'objet d'alertes tant des pouvoirs publics français que des acteurs de la société civile pour que les intérêts privés soient bien entendus par les instances européennes.

Consciente des enjeux, la CCIP a, dans un passé récent, formulé des recommandations qui se sont, entre autres choses, traduites par l'élaboration d'un guide du lobbyiste européen. Elle a souhaité revenir de nouveau sur ce thème car l'environnement dans lequel s'exerce l'activité de lobbying auprès des instances européennes s'est sensiblement transformé au cours des cinq dernières années. Quatre points ont notamment changé la donne et structure le présent rapport :

- la transparence des instances européennes sur leurs projets et l'accès aux documents se sont considérablement améliorés, permettant une très grande prévisibilité. Ceci contribue à faciliter le travail des lobbyistes mais rend, en même temps, leurs activités beaucoup plus concurrentielles ;
- la crise financière et économique de 2008-2009 a mis en exergue les problèmes de gouvernance de l'Union et porté atteinte, dans une certaine mesure, à la légitimité même du projet européen. Il en découle des remises en cause profondes, au plan des idées comme au plan des attentes des décideurs européens qui ne sont pas sans effet sur l'activité des lobbyistes. La crise financière génère, en effet, de la part du législateur européen un « activisme » sur certains sujets et un « attentisme » sur d'autres dossiers ;
- les réformes institutionnelles introduites par le Traité de Lisbonne ont conféré au Parlement européen un rôle plus important, voire primordial qui oblige à agir au-delà des cercles de la Commission ;
- le poids croissant de la Commission dans un certain nombre de négociations internationales (OMC, Sommet de Copenhague, etc.) et la très grande transparence dont elle fait preuve dans l'expression de ses positions conduisent certaines puissances extra-européennes à faire leur propre lobbying auprès des instances européennes, au risque de menacer les intérêts des acteurs européens. Le lobbying bruxellois des partenaires commerciaux de l'Union européenne est devenu une réalité.

Compte tenu de ces évolutions dans l'environnement européen, ce rapport revient sur la pratique du lobbying européen et contient un certain nombre de recommandations qui s'adressent avant tout aux représentants des intérêts des entreprises pour les aider dans leurs pratiques professionnelles. Par rapport aux précédentes prises de position de la CCIP, il apparaît que les lobbyistes français ont beaucoup progressé en matière de professionnalisme et que les acteurs de la société civile ont bien intégré l'importance d'une présence auprès des décideurs européens. Mais ces progrès supposent de prendre en compte les changements récents.

PROPOSITION N° 1

Former les lobbyistes aux outils d'intelligence économique

PROPOSITION N° 2

Ne pas se contenter de répondre aux consultations de la Commission européenne et mieux identifier les consultations décisives pour son secteur d'activité

PROPOSITION N° 3

Asseoir le lobbying sur des données chiffrées et développer au besoin les études d'impact

PROPOSITION N° 4

Soutenir la participation d'experts aux groupes de travail de la Commission européenne par un lobbying individuel

PROPOSITION N° 5

Mener une action de lobbying auprès des États membres et rechercher des alliances objectives

PROPOSITION N° 6

Prendre en compte le rôle croissant des *think tanks* dans le jeu d'influence des idées

PROPOSITION N° 7

Fédérer les entreprises françaises autour d'un *think tank* bruxellois pour promouvoir une vision commune

PROPOSITION N° 8

Motiver les demandes d'amendements en indiquant les points satisfaisants du texte et en anticipant ainsi des amendements contraires aux intérêts défendus

PROPOSITION N° 9

Considérer non seulement les coalitions politiques mais également les intérêts nationaux au niveau du Parlement européen

PROPOSITION N° 10

Prendre en compte l'importance croissante des « trilogues » (Commission-Parlement-Conseil) informels

PROPOSITION N° 11

Intensifier le lobbying sur les sujets de politique commerciale pour contrebalancer l'influence croissante des partenaires commerciaux de l'UE

PROPOSITION N° 12

Développer les alliances et les solidarités « fournisseurs-producteurs » pour peser sur les marchandages économiques imposés par certains partenaires commerciaux de l'UE

# CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

## PHOTOGRAPHIE DU LOBBYING FRANÇAIS À BRUXELLES

---

### 1. La présence française dans les institutions européennes

Malgré le dernier élargissement de l'UE, le nombre de fonctionnaires européens est resté relativement stable depuis 2005 avec 23 193 fonctionnaires en 2010 contre 22 190 en 2005. Le nombre d'experts nationaux détachés (END) a quelque peu augmenté (1 133 en 2010 contre 975 en 2005), mais c'est surtout le nombre de contractuels qui a significativement augmenté (705 agents temporaires au grade d'administrateurs, 1 120 agents temporaires au grade d'assistants et 5 989 agents contractuels en 2010). Cela s'explique par une volonté délibérée de réduire les coûts tout en essayant de pallier au manque de ressources de la Commission européenne.

La Commission européenne compte ainsi un total de 32 140 employés et les institutions européennes attirent toujours autant puisque l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) a comptabilisé 500 000 inscriptions aux concours des institutions européennes entre 2004 et 2010 <sup>2</sup>.

En 2011, c'est toujours la France qui compte le plus grand nombre de fonctionnaires et agents temporaires au grade d'administrateurs (1 339). Si elle devance également ses partenaires en termes de fonctionnaires au grade de directeurs adjoints (AD15) <sup>3</sup>, elle se laisse devancer par le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie quand il s'agit des fonctionnaires au grade de Directeur général (AD16) <sup>4</sup>.

Au niveau du Parlement européen, la France n'a, pour la première fois, pas de représentant au bureau du Parlement ni de vice-président quand certains de ses partenaires en obtiennent trois comme l'Allemagne <sup>5</sup>. Elle n'a pas non plus de questeurs mais dispose, *a contrario*, de deux membres à la conférence des présidents <sup>6</sup>. Cette dernière joue un rôle clef puisqu'elle détermine l'organisation des travaux du Parlement et toutes les questions relatives à la programmation législative.

Dans le cadre de l'actuelle mandature (2009-2011), la France a obtenu quatre postes de présidence de commissions parlementaires et dix postes de vice-présidence <sup>7</sup>, ce qui est un bon résultat en soi en comparaison des autres États membres. Pour autant, si elle se positionne sur certains postes clefs comme la présidence de la Commission du budget, la vice-présidence de la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs et de celle de la Commission du commerce international, elle a perdu la présidence de la Commission des affaires économiques et monétaires. Pervenche Berès, ancienne présidente de cette dernière, conserve, cependant, un rôle actif en tant que présidente de la Commission de l'emploi et des affaires sociales et membre de la Commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale. Les 72 eurodéputés français sont répartis entre six groupes politiques (plus trois non inscrits). Il s'est, par ailleurs, créé au sein du Parlement européen, un « Forum des francophones », un groupe informel de parlementaires.

La France a également quelques postes clefs de coordinateurs de groupes politiques. Leur rôle est primordial dans l'arbitrage des votes et la nomination des rapporteurs. Ils sont également les premiers à s'exprimer dans les Commissions pour leur groupe.

---

<sup>2</sup> « The 2004 Enlargement and Commission Recruitments », Commission européenne, DG Ressources humaines et sécurité, 2010.

<sup>3</sup> 24 sur un total de 202.

<sup>4</sup> 3 contre 7 pour le Royaume-Uni et 5 pour l'Italie et l'Allemagne sur un total de 35.

<sup>5</sup> « Les visages du Parlement européen 2009-2011 », 2010,  
[http://www.europarl.europa.eu/pdf/welcome\\_brochures/faces/QA3009197FRC.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/welcome_brochures/faces/QA3009197FRC.pdf)

<sup>6</sup> La conférence des présidents réunit, autour du président du Parlement, les présidents des groupes politiques.

<sup>7</sup> « Décryptages du nouveau Parlement européen : quelle influence pour la France ? », Athenora, 24 juillet 2009.



Si l'implication de la plupart des eurodéputés sur les dossiers est réelle, on regrettera l'absence de campagne électorale en France pour les élections européennes et le fait que les électeurs français votent pour des listes et non des candidats.

## 2. La présence française dans les structures de lobbying à Bruxelles

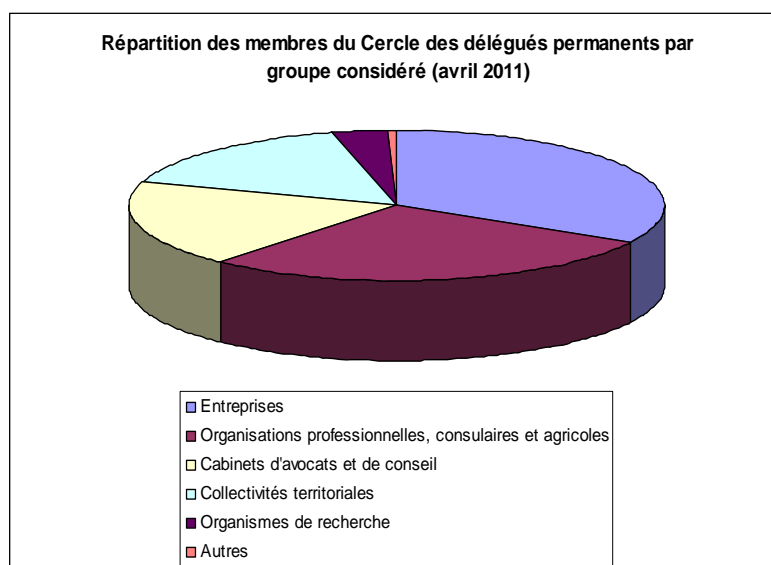
Selon le Cercle des délégués permanents, 30 entreprises françaises ont un bureau à Bruxelles. D'autres entreprises françaises (y compris des *leaders* dans leur secteur) préfèrent pratiquer des allers-retours en Thalys pour exercer leur lobbying, recourir à des cabinets de consultants ou d'avocats ou procéder à des lobbyings collectifs par l'intermédiaire d'organisations professionnelles sectorielles ou généralistes.

S'il n'a pas de structure bruxelloise type, on remarque, cependant, que l'antenne bruxelloise constitue souvent la direction des affaires européennes de l'entreprise (souvent de petite taille) ou se compose d'un nombre très restreint de personnes qui sont attachées à la direction parisienne des affaires publiques.

Entreprises françaises présentes à Bruxelles (2011)	
- Accor Services	- LVMH
- Air France	- Michelin
- Air France KLM	- Orange
- Alstom	- PSA Peugeot-Citroën
- Areva	- Renault
- Association Europe et Entreprises	- Rhodia
- BPCE	- Safran
- Bouygues	- Sanofi-Aventis
- Carrefour	- Schneider Electric
- Coop de France	- Servier
- EADS	- SNCF
- Électricité de France	- Sopexa
- GDF-Suez	- Thalès
- L'Oréal	- Total
- La Poste	- Veolia

Source : Cercle des délégués permanents

Le Cercle des délégués permanents (qui réunit les lobbyistes français en poste à Bruxelles) compte 220 membres individuels dont une large proportion d'organisations professionnelles, consulaires et agricoles.



Source : Cercle des délégués permanents

Toutes les structures françaises présentes à Bruxelles n'étant pas systématiquement membres du Cercle des délégués permanents, on les estime à un total de 250-300. Outre le Cercle des délégués, les entreprises se retrouvent également, pour certaines d'entre elles, dans le cadre de la division Europe des Conseillers nationaux du commerce extérieur de la France (composée d'une trentaine de membres) et du Cercle des grandes entreprises (comprenant une quinzaine de membres).

Si les structures de lobby françaises restent de petite taille, la palme revient encore aux Allemands qui ont, notamment, des structures régionales très importantes en nombre lesquelles ont encore augmenté par rapport à 2005.

#### Nombre de personnes en poste à Bruxelles pour les représentations des Länder

Land/Région	2005	2011
Baden-Württemberg	23	23
Bayern	29	30
Berlin	9	11
Brandenburg	12	13
Bremen	7 <sup>2/3</sup>	7 <sup>2/3</sup>
Hamburg und Schleswig-Holstein	16	16
Hessen	10	18
Mecklenburg-Vorpommern	6	8
Niedersachsen	18	19
Nordhein-Westfalen	25	31
Rheinland-Pfalz	8	8
Saarland	7	6
Sachsen	15	14
Sachsen-Anhalt	12	16
Thüringen	5	9

Source : « *Flagge zeigen : Landesvertretungen in Brüssel* », Politik&Kommunikation, Februar 2005 et sites Internet des régions pour 2011

Les médias allemands sont également très présents à Bruxelles et possèdent même des studios d'enregistrement, ce qui n'est pas le cas des médias français.

La Représentation permanente allemande auprès de l'Union européenne a également vu ses effectifs passer de 162 personnes en 2005 à 190 en 2011. Si la Représentation permanente française jouit d'un nombre similaire de collaborateurs, elle bénéficie d'une grande autonomie vis-à-vis de Paris alors que la Représentation permanente allemande est davantage soumise à l'arbitrage des Länder, ce qui la rend moins réactive. On notera également que la Représentation permanente française est très accessible et largement ouverte aux intérêts français et que son ambassadeur est tout à fait dans cet état d'esprit.

Malgré un lobbying « en nombre », il semblerait que l'Allemagne n'optimise pas forcément le retour des Experts nationaux détachés (END) dans leur administration. Il n'est pas rare qu'un passage à Bruxelles ne soit pas valorisé dans le cadre des évaluations des fonctionnaires concernés.

En termes qualitatifs, le lobbying français s'est très largement professionnalisé ces dernières années. Le profil des lobbyistes des entreprises françaises évolue depuis 2005 ; il s'agit de plus en plus de personnes expertes dans le secteur qu'elles représentent, de personnes ayant eu une carrière européenne voire internationale dans l'entreprise et ce, au niveau des postes de direction. Il n'est pas rare non plus que des directeurs juridiques, des responsables de zones géographiques ou de pôles au sein d'entreprises prennent les rênes de la direction européenne à Bruxelles. Une nomination à la tête d'un bureau bruxellois est, désormais, perçue comme une promotion et non plus comme une « placardisation », comme c'était le cas il a près de 15 ans. Par ailleurs, plusieurs antennes de Bruxelles sont rattachées au niveau du Président-Directeur général de l'entreprise. En

conséquence, ces directions sont au cœur de la stratégie de l'entreprise et en connaissent les tenants et aboutissants.

Si les dirigeants des structures de représentations des régions, ou des fédérations changent peu, il en va différemment des représentants des entreprises où le *turnover* est plus important. On rappellera, d'ailleurs, que la continuité est importante dans les relations avec les institutions européennes. De la même manière, la multiplicité d'interlocuteurs pour la même organisation est contre-productive. La visibilité d'une organisation passe par la cohérence et la simplification dans les « figures » qui la représentent.

De plus, il apparaît que la muticulturalité dans les bureaux bruxellois que l'on appelait de nos vœux en 2005 se met en place notamment grâce aux VIE<sup>8</sup> (Volontariat international en entreprises). Il n'est plus rare de trouver des VIE étrangers dans les structures françaises. Certaines entreprises ont même nommé à la tête de leur direction bruxelloise une personne de nationalité étrangère. Pour autant, et selon les personnes auditionnées pour ce rapport, ce phénomène est très restreint et n'a pas vocation à faire école, les entreprises françaises restant attachées à une maîtrise parfaite de la langue française.

L'arrivée de jeunes diplômés en affaires européennes avec une vraie spécialisation et un niveau linguistique satisfaisant permet également de professionnaliser les équipes des bureaux bruxellois. Il faut, en effet, éviter de créer des « équipes de novices » qui se forment sur le terrain.

La « suprématie » du lobbying britannique reste, cependant, difficile à détrôner, au moins dans les esprits. Il est vrai que les Britanniques continuent de profiter d'organisations internes peu hiérarchiques qui leur permettent de gagner du temps en réaction. Face au lobbying collectif des Britanniques, notamment pour favoriser la *Common Law* dans le droit des affaires<sup>9</sup>, les Français commencent à réagir. Le classement *Doing Business* de la Banque mondiale sur le climat des affaires dans le monde est contesté dans la mesure où il est rédigé par des cabinets anglo-saxons qui semblent favoriser, dans leurs classements, les pays de *Common Law*. La Fondation du droit continental, qui a créé une antenne à Bruxelles, souhaite développer des indicateurs pour évaluer la sécurité juridique à plus long terme des entreprises implantées à l'étranger et fournir des critères plus objectifs. La promotion du droit européen, de manière générale, fait l'objet de récentes initiatives avec la création d'un institut européen du droit<sup>10</sup> (sur le modèle de l'*American Law Institute*) – ayant pour mission de renforcer la cohérence juridique en Europe en fournissant des conseils pratiques aux décideurs et aux autorités – et l'association Trans Europe Experts (TEE)<sup>11</sup> – qui vise à améliorer la participation des juristes dans l'élaboration du droit européen et à renforcer leur intérêt pour les questions juridiques européennes –.

---

<sup>8</sup> Le Volontariat international en entreprises (V.I.E), instauré par la loi du 14 mars 2000, permet aux entreprises françaises de confier à un jeune, homme ou femme, jusqu'à 28 ans, une mission professionnelle à l'étranger durant une période modulable de 6 à 24 mois, renouvelable une fois dans cette limite.

<sup>9</sup> Contrairement aux idées reçues, 63 % des pays dans le monde sont de droit continental contre 35 % de *Common Law*.

<sup>10</sup> <http://www.europeanlawinstitute.eu>

<sup>11</sup> <http://www.transeuropexperts.eu>

---

PARTIE 1

# Effets induits par le jeu de la transparence

---

## CHAPITRE 1

# LA TRANSPARENCE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

---

L'obligation, pour les institutions européennes, de mettre à disposition du public tous ses documents officiels est inscrite dans un règlement de 2001. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'article 15, paragraphe 3, de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constitue la base juridique du droit d'accès du public aux documents. En vertu de cette nouvelle disposition, le droit d'accès du public a été élargi aux documents de l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union. Pour autant, si l'accès aux documents des institutions a été facilité depuis 2005, on le doit principalement à l'amélioration des sites des Directions générales de la Commission, du site du Parlement européen et des pages des Commissaires européens.

L'effort d'amélioration des sites est permanent : la DG Marché intérieur vient d'annoncer la création d'une page spécifique sur son site pour y référencer l'ensemble des groupes d'experts qui soutiennent son action.

Par ailleurs, les *webcasts* des conférences organisées par la Commission européenne et des Commissions parlementaires permettent au lobbyiste des gains de temps importants puisqu'il peut s'éviter des déplacements, notamment lorsque les sujets qui l'intéressent ne font pas de développements importants lors ces événements.

Les Commissaires européens n'hésitent pas non plus à rencontrer les députés européens dans le cadre des commissions parlementaires pour les « débriefer » sur les intentions de la Commission et pour recueillir leurs avis. Ainsi, Michel Barnier, Commissaire européen en charge du marché intérieur et des services, intervient souvent dans les commissions parlementaires qui suivent les mêmes dossiers : les commissions ECON et JURI. Ces rencontres sont assez riches d'informations : elles permettent de faire le point notamment sur les calendriers de la Commission européenne et du Parlement européen.

En conséquence, si un lobbying actif requiert toujours une présence bruxelloise, un simple travail de veille peut être opéré à distance.

L'information ne faisant pas défaut, le lobbyiste est, par ailleurs, moins une tête chercheuse d'informations qu'auparavant. Il doit davantage se comporter comme un gestionnaire intelligent d'informations. Pour ce faire, comme par le passé, il doit bien connaître l'organisation interne de son entreprise et ses priorités. Il doit également être intégré à la stratégie de l'entreprise pour une meilleure efficacité.

### **PROPOSITION N° 1**

#### **Le lobbyiste doit se former davantage aux outils d'intelligence économique**

La capacité de gestion de l'information devient primordiale, tant pour la capitaliser, pour la stocker utilement que pour en assurer la diffusion et en trouver les cibles pertinentes. Le lobbyiste doit recouper l'information avec d'autres éléments internes et externes à l'entreprise et passer d'une « information statique » à une « information vivante et compétitive ». Plus encore que par le passé, il s'agit d'un défi important pour le lobbyiste.

Pour autant, une présence à Bruxelles est toujours essentielle pour établir des contacts, activer un réseau, promouvoir l'image de marque de l'entreprise ou de la fédération dont on défend les intérêts, obtenir l'information plus rapidement voire obtenir également une information que l'on n'obtiendrait pas autrement (exemple : les amendements de compromis). Le « véritable » lobbyiste ne peut se contenter de l'information publique. Le fait de fréquenter le « milieu » bruxellois permet également de mieux comprendre les tenants et aboutissants d'un dossier.

De surcroît, le programme « Mieux légiférer » de la Commission de 2002 commence à produire ses effets et se traduit par une nette amélioration du processus de formulation des politiques au niveau de l'UE. Des consultations pour recueillir le point de vue des parties intéressées sont organisées et toutes les initiatives

majeures font systématiquement l'objet d'une analyse d'impact. L'activité législative est donc encore plus prévisible que par le passé et est largement rythmée par lesdites consultations et études d'impact.

En devenant la norme, les consultations ont vu leur nombre quadrupler entre 2005 (24 consultations) et 2010 (97 consultations). Ces nombreuses consultations maintiennent les lobbyistes particulièrement occupés puisque la Commission européenne fait des demandes massives d'informations. Pour autant, dans la mesure où les taux de réponse peuvent atteindre des records (près de 700 réponses pour la consultation sur l'Audit lancée le 13 octobre 2010), le seul impact d'une réponse est assez mineur, sauf à représenter la fédération qui a une véritable légitimité sur un sujet donné. Le lobbying d'une entreprise ou d'une fédération ne saurait donc se limiter à répondre à des consultations sans un lobbying actif en aval. Par ailleurs, les consultations sur des politiques générales (exemple : Stratégie UE2020) n'aboutissent pas toujours à des résolutions très précises ou très innovantes.

#### **PROPOSITION N° 2**

**Le lobbying ne se limite pas à répondre aux consultations de la Commission européenne et le lobbyiste doit identifier clairement les consultations qui auront un véritable impact sur son secteur d'activité.**

Une réponse à une consultation n'est qu'une première étape dans un lobbying législatif. Il doit être suivi d'actions concrètes auprès des acteurs institutionnels. Par ailleurs, les consultations étant chronophages, il convient de limiter ses réponses aux consultations décisives.

Si, à partir de 2012, la période de consultation sera étendue de huit à douze semaines, certaines directions appliquent déjà cette nouvelle règle (exemple : consultation sur la gouvernance d'entreprise des sociétés cotées – ouverture : 5 avril 2011, clôture : 22 juillet 2011). On notera, par ailleurs, que beaucoup de consultations sont disponibles uniquement en langue anglaise (cas de la consultation sur le droit européen des contrats). Des personnes interrogées lors de la rédaction de ce rapport ont fait état de la qualité inégale des consultations. Certaines d'entre elles ne feraient pas non plus l'objet d'une communication efficace.

Lors de consultations européennes, il n'est pas rare que les fédérations/confédérations européennes se consultent entre elles et échangent leur point de vue sur les questions posées par la Commission. Les consultations deviennent ainsi des sources d'émulation réciproque entre les lobbyistes européens. Il s'agit d'un phénomène récent où les organisations jouent le jeu de la transparence avec leurs homologues de confiance. Elles organisent des *brainstorming sessions*, des *webcasts* et des *conference calls*.

Les études d'impact (réalisées par un Comité « indépendant » de la Commission européenne) permettent d'évaluer les différentes solutions législatives possibles ainsi que les coûts pour les entreprises et les États membres. La Commission européenne essaie de rendre cet exercice plus transparent tout en facilitant la participation des parties prenantes. Dans un rapport d'avril 2011, le Parlement européen a plaidé pour associer des experts extérieurs à la Commission, sans lien de subordination vis-à-vis de celle-ci, aux travaux du Comité d'analyses d'impact. Dans la pratique, les entreprises et les fédérations prennent contact avec les fonctionnaires chargés d'élaborer ces études pour leur fournir des chiffres. Il semble, cependant, que ce soit davantage le fait des entreprises et fédérations britanniques. La *City* de Londres n'hésite pas, semble-t-il, à développer des contre-études et à coordonner les ressources nécessaires pour produire des données statistiques <sup>12</sup>.

Selon les personnes interrogées dans le cadre de notre étude, il semblerait que les Français soient « moins bons à produire des chiffres ». Ils auraient des difficultés à externaliser ces recherches, notamment auprès de consultants alors que les données ne se trouvent pas en interne à l'entreprise. « *Le caractère idéologique du lobbying parisien (clivage gauche/droite) continuerait de ne pas favoriser un lobbying concret basé sur des chiffres au niveau bruxellois* », selon l'un des interlocuteurs rencontrés. Certes, les études d'impact servent des

---

<sup>12</sup> [http://www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/LGNL\\_Services/Business/Business\\_support\\_and\\_advice/Economic\\_information\\_and\\_analyses/](http://www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/LGNL_Services/Business/Business_support_and_advice/Economic_information_and_analyses/).

intérêts et des calendriers politiques et il est toujours possible de faire dire aux chiffres ce que l'on veut. Leur interprétation reste politique.

Pourtant, cet intérêt pour les études d'impact est grandissant. La Commission a lancé, en octobre 2010, une communication sur la réglementation intelligente au sein de l'Union<sup>13</sup>. L'objectif est d'évaluer la législation et les politiques déjà existantes. La Commission, en 2010, a commencé à revoir une partie de son *corpus* de règles. Ont déjà été concernés les domaines de l'environnement, des transports, de l'emploi et des affaires sociales ainsi que de la politique industrielle. Dans sa Communication sur une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation, la Commission européenne indiquait ainsi la possibilité de procéder à une évaluation *a posteriori* des conséquences de la législation de l'Union européenne sur la compétitivité de l'industrie européenne.

### PROPOSITION N° 3

**La Commission européenne évaluant de plus en plus ses nouvelles initiatives législatives tout comme les textes existants, les entreprises et les fédérations françaises doivent davantage étayer leur lobbying par des données chiffrées. La participation à des études ou des contre-études d'impact peut être envisagée ponctuellement sur des sujets pointus.**

La participation à des études d'impact requiert du temps et la capacité d'agréger des données quantitatives ; elle doit donc être principalement le fait d'entreprises particulièrement concernées, de grandes entreprises ou de fédérations professionnelles. On ne saurait complètement sous-estimer l'impact d'une contre-étude largement médiatisée, même si les décisions de légiférer sont déjà prises politiquement. Par ailleurs, la participation à une étude d'impact suppose un *leadership* de la part du lobbyiste sur son organisation interne et une capacité à mobiliser les bonnes personnes pour produire des chiffres requis.

Afin d'améliorer la transparence, la Commission a également amélioré son registre des groupes d'experts<sup>14</sup> en 2010. On décompte 855 groupes d'experts sur tous thèmes confondus auprès de la Commission européenne. Ces groupes d'experts permettent, dans une certaine mesure, de pallier au manque d'effectifs de la Commission européenne. Même si ces groupes sont *ad hoc*, il n'est pas rare qu'ils demeurent actifs durant près de cinq à six ans. La Direction Générale du marché intérieur a récemment annoncé sa volonté de simplifier ces groupes, de les rééquilibrer pour prendre en compte le pluralisme des acteurs de la société civile et d'y inclure plus largement des représentants des PME, des consommateurs ou des petits investisseurs. Dans la mesure où le projet de réforme du statut des fonctionnaires européens prévoit une réduction du nombre d'embauches dans les années à venir, les groupes d'experts devraient continuer de pallier au déficit de ressources de la Commission européenne.

### PROPOSITION N° 4

**Un lobbying individuel de la personne qui convoite la participation à un groupe d'experts est nécessaire auprès de la Commission européenne.**

Les groupes d'experts restent un lieu important de lobbying. Pour autant, les experts sont souvent choisis pour leurs qualités personnelles et leur renommée. Il est donc important qu'au lobbying exercé par l'organisation qu'ils représentent, s'ajoute un lobbying direct de la personne intéressée.

Globalement, la transparence des institutions européennes et notamment de la Commission européenne s'est largement accrue depuis 2005. L'Europe, entendue au sens de ses institutions, est loin d'être une forteresse et fonctionne davantage sur un modèle anglo-saxon d'ouverture vis-à-vis de la société civile.

On notera que certaines fédérations interrogées dans le cadre de ce rapport ont évoqué une transparence moindre de la part des nouveaux fonctionnaires de la Commission arrivés en poste avec l'élargissement de l'Union européenne. Sans vouloir créer de clivages entre les nationalités, on peut affirmer que les fonctionnaires de nationalité irlandaise et finlandaise sont particulièrement ouverts aux acteurs de la société civile. Pour autant,

<sup>13</sup> Communication de la Commission intitulée « Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne », COM(2010) 543.

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

les généralités doivent être maniées avec prudence et l'ouverture sur l'extérieur dépend finalement aussi de chaque Unité ou Direction Générale.

La Commission européenne reste quelque peu opaque en ce qui concerne la comitologie, c'est-à-dire la mise en œuvre de la législation européenne qui implique des comités composés de représentants des États membres de l'UE. De la même manière, la Commission européenne organise occasionnellement des consultations physiques avec quelques experts qu'elle choisit selon des critères non clairement définis (cas de la rencontre avec des dirigeants d'entreprises et des partenaires sociaux sur le thème des femmes dans le processus de décision et les conseils d'administration des entreprises, organisée par Viviane Reding, Commissaire européenne chargée de la justice, en mars 2011).

Par ailleurs, la transparence pouvant être nuisible dans le cadre de certaines discussions, comme les négociations commerciales internationales, la Commission européenne a restreint l'accès de certains documents.



## CHAPITRE 2

### LA TRANSPARENCE DES LOBBYISTES

---

En novembre 2005, la Commission européenne avait lancé l'initiative européenne en matière de transparence (ETI) afin de réformer sa gouvernance. L'ETI compte quatre principaux volets : (i) l'accès du public aux documents, (ii) les règles et normes éthiques dans la fonction publique, (iii) la transparence appliquée aux représentants d'intérêts souhaitant influencer sur la prise de décision au niveau de l'UE et respectant les normes minimales de consultation et (iv) la transparence appliquée à l'utilisation des fonds de l'UE. Le Livre vert sur l'« Initiative européenne en matière de transparence », présenté par la Commission, le 3 mai 2006, a instauré le cadre de l'ETI. Le 21 mars 2007, la Commission a adopté la communication sur le suivi du Livre vert intitulé « Initiative européenne en matière de transparence »<sup>15</sup>. Dans le prolongement de cette communication, la Commission a décidé de lancer, au printemps 2008, un registre facultatif des représentants d'intérêt (le Parlement européen avait lancé son propre registre en 1996). L'enregistrement se fait selon une approche volontaire et suppose un niveau raisonnable d'informations financières.

L'OCDE a également œuvré pour renforcer la transparence en matière de lobbying. Élaboré par l'*Expert Group on Conflict of Interest* de l'OCDE, le rapport « *Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying* » visait à guider l'action des pays qui veulent légiférer sur le lobbying, qu'ils soient ou non-membres de l'organisation. Le document jugeait l'autorégulation vouée à l'échec et insistait sur la nécessité de mettre en place un cadre législatif strict et obligatoire.

En mai 2011, 276 entreprises et 654 groupements professionnels (toutes nationalités confondues) étaient enregistrés auprès de la Commission européenne pour un total de 3 985 représentants d'intérêts. Les lobbyistes d'entreprises et groupements/fédérations professionnelles éprouvent toujours des difficultés à estimer correctement et, avec bonne foi, les « *coûts liés aux activités directes de lobbying auprès des institutions de l'Union européenne* » et il n'est guère aisé pour des entreprises globales de préciser le montant des financements européens reçus. Les cabinets de consultants trouvent, quant à eux, exagéré, pour des raisons de concurrence, de mentionner les entreprises qu'elles conseillent et le montant des services qu'ils facturent. Le Parlement et la Commission ont mis en place un groupe de travail qui a défini les modalités d'un registre commun en novembre 2010. Les députés européens ont voté, en mai 2011, ce projet de registre commun en souhaitant qu'il puisse concerner également le Conseil des ministres. Le registre commun est effectif depuis le 23 juin 2011.

Si le monde des lobbyistes se professionnalise et accroît sa transparence, il n'est pas à l'abri « d'affaires ». En mars 2011, des journalistes du *Sunday Times*, se faisant passer pour des lobbyistes, ont piégé des députés européens prêts à faire passer des amendements en contrepartie de gains financiers.

En conséquence, on assiste à des réglementations plus strictes tant pour les lobbyistes que pour les députés ou fonctionnaires européens. Il semblerait ainsi que l'octroi de badges permanents donnant accès au Parlement européen soient conditionnés par la désignation d'un député référant. Sur les règles internes du Parlement, les députés ont décidé, en mai 2011, qu'ils devraient mettre à jour leurs déclarations financières « dès que des modifications interviennent » et, au moins, « une fois par an ». Les règles gérant les conflits d'intérêts pour les députés européens mériteraient également d'être renforcées. On notera qu'en ce qui concerne la Commission européenne, un ancien commissaire a dû démissionner, en octobre 2010, de ses fonctions au sein du conseil d'administration d'une banque d'investissement britannique après que le comité d'éthique de la Commission ait fait part de ses craintes vis-à-vis d'un possible conflit d'intérêts.

On rappellera, par ailleurs, qu'après la norme ISO 26000 sur la Responsabilité sociétale et environnementale (RSE) et le comportement des entreprises applicable depuis novembre 2010, des normes ISO applicables au lobbying émergent. La transparence des actions de lobbying est maintenant prise en compte dans la notation RSE des agences de notation.

---

<sup>15</sup> COM(2007)127.

Tout comme par le passé, il convient de rappeler que le lobbying doit être assumé et transparent. Le lobbying est utile quand il apporte au législateur des éléments manquants ou éclaire sur certains points. Mais le lobbyiste ne doit pas réclamer de confidentialité ou exiger d'être cité. Il n'y a pas de « *for your eyes only* » ou de *copyright* en matière de lobbying. Les consultants doivent déclarer pour quelle entreprise ou organisation ils travaillent au risque de voir leur rapport ou leurs recommandations complètement ignorés, malgré leurs qualités, par les fonctionnaires européens.

---

PARTIE 2

# Effets induits par la crise financière et le Traité de Lisbonne

---

## CHAPITRE 1

### LES EFFETS DE LA CRISE FINANCIÈRE

---

La Commission européenne s'est révélée incapable d'anticiper la crise et d'avoir une véritable visibilité quant à la gestion de cette crise. La BCE est apparue comme le seul acteur réellement investi d'un pouvoir de gestion dans le domaine monétaire et financier.

Même si l'Union européenne a tenté de rassurer les marchés avec la création d'un Fonds européen de stabilité financière, la crise financière a mis en avant l'absence de convergences budgétaires (critères de Maastricht) et l'absence de cohérence des politiques économiques des pays au sein de la zone euro. La période de récession a également mis en exergue les différences de compétitivité des États membres sans compter que les stratégies de ces derniers continuent de diverger, notamment en matière énergétique.

C'est souvent grâce à l'intergouvernementalisme et au couple franco-allemand que des solutions ont pu être trouvées. Néanmoins, l'Allemagne, qui s'affirme de plus en plus comme le moteur économique de l'Europe et qui creuse l'écart avec ses partenaires, n'est plus aussi « pro-européenne » que par le passé. L'intergouvernementalisme s'installe durablement ; la requête franco-italienne appuyée par l'Allemagne, les Pays-Bas, la Finlande et l'Autriche de rétablir temporairement des contrôles aux frontières intérieures a fait, par exemple, entendre raison à Bruxelles.

Les fédérations d'entreprises, elles-mêmes, développent davantage que par le passé des coopérations bilatérales avec leurs homologues. Le Medef a ainsi collaboré avec les patronats italien et espagnol sur la situation sud-méditerranéenne avant de convaincre les pays du Nord de se saisir du dossier.

De plus, comme le rappelle souvent le Commissaire Barnier, « *les défis actuels (croissance, écologie, immigration, etc.) sont de nature trans-nationale. Alors que la réponse devrait être européenne, les débats nationaux manquent d'envergure, offrent une perspective de court terme et développent une idéologie de repli sur soi et de protectionnisme* ». Voulant « reprendre un peu les rênes », les États membres font, par ailleurs, un usage important du principe de subsidiarité.

En outre, la crise a renforcé la défiance populaire vis-à-vis de l'Europe ; à l'automne 2010, 44 % des Européens se déclaraient confiants dans l'Union européenne alors que 36 % déclaraient ne plutôt pas lui faire confiance. En France, le taux de confiance était un peu plus faible avec 39 %, un résultat identique à celui enregistré en 2005 au moment du référendum sur le projet de traité constitutionnel.

#### EXEMPLE : LE LOBBYING DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Concrètement, d'un point de vue législatif, la crise a généré une grande activité sur la question des services financiers et les institutions financières n'ont jamais été aussi présentes à Bruxelles. Le *think tank* des institutions financières londoniennes basé au cœur de la City, le *Centre for the study of financial innovation* (CSFI), a même élaboré un guide sur le lobbying bruxellois à l'attention de ses membres<sup>16</sup>. L'importance du lobbying des institutions financières a été telle que plusieurs eurodéputés dont Pascal Canfin (Europe Écologie), Pervenche Bérès (S&D) ou encore Jean-Paul Gauzès (PPE) ont émis le souhait de la création d'une instance pour en contrebalancer le poids. *Finance Watch*, qui regroupe une quarantaine d'organisations, de syndicats (Fédération CFDT des banques et assurances) ou encore de fondations (Observatoire de la finance) s'est créé, en juin 2011, à cette fin. Si les institutions financières poursuivent actuellement leur lobbying pour limiter les initiatives législatives, la Commission semble vouloir maintenir le cap. Elles semblent, pourtant, avoir réussi à déjouer les intentions du Commissaire Barnier d'imposer un tiers de femmes dans leur conseil d'administration (Cf. *Infra*).

---

<sup>16</sup> « Getting Brussels right : « best practice » for City firms in handling EU institutions », Malcolm Levitt, *Centre for the study of financial innovation*, December 2010.

Mais la conséquence majeure de la crise est de placer les questions financières au cœur de la politique européenne. La production de textes en la matière est importante mais l'ampleur de la crise et ses rebonds rendent les textes rapidement obsolètes. Par ailleurs, les lobbyistes se doivent de faire évoluer leurs positions avec « l'air du temps ». Il est, par exemple, difficile de prôner aujourd'hui l'autorégulation alors que c'était le *leitmotiv* de l'ancien Commissaire au Marché intérieur, Mc Creevy.

En comparaison, sur les sujets autres que financiers, la volonté politique des États membres en faveur d'une plus grande communautarisation des dossiers est relativement faible. Le dossier du Marché intérieur fait exception et la Commission européenne se montre très active. Avec la crise, les antennes bruxelloises des entreprises s'intéressent davantage aux sujets financiers que par le passé. Les entreprises cherchent à défendre leurs intérêts en tant qu'emprunteurs.

Si la Commission européenne se contente, sur beaucoup d'autres dossiers, de produire des communications et des consultations (livres verts), elle se trouve également soumise à la politique du « Mieux légiférer », ce qui la contraint dans son pouvoir d'initiative. Le Parlement européen et ses députés sont, quant à eux, enclins à légiférer, à se montrer actifs pour rendre des comptes à leurs électeurs et « s'auto-saisissent » avec des rapports d'initiative.

Dans certains secteurs, les députés essaient de faire pression sur la Commission pour qu'elle agisse. Ils n'ont pas, cependant, le pouvoir d'exiger des études d'impact pour justifier le fait que la Commission ne prenne pas d'initiative sur un sujet donné.

La faible activité législative s'explique, en outre, par le fait que certains secteurs arrivent à maturité législative et ne requièrent plus d'initiatives déterminantes. La Commission est, par ailleurs, « tiraillée » entre son rôle d'impulsion et celui de mise en œuvre des textes communautaires. Ses moyens sont limités et elle doit arbitrer les priorités. On notera que le programme de travail du Commissaire Michel Barnier couvre un tiers de l'agenda législatif actuel.

De manière générale, la Commission européenne sort fragilisée de la crise ; la collégialité entre les Commissaires européens ne fonctionne plus et les sujets sont traités à un échelon bilatéral, entre le Président de la Commission et le Commissaire concerné. Les lobbyistes peuvent éventuellement jouer de ce manque de cohésion.

#### EXEMPLE DE L'ABSENCE DE COLLÉGIALITÉ À LA COMMISSION EUROPÉENNE ET SON AFFAIBLISSEMENT – LE LOBBYING SUR LA CRD4

Alors qu'une nouvelle version provisoire de directive sur les exigences en capitaux des banques (CRD4) a largement circulé auprès des lobbyistes bruxellois, sept pays européens, dont le Royaume-Uni, ont écrit au Commissaire Barnier pour critiquer le document. Par ailleurs, le projet prévoyait qu'un tiers des membres des conseils d'administration des institutions financières soient des femmes. Or, en mars 2011, la Commissaire Viviane Reding avait pris l'initiative de rencontrer des CEO et des présidents d'entreprise sur le sujet de la représentation des femmes dans les conseils. Elle avait alors privilégié l'approche volontaire. Elle n'envisageait une initiative de la Commission que si ses mises en garde n'étaient pas suivies d'effets. Le Commissaire Barnier a retiré de son projet de directive, sorti en juillet 2011, ces quotas. Cet exemple illustre la dimension politique au-delà de la dimension technique dans l'élaboration d'un projet législatif et le rôle des cabinets des Commissaires.

La crise financière provoque, par ailleurs, une crise des idées ; l'idéologie libérale est mise à mal et la « démondialisation » serait, selon certains <sup>17</sup>, à l'œuvre. En cette période de crise, les États membres sont à l'affût d'idées nouvelles et de recettes qui ont fait leur preuve dans les pays voisins. Il n'est plus rare de voir des initiatives prises dans un pays copiées par un autre État membre voire reprises au niveau européen.

<sup>17</sup> Jacques Sapir, *La démondialisation*, Seuil, 2011.

#### PROPOSITION N° 5

**Le lobbying bruxellois doit se doubler d'une veille et d'un lobbying, au besoin, auprès des États membres.**

Il est, en effet, important d'élargir le travail de veille à quelques pays européens clefs pour s'assurer qu'une nouvelle initiative ne risque pas d'être reprise par d'autres pays ou, plus largement, au niveau européen. Un lobbying spécifique auprès des États membres peut également s'avérer nécessaire, notamment en matière de politique commerciale où les intérêts nationaux sont assez divergents alors qu'il s'agit d'une politique commune de l'UE.

On notera qu'avec la politisation des débats liée à la crise, il n'est pas rare que la même idée se retrouve comme un *leitmotiv* dans plusieurs rapports du Parlement européen (exemple de la rémunération des dirigeants) ou que des idées de développement en matière de *soft law* soient largement reprises.

#### EXEMPLE DE LOBBYING EN MATIÈRE DE *SOFT LAW*

La Confédération européenne des associations d'administrateurs (ecoDa) a développé, en 2010, des recommandations de gouvernance d'entreprises pour les entreprises non cotées. Après une large présentation de ces recommandations auprès de députés européens, de la Commission européenne et des organisations professionnelles, le Parlement européen, dans un rapport d'initiative, appelait de ses vœux le développement sur une base volontaire de telles pratiques. Le Livre vert de la Commission européenne sur la gouvernance d'entreprises pour les entreprises cotées, publié en avril 2011, développe un volet sur les entreprises non cotées et cite les recommandations d'ecoDa.

Dans un tel contexte, les *think tanks* ont toujours un rôle prédominant à jouer. Les partis politiques européens développent également leurs propres *think tanks*. Suite à la révision en 2008 du règlement de l'UE qui régit les partis politiques européens permettant la création de fondations européennes affiliées aux « europartis », le PPE a créé, la même année, sa fondation officielle *think tank*, le Centre d'études européennes (CEE). Le CEE comprend comme membres, tous les grands groupes de réflexion nationaux et les fondations affiliées à des partis membres du PPE.

Les liens entre les institutions européennes et les *think tanks* sont plus étroits que par le passé. Ainsi, le Président de Confrontations Europe, Philippe Herzog, a été nommé conseiller du Commissaire Michel Barnier. La Commission européenne a, par exemple, organisé officiellement une conférence en partenariat avec *le think tank* européen Bruegel.

#### PROPOSITION N° 6

**Le lobbying bruxellois ne peut plus ignorer le rôle des *think tanks* dans le jeu d'influence des idées.**

Lieu de réflexion, les *think tanks* sont également des lieux d'influence importants. Une veille ou une présence plus active peuvent servir des démarches de lobbying. La Représentation permanente française assure un suivi efficace de l'activité des principaux *think tanks*<sup>18</sup>.

Or, il n'existe pas à Bruxelles de *think tank* français représentant clairement les intérêts des entreprises françaises sur le modèle allemand du *Konrad Adenauer Stiftung* qui puisse véhiculer une vision française sur quelques sujets stratégiques comme l'énergie ou la politique industrielle.

<sup>18</sup> <http://www.rpfrance.eu/spip.php?rubrique172>

#### PROPOSITION N°7

Les entreprises françaises doivent pouvoir se fédérer autour d'un *think tank* bruxellois pour promouvoir une vision française.

La crise financière a également eu un impact sur les structures de représentation à Bruxelles, notamment pour certains pays comme le Royaume-Uni, l'Espagne et la Grèce. Cumulée à la réforme des politiques publiques au Royaume-Uni et à l'eurosepticisme, la crise s'est traduite par des réductions d'effectifs comme ce fut le cas pour la représentation du West Midlands dont une partie du personnel a, d'ailleurs, été repris à la charge de l'Université de Birmingham. En ce qui concerne l'Allemagne, seul le BDI (équivalent du Medef français) a subi de tels effets et a vu son nombre de représentants à Bruxelles passer de 17 en 2005 à 13 en 2011.

Les représentations françaises ont été épargnées par ce phénomène, principalement du fait de la petite taille des représentations déjà existantes. Elles comprennent, en effet, bien souvent un directeur, un chargé de mission, un assistant et quelques VIE ou stagiaires. En réduire leur taille aurait conduit à supprimer le bureau bruxellois. Tout comme au niveau national, les frais de réception ainsi que les frais de déplacement ont été largement réduits, ce qui s'est davantage fait ressentir dans les fédérations/confédérations européennes.

## CHAPITRE 2

### LES EFFETS DU TRAITÉ DE LISBONNE

---

Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, mettant fin à plusieurs années de négociations sur des questions institutionnelles.

Le parlement européen s'est vu octroyer de nouveaux pouvoirs importants dans les domaines de la législation, du budget et des accords internationaux. En particulier, le recours accru à la procédure de codécision permet de le placer sur un pied d'égalité avec le Conseil pour la majeure partie des actes législatifs européens. La procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée est devenue la procédure législative de droit commun (art. I-34). En matière commerciale, de coopération au développement et d'aide humanitaire, le Parlement est devenu co-législateur alors qu'il n'était, jusque-là, que consulté. L'adoption d'accords internationaux requiert, désormais, son approbation dès qu'ils couvrent des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire et non plus seulement lorsque les accords impliquent une modification d'un acte adopté en codécision. Par ailleurs, c'est le Parlement qui élit le Président de la Commission sur proposition du Conseil européen.

Le Parlement est donc devenu particulièrement incontournable à tel point que certaines personnes auditionnées dans le cadre de la rédaction de ce rapport le comparent au « Congrès américain ».

Selon Jean-Paul Gauzès, parlementaire européen, les députés de la mandature actuelle, dans leur ensemble, sont très demandeurs de présentation et de rédaction de rapports. Leur qualité et leur implication sont réelles et ils ont, par ailleurs, une véritable capacité de travailler ensemble <sup>19</sup>.

En 2005, on décomptait 103 rapports d'initiative contre 144 en 2007, 147 en 2008 et 114 en 2010. On notera que le nombre d'amendements déposés à un projet de rapport est croissant, ce qui ne facilite ni la tâche des lobbyistes ni celle des députés.

#### EXEMPLE : DIRECTIVE AIFM SUR LES GESTIONNAIRES DE FONDS ALTERNATIFS OPÉRANT EN EUROPE

= 1 680 amendements, 20 trilogues et 198 réunions avec des parties prenantes pour le rapporteur.

#### PROPOSITION N° 8

**Avec l'inflation des amendements sur les projets de rapport, le lobbyiste doit préciser au mieux ce qu'il veut voir apparaître dans le texte mais également les points essentiels du texte qui apportent satisfaction et qui ne sauraient être changés.**

Le nombre d'amendements déposés par les députés est tel que le texte final s'éloigne souvent du projet initial de la Commission. Le lobbyiste doit de plus en plus argumenter et motiver ses propres demandes d'amendements et préciser sa philosophie du texte en essayant d'anticiper des amendements contraires aux intérêts qu'il défend.

La structuration du Parlement européen est telle que les groupes politiques sont loin d'être homogènes, ce qui suppose une veille attentive de la part des entreprises sur les jeux d'influence qui s'y exercent. Ainsi, lors des discussions sur des concessions commerciales dans le secteur des textiles à accorder au Pakistan, les députés britanniques ont « voté » pour alors que les députés portugais et italiens s'y opposaient. Si cela ne veut pas dire qu'il faille ne rencontrer que les députés français, ils ne doivent pas pour autant être négligés.

---

<sup>19</sup> Intervention lors de la Commission ECON, 24 juin 2011.



Le jeu politique a son importance au Parlement européen ; le lobbying auprès d'un rapporteur sera plus technique qu'auprès du *shadow* rapporteur qui intervient pour son groupe politique.

## LES GROUPES POLITIQUES DU PARLEMENT EUROPÉEN

*PPE : Groupe du Parti populaire européen*

*S&D : Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen (ex PSE)*

*ADLE : Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe*

*Verts/ALE : Groupe des Verts/Alliance libre européenne*

*CRE : Conservateurs et Réformistes européens*

*GUE/NGL : Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique*

*ELD : Groupe Europe de la liberté et de la démocratie*

### PROPOSITION N° 9

**Les entreprises françaises doivent être attentives au fait que les intérêts nationaux supplantent, parfois, les intérêts des groupes politiques au Parlement européen.**

Si le Parlement européen s'est vu attribuer de nouveaux pouvoirs, il convient de garder à l'esprit que les négociations avec le Conseil sont de plus en plus difficiles à cause des « replis » nationaux sur certains sujets. Ainsi, en matière économique et financière où le Parlement était déjà co-législateur sous l'ancienne mandature, les négociations avec le Conseil se sont complexifiées. Les « trilogues informels » prennent une place toute particulière et constituent de véritables enceintes de négociation. En pratique, il s'agit de rencontres informelles en amont de la conciliation auxquelles participe un nombre restreint de personnes issus de la Commission, du Parlement et du Conseil.

### PROPOSITION N° 10

**Les trilogues informels peuvent constituer des cibles importantes de lobbying pour les entreprises.**

Par ailleurs, le Traité de Lisbonne a cherché à renforcer la visibilité de l'Union européenne sur la scène internationale par la nomination d'un président du Conseil européen, d'un haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ainsi que par la création d'un nouveau service européen pour l'action extérieure (SEAE). Mais les résultats sont discutés et la création de représentations européennes communes à l'étranger laisse dubitatif tant les intérêts commerciaux des États membres de l'Union sont dissemblables, ce qui ne facilitera les stratégies d'influence des entreprises européennes à l'étranger.

Le Traité de Lisbonne renforce également le rôle des collectivités territoriales dans le processus de décision communautaire. Il octroie la possibilité au Comité des Régions d'invoquer la violation du principe de subsidiarité. Le Traité est également le premier document européen à mentionner explicitement la cohésion territoriale en tant que principe directeur de la politique de l'UE, à côté de la cohésion économique et sociale. Il donne, en outre, la possibilité au Comité des régions d'être consulté par le Parlement européen, et pas seulement par la Commission et le Conseil.

---

PARTIE 3

# La montée en puissance de nouveaux acteurs

---

Si, en 2002 et en 2005, on évoquait essentiellement le lobbying américain (notamment *via* la puissante Amcham) pour ce qui était des intérêts non-européens, il faut, désormais, compter avec le lobbying d'autres États dont la présence s'organise à Bruxelles.

Les partenaires commerciaux de l'UE participent activement aux consultations lancées par la Commission européenne. Ainsi, pour la consultation sur le futur de la politique commerciale de l'Union clôturée en août 2010, 12 % des réponses représentaient des intérêts non-européens et basés dans 14 pays différents hors UE. Pour la consultation sur les relations commerciales et économiques entre l'UE et le Japon (en novembre 2010), 66,6 % des réponses provenaient de l'Union européenne contre 33,3 % du Japon. Si les résultats s'expliquent par les sujets abordés, ils démontrent aussi la capacité de nos partenaires à exercer une veille sur l'actualité européenne et à intervenir activement.

#### PROPOSITION N° 11

**Les sujets de politique commerciale suscitant une véritable attention de la part des partenaires commerciaux de l'UE doivent faire l'objet d'un lobbying plus intense de la part des intérêts français et européens.**

Le registre des représentants d'intérêts de la Commission européenne est peu explicite pour illustrer l'influence grandissante des partenaires commerciaux de l'UE puisque 83 entités américaines y sont inscrites contre onze indiennes, cinq russes, cinq brésiliennes, deux japonaises (*All Nippon Airways* et *Hitachi Corporate Office*) et une seule chinoise (*China Lanfa Enterprises Co*), certaines entreprises chinoises inscrites en janvier 2011 ayant préféré se retirer du registre, peut-être pour pouvoir opérer de manière moins transparente.

Pour autant, le lobbying japonais est particulièrement vif depuis les événements tragiques de mars 2011 et les pressions en faveur d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne sont nombreuses. Ce fut le cas lors du Conseil européen de mars 2011 et du Sommet UE-Japon en mai 2011. Les intérêts japonais commencent également à être présents dans des *think tanks* européens.

La présence chinoise à Bruxelles est discrète, à l'exception de l'arrivée remarquée de deux banques chinoises : la *Bank of China* et l'*International Commercial Bank of China* (ICBC), respectivement en décembre 2010 et en janvier 2011. Le choix du quartier européen pour l'implantation de la *Bank of China* est, à cet égard, particulièrement symbolique.

Mais il semblerait que les Chinois aient parfaitement compris le fonctionnement de l'Union européenne et soient précisément informés des débats en cours. La mission économique chinoise à Bruxelles s'avère très efficace et le gouvernement chinois ainsi que les entreprises chinoises n'hésitent pas à utiliser des cabinets d'avocats européens pour défendre leurs intérêts.

Selon le général Daniel Schaeffer, spécialiste des questions stratégiques de l'Extrême-Orient et membre du groupe de réflexion prospective Asie 21, « *la Chine a toujours fait du renseignement économique, déjà à l'époque maoïste pour les besoins de l'économie planifiée* »<sup>20</sup>. « *En 1979, quand Deng Xiaoping lance le programme des "quatre modernisations" (agriculture, industrie, défense, sciences et technologies), il y associe une nouvelle stratégie de renseignement économique. L'apparition de la libre entreprise dans les années 1990 va conduire au développement de l'intelligence économique proprement dite et à sa théorisation par le professeur Miao Qihao* »<sup>21</sup>.

On ne s'étonnera pas, dès lors, que les Chinois aient recours à l'espionnage industriel ou à la stratégie d'influence à Bruxelles et auprès des capitales nationales pour rechercher de l'information et faire valoir leurs intérêts.

<sup>20</sup> « L'intelligence économique au service de l'hégémonie chinoise », *Le Monde*, 14 janvier 2011.

<sup>21</sup> *Idem*.

Ce qui différencie les Chinois d'autres partenaires économiques, c'est principalement leur pouvoir économique et le jeu diplomatique qu'ils mettent au service de leur hégémonie.

On assiste à un véritable rapport de forces en ce qui concerne, notamment, la défense commerciale de l'Union européenne. Alors que la Chine représente 50 % des procédures antidumping de l'Union, elle cherche par tous moyens à mettre à mal les procédures en cours pour qu'aucune mesure ne soit finalement adoptée par le Conseil de l'UE à son encontre.

Ainsi, les Chinois n'hésitent pas à faire pression sur les producteurs européens pour que les sous-traitants retirent leur plainte. De la même manière, la Chine se joue des règles de majorité au Conseil de l'UE et approche individuellement les États membres pour qu'ils n'apportent pas leur soutien à une procédure antidumping en contrepartie de la construction d'un port pour les plus petits États membres ou de promesses de parts de marché pour les entreprises des États membres les plus importants.

Les Chinois se jouent également d'un manque de solidarité en Europe entre producteurs et fournisseurs et de la vision court termiste des acheteurs pour asphyxier les fournisseurs européens par des pratiques de dumping et finir par les racheter.

Les Chinois n'hésitent pas non plus à mettre en place des « procédures miroirs » contre les entreprises initiatrices de procédures antidumping (exemple : initiation d'une procédure anti-subsidiation contre la société française Roquette qui avait déposé une plainte antidumping contre la Chine). Même quand elles aboutissent, les procédures antidumping sont adoptées pour des périodes courtes (en principe cinq ans, seulement un an et demi dans le cas des chaussures chinoises).

Faute de patriotisme économique européen et d'identification des intérêts économiques européens, il est de plus en plus difficile de déclencher des mesures de protection vis-à-vis de la Chine qui bénéficie d'une logique industrielle planifiée. La mondialisation ayant entraîné une confusion des intérêts entre producteurs et distributeurs, il n'est plus non plus très facile de trouver des positionnements nationaux en Europe très tranchés en ce qui concerne les intérêts commerciaux de manière plus générale.

Pour autant, en ce qui concerne l'antidumping, l'Union européenne réagit puisque dans le cadre de la comitologie fixant les nouvelles règles pour les procédures antidumping, il est prévu que la majorité qualifiée soit inversée et qu'il faille, désormais, une majorité qualifiée en défaveur de la procédure antidumping pour qu'elle soit rejetée<sup>22</sup>.

L'utilisation par la Chine de son pouvoir de marché se fait dans d'autres domaines commerciaux et, parfois, directement auprès d'entreprises européennes. Ainsi, dans le cadre du dossier « Carbone pour les compagnies aériennes », l'UE prévoyait d'imposer à toutes les compagnies volant en Europe d'acheter des permis de polluer dans le cadre de son système ETS (*Emissions Trading Scheme*) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Des pressions chinoises ont été exercées auprès d'Airbus en lui indiquant qu'une telle réglementation ne serait pas sans effet sur les achats chinois. Par ailleurs, dans le cas de la triple procédure sauvegarde-antidumping-antisubsidiations engagée par l'UE contre les importations de modems sans fil, l'entreprise chinoise Huawei a réussi à interrompre les enquêtes de la Commission en « achetant le silence » de l'entreprise belge Option, plaignante, alors au bord de la faillite.

De la même manière, la Chine tente de « marchander » un statut d'économie de marché en contrepartie d'achats de dettes souveraines.

Certes, d'autres partenaires commerciaux, comme les États-Unis, exercent un suivi consciencieux de l'actualité européenne et pratiquent un large lobbying depuis plusieurs années sur la place de Bruxelles (cas de la commercialisation des produits alimentaires provenant d'animaux clonés). Pour autant, la crise économique et le poids économique chinois ont renforcé la force de frappe de la Chine.

---

<sup>22</sup> Là où il fallait une majorité qualifiée en faveur de la procédure antidumping pour qu'elle soit poursuivie.

Les entreprises françaises et européennes se retrouvent souvent soumises à ces choix d'arbitrages imposées par la Chine. On s'éloigne du lobbying législatif pur.

**PROPOSITION N° 12**

Les entreprises françaises doivent prendre conscience du marchandage économique imposé par certains partenaires commerciaux de l'UE, lequel perturbe les projets législatifs de l'Union ou les tentatives de survie de son marché. Les alliances et les solidarités « fournisseurs-producteurs » n'ont jamais été autant nécessaires que par le passé.

La Chine joue également de stratégies d'influence et d'alliances dans les organisations internationales. C'est uniquement quand l'Union européenne a une position claire et commune en amont qu'elle peut contrer celles-ci. Cela suppose une coordination des États membres même quand l'UE ne siège pas en tant que telle auprès de l'organisation internationale concernée.

## PERSONNES AUDITIONNÉES

---

- de BRUCHARD Anne-Catherine, Directrice du bureau de Bruxelles, Fondation pour le droit continental
- CARTUYVELS Paul, Directeur affaires européennes, Bouygues SA, Représentation européenne
- DELALANDE Pierre, Responsable affaires européennes, Association française des entreprises privées (AFEP)
- DESSELAS Stéphane, Fondateur et Président, Athenora Consulting
- DUSSART Christophe, Administrateur, DG Transport, Commission européenne
- GAUZÈS Jean-Paul, Député européen, Membre et Coordinateur du groupe PPE à la Commission des affaires économiques et monétaires
- LEMERLE Olivier, Administrateur Délégué du Cercle des Délégués Permanents Français
- PENNING Sandra, Déléguée Générale, Chambres de commerce et d'industrie de Paris/Île-de-France Représentation auprès de l'UE
- RIOU Florian, adjoint au Chef de Bureau Politique commerciale, OMC et accords commerciaux de l'UE - multicom 1 -, Direction Générale du Trésor
- ROUSSEAU Jean-Marie, Consultant international, Innovation&Intelligence territoriale
- THUILLIER Jean-Paul, Ministre Conseiller pour les affaires économiques, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- VACCAREZZA-SILVESTRE Marie-Christine, Représentant permanent, Medef

\*\*\*

Remerciements également au GNL (Groupe des nouveaux lobbyistes)  
et à son Président, Stéphane Desselas, pour les rencontres informatives qu'il organise.

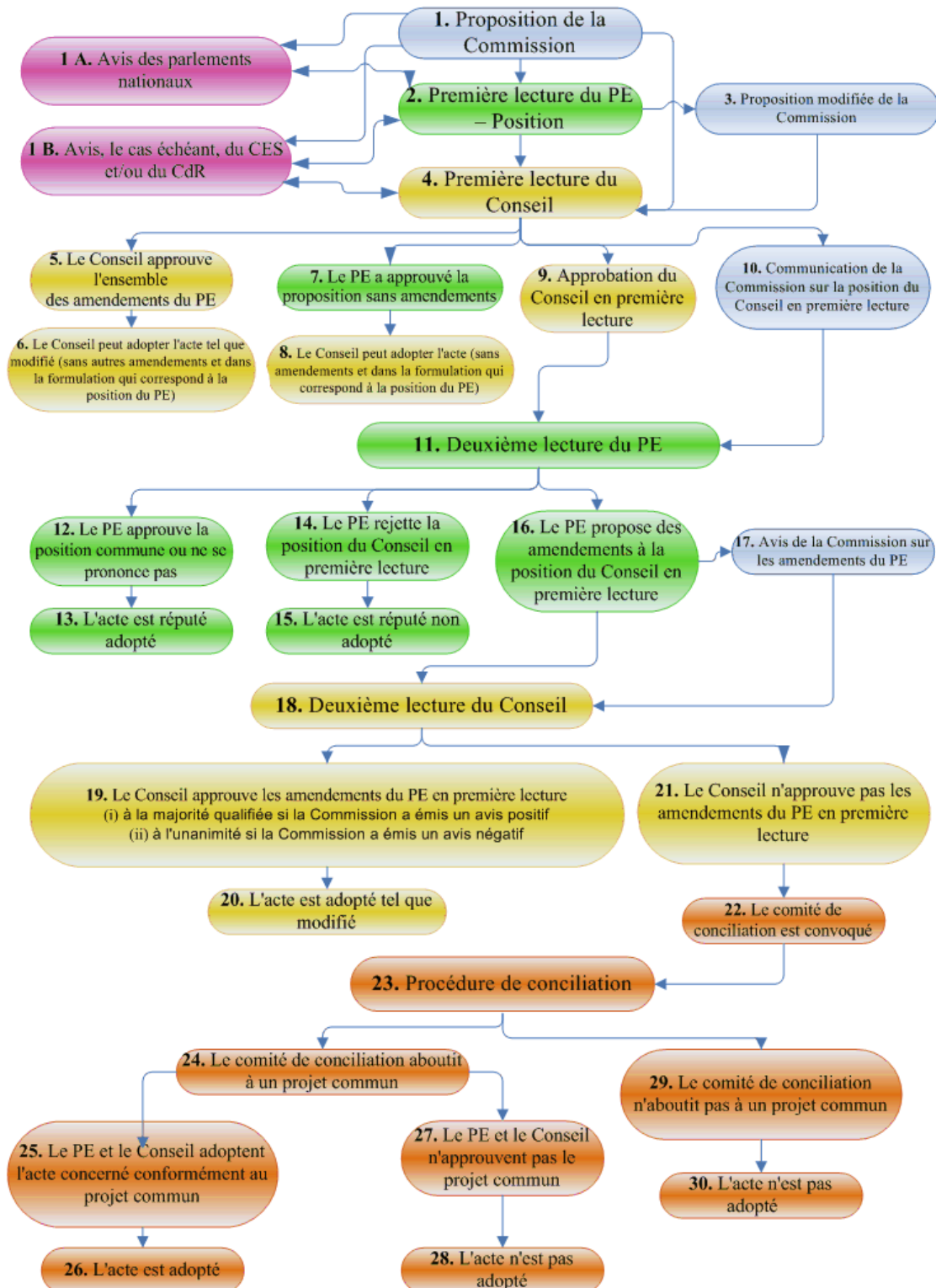
---

# Annexes

---

# ANNEXE 1

## La codécision

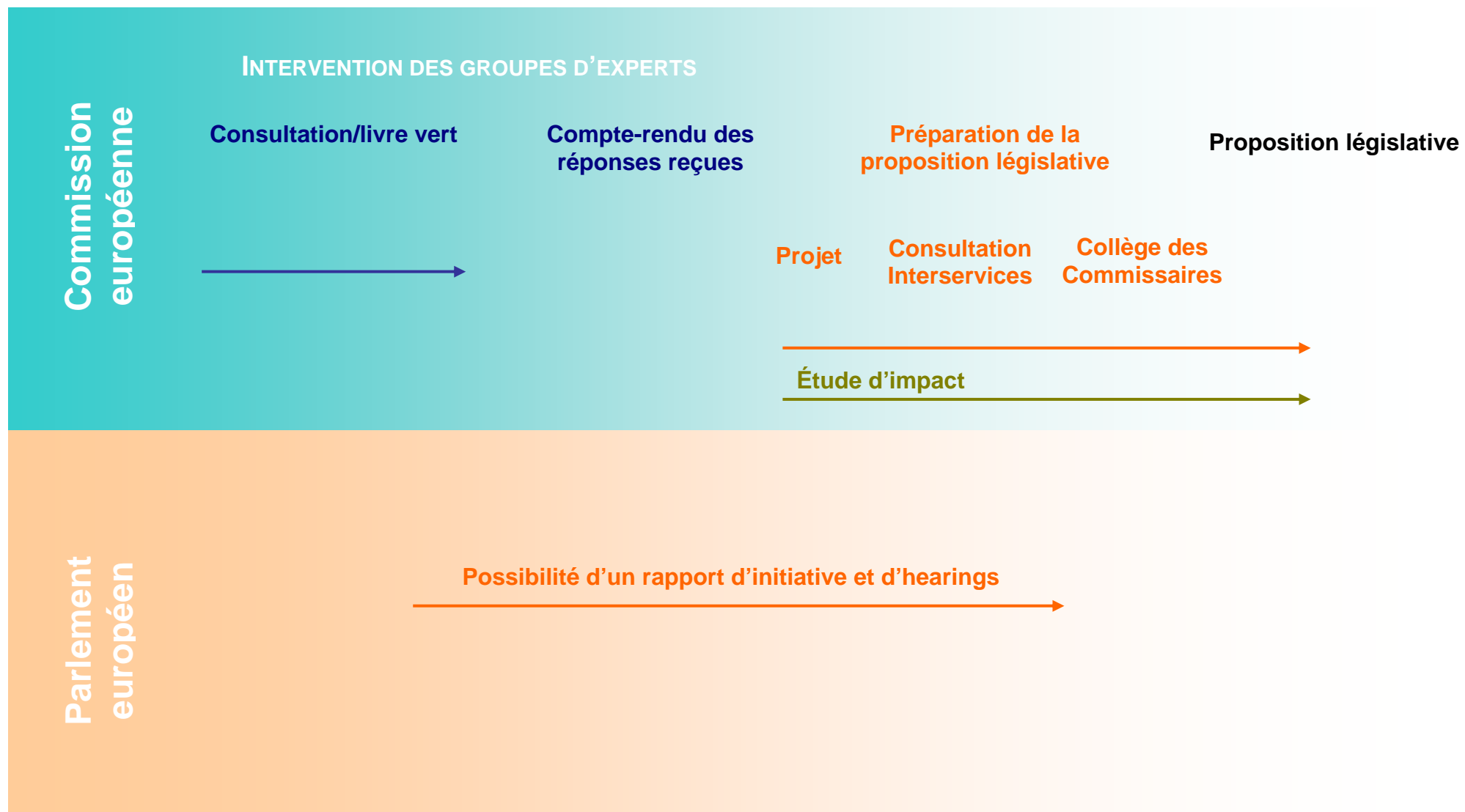


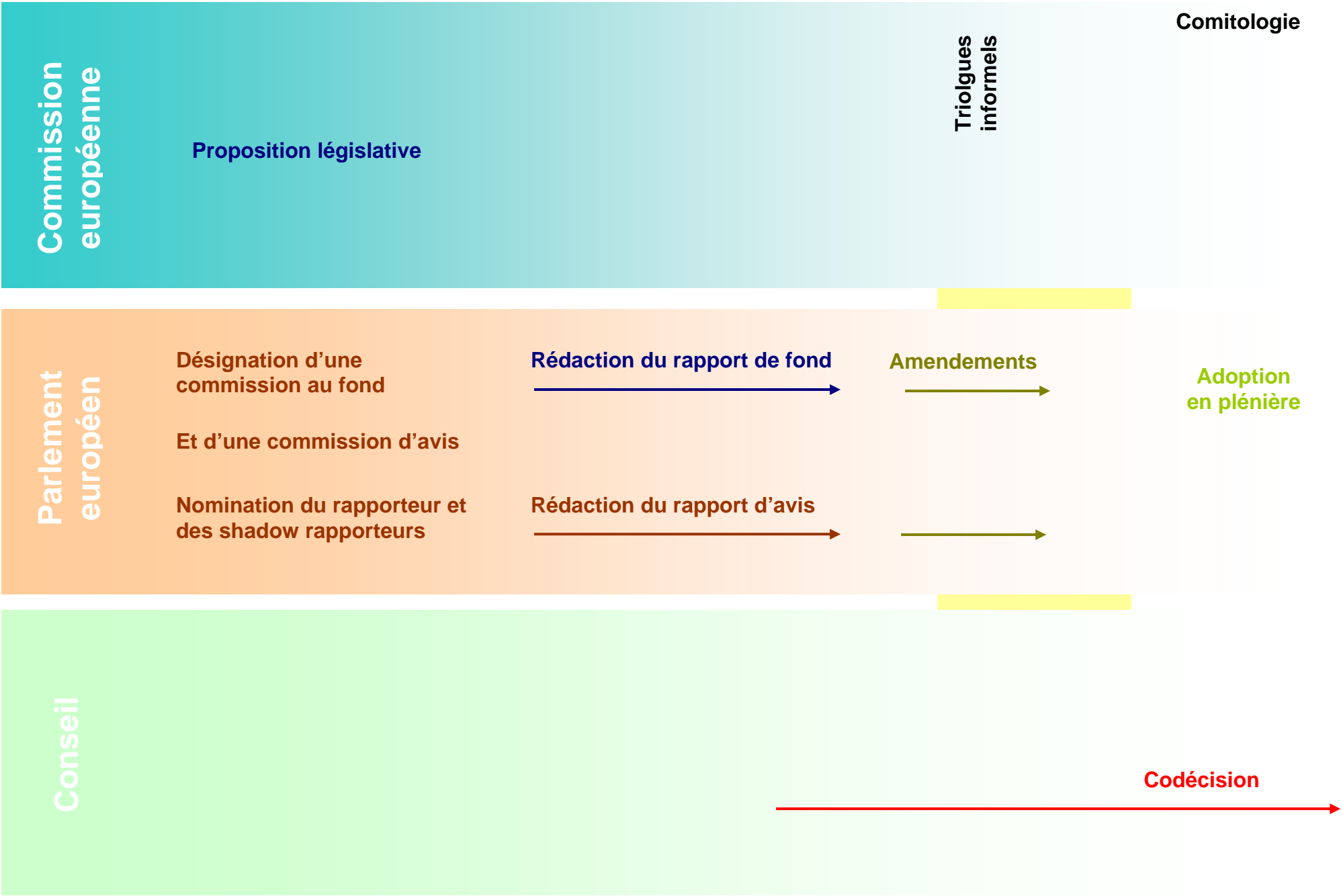
Source : commission européenne,  
[http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram\\_en.htm](http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.htm)



ANNEXE 2

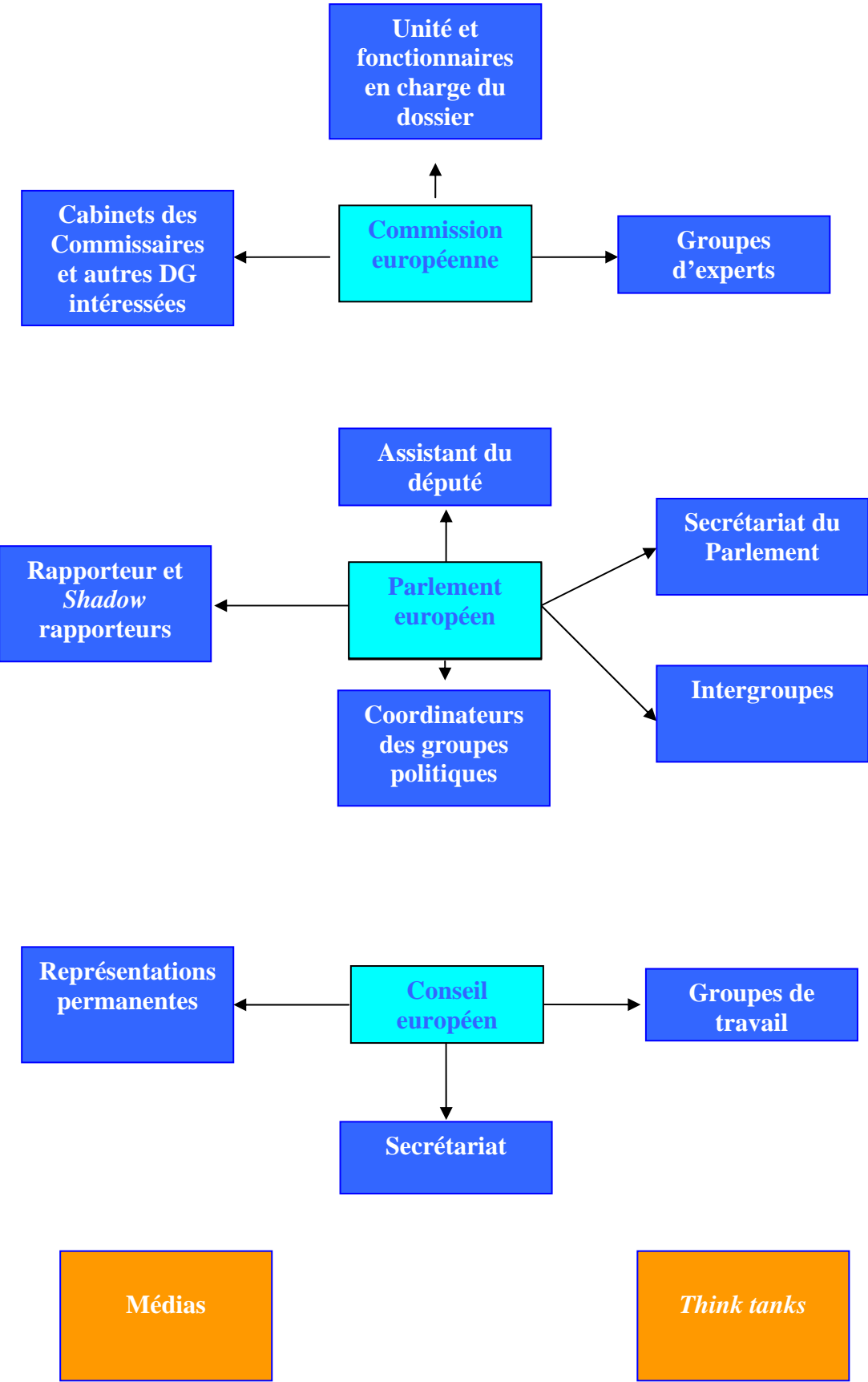
Procédure législative européenne simplifiée





ANNEXE 3  
Cibles du lobbying

---



## ANNEXE 4

### Bonnes pratiques

---

#### Le lobbying des entreprises françaises à Bruxelles - Quel progrès depuis 2002 ? Synthèse des propositions

##### **Préalable nécessaire : positiver le lobbying français**

Vouloir se satisfaire pleinement du lobbying français serait une gageure voire même un danger pour les entreprises. Vouloir mettre uniquement en avant les lacunes ne favorise pas le rayonnement français. C'est vers une image fidèle de la réalité qu'il faut tendre.

##### **1- Influencer les élus locaux et nationaux**

Les entreprises lobbyistes doivent être encouragées à influencer les autorités nationales pour éviter les défauts de transposition.

##### **2- Influencer les administrations**

L'administration et le secteur privé devraient pouvoir définir ensemble les postes clés pour les END.

##### **3- Influencer les sièges sociaux d'entreprises**

Des séminaires de sensibilisation des cadres au lobbying peuvent permettre de créer de véritables synergies utiles à l'expression des attentes.

##### **4- Influencer les « influenceurs »**

L'entreprise peut envisager d'approcher les « faiseurs d'opinions » lors de plate-formes de discussion qui se créent à Bruxelles sur des thématiques bien particulières comme la responsabilité sociale ou l'environnement.

##### **5- Influencer au-delà de Bruxelles**

Les fédérations ont un rôle essentiel de sensibilisation des entreprises au rôle normatif des organisations internationales et des associations internationales d'entreprises. Elles doivent les inciter à y faire valoir leurs intérêts.

##### **6- Allier intelligence économique et lobbying dans les entreprises**

Les entreprises doivent développer des services ou des directions chargés, à la fois, de l'intelligence économique et du lobbying, tout en assurant un lien étroit avec les praticiens.

##### **7- Garantir la pérennité de la profession**

Sans vouloir imposer des règles rigides sur les lobbyistes, il est important que la profession s'organise et crée des codes de déontologie. Ces codes devraient imposer notamment que soient mentionnés les intérêts étrangers défendus.

Source : Rapport de M. Karpeles, 2005, <http://www.etudes.cci.fr/rapport/99-lobbying-europeen-kar0511>

#### Recommandations pour un lobbying efficace

Maîtriser les arcanes communautaires

Posséder une culture juridique

Maîtriser la langue anglaise

Se faire connaître

S'imposer sur la durée et définir une stratégie à long terme

Témoigner d'une bonne éthique en étant transparent sur les intérêts que l'on défend et en restant objectif

Ne pas cibler uniquement les fonctionnaires, mais travailler à la source avec les fonctionnaires en charge du dossier

Se rapprocher au Parlement européen de la Commission d'études et du Député rapporteur, de la Commission nommée pour avis et des *shadow* rapporteurs désignés par les groupes politiques

Travailler avec les assistants parlementaires

Sensibiliser un député en lui faisant part des répercussions d'un projet sur les entreprises locales

Ne pas négliger les médias

Nouer des alliances sectorielles à l'échelle européenne

Veiller à sa communication

Dépasser la préférence franco-française en allant, notamment, au-delà des réseaux des grandes écoles françaises

Faire preuve de flexibilité dans l'approche pour s'adapter à l'évolution du dossier

Source : Guide du lobbyiste européen, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, <http://www.etudes.cci.fr/fichier?lien=sites%2Fwww.etudes.cci.fr%2Ffiles%2Fupload%2Fprises-position%2Fguide-du-lobbying-europeen-2007.pdf>

**Directeur de la publication** : Pierre TROUILLET  
CCIP - 27 avenue de Friedland - 75 382 Paris cedex 08  
Rapports consultables ou téléchargeables sur le site :  
[www.ccip.fr](http://www.ccip.fr)  
Dépôt légal : Septembre 2011  
ISSN : 0995-4457 – Gratuit

