

Remerciements.

L'intitulé de cette intervention est « le lobbying américain et européen : méthodes, action et profil du lobbyiste ». Il s'agit là d'un vaste sujet et posé comme tel qui comporte une large part théorique. Je vous propose que nous analysions l'ensemble des termes. Lobbying par qui ? Pour atteindre quels objectifs ? Des questions que je n'aborderai pas afin d'éviter d'empiéter sur les sujets des autres intervenants.

Les économistes partent du principe que l'individu est rationnel. Si cette assertion peut faire sourire, elle présuppose néanmoins qu'à produits identiques, l'individu privilégiera systématiquement le moins cher. De part et d'autre de l'Atlantique, dans nos sociétés, nous pouvons partir du même principe : le sujet de la loi – c'est-à-dire tout le monde – est un acteur rationnel qui développe des pratiques pour que la loi aille dans son sens. Au plus simple, une pratique civique, en confiant des responsabilités législatives et exécutives à des personnes avec qui les valeurs sont partagées. Au plus compliqué, en essayant d'influer sur le processus de décision des acteurs. Il s'agit bien d'essayer, car pour tout développement dans la vie publique existe une résistance égale, supérieure ou inférieure à dépasser. A titre d'illustration, il suffit de surfer quelques minutes sur Internet pour constater la diversité des lobbies – y compris celui de ceux qui veulent interdire le lobbying...

Quelle que soit la culture ou l'époque, le lobbying accompagne le décideur politique. Les monarchies européennes avaient leurs cours et les cahiers de doléances ont toujours existé sous une forme ou une autre. Aux Etats-Unis, James Madison décrivait, dès 1787, les « factions » de la manière suivante : « un certain nombre de citoyens, représentant la majorité ou bien la minorité des gens, unis et mus par un sentiment ou une passion commune, ou par l'intérêt opposé aux droits d'autres citoyens, ou par les intérêts permanents et exhaustifs de la communauté ». La reconnaissance du lobbying comme expression des intérêts particuliers et contradictoires de la communauté est consubstantiel de la démocratie moderne, nous l'entendons tous les jours sous les termes de « société de marché » et de « pluralisme politique ».

Pour l'anecdote, le mot « lobby » renvoi directement au lobby attaché à la Chambre de la House of Representatives à Washington. Les lobbyistes étaient ceux qui soumettaient des propositions aux élus avant d'aller voter. Le mot entre dans le vocabulaire politique à l'occasion de la 10^{ème} législature, en 1808.

L'immixtion entre intérêts particuliers et décideur politique constitue l'un des sujets d'études favoris des penseurs politiques et du grand public. Historiquement, deux grandes réponses y ont été apportées, l'une par la France, avec la constitution de grands corps d'Etat indépendants, l'autre, en « créant » une profession distincte, celle de lobbyiste, afin d'éviter que le décideur public soit lui-même lobbyiste.

1/ Le titre implique une différence entre les lobbyings américains et européens. Mais avant d'aller plus avant dans les différences, j'aimerais rapidement énumérer les éléments communs pour faire émerger les profils de lobbyistes.

- Washington comme Bruxelles sont les capitales des deux plus grandes économies mondiales, les décisions qui y sont prises concernent au premier chef les 650 millions de citoyens de ces ensembles et en second lieu, la quasi-totalité des habitants de la planète. La crise économique

actuelle et surtout, les réponses à la crise (coordination des banques centrales, harmonisation des positions dans les forums internationaux et à l'extérieur) l'illustrent parfaitement.

- En conséquence, par « européen » ou « américain », il faut comprendre « le lobbying qui est pratiqué auprès du gouvernement américain ou des instances européennes par des acteurs intérieurs ou extérieurs à ces zones, et représentants des intérêts extérieurs ou intérieurs à ces zones ». Le lobbying n'est plus l'apanage des acteurs internes, les acteurs extérieurs ne se contentent plus de « simplement » parler aux gouvernements ; ils maîtrisent parfaitement les systèmes politico-administratifs et législatifs européens et américains.
- Les deux ensembles ont amorcé un processus d'intégration politique et économique poussé qui s'étend dans la durée, conférant une réalité à des expressions telles que « euramérique » ou « euratlantique ». Cette intégration touche tous les domaines, de l'économie à celui de la sécurité. La constitution du Transatlantic Economic Council en est l'une des meilleures illustrations, mais il faudrait aussi parler des investissements croisés, des Sommets, etc. Cette tendance géopolitique donne naissance à un lobbying transatlantique relativement nouveau. Les gouvernements géorgiens ou turcs ont saisi l'importance de parler à Washington pour se faire entendre en Europe.
- Les deux ensembles sont des systèmes politiques démocratiques, représentatifs, responsables et comptables de leurs actes devant le peuple.
- Bruxelles (et les parlements nationaux) comme Washington produisent plus de législation qu'un élu ne peut maîtriser, favorisant donc la présence d'experts. Il y a donc là un terreau propice pour le marché de l'influence et *a priori* celui des idées. A cet égard, l'Europe et les Etats-Unis sont de grands producteurs d'idées. Les *think tanks* américains, les cercles français, les fondations allemandes, sont autant de modèles de production intellectuelle, auxquels il convient d'ajouter dans le cadre qui nous intéresse les syndicats professionnels, les ONG, les cabinets de lobbying.
- Les deux ensembles distinguent le lobbying du trafic d'influence de la corruption. L'exercice du lobbying est socialement « encadré » et les lobbyistes sont fortement encouragés à s'inscrire au Registre des Représentants d'Intérêts (à l'UE) ou en tant que Political Action Committee (aux Etats-Unis).

Ces éléments nous permettent d'identifier le périmètre d'action d'un premier profil de lobbyiste : l'expert juridique et politique (dimension du terme *public affairs*). Il s'agit là du lobbyiste au sens traditionnel du terme. Sa relation avec le décideur public repose en partie sur la notion d'échange. Le lobbyiste apporte au décideur des ressources et des éléments d'aide à la décision, le décideur sera plus sensible aux arguments. A titre d'exemple une députée rapportait un jour qu'un lobbyiste lui avait proposé sans succès un *draft* législatif. En session, un autre parlementaire proposa un projet de loi reprenant *verbatim* le *draft* en question. En Europe cependant, la notion « d'échange » à le lobbyiste est une tendance plus récente, mais elle a déjà été identifiée depuis plusieurs années. D'un point de vue sociologique, ce profil est fortement dépendant de ce que les Américains appellent les « revolving doors », le processus de passerelles entre le secteur public, la recherche et le secteur privé.

- L'une ou l'autre capitale compte plus de 15000 lobbyistes. En matière « d'écologie » du lobbying, il est important de souligner que les deux villes sont plutôt petites ce qui facilite les réseaux. Deux grandes catégories émergent, l'une fondée sur l'*advocacy*, la défense d'un intérêt particulier, l'autre fondée sur la *communication stratégique* et le *conseil*, au service des intérêts des clients.
- La population, ou la société civile, est éduquée, instruite et inquisitive. Elle dispose de nombreuses informations et des moyens de les relayer – la société de l'information. Elle exprime par ailleurs une demande croissante de transparence aux acteurs publics et aux entreprises. Ainsi, à l'occasion du récent G20, la presse a couvert les réunions du G20 des « sherpas », les conseillers des ministres. L'information sur les réunions préparatoires au niveau technique était

jusqu'alors peu fréquente. S'agissant du secteur privé, elle en demande de façon croissante une conduite « responsable » (« *corporate governance* »).

- La succession de mutations politiques, sociales et économiques depuis la fin de la seconde guerre mondiale affecte fortement chaque génération avec pour conséquences : une révision constante des échelles de valeurs et une tension inhérente dans la société. Les clivages « conservateur / progressiste » et « économe / dispendieux » sont plus que jamais d'actualité.
- Il s'agit donc d'une société qui défie volontiers le discours public et encense les *whistleblowers*, paradoxalement, la multiplication de l'information a renforcé le sentiment « qu'on nous cache tout, on nous dit rien » pour reprendre la chanson. De façon assez ironique, elle s'accorde plutôt avec le code électoral, en l'occurrence français, qui nomme toutes formes de communication électorale (affiche, dépliant, ...) « propagande ». Dans ce contexte, les lobbies ont mauvaise presse et « Bruxelles » comme « *inside the Beltway* » ou « K Street » sont particulièrement mal perçus.
- En conséquence, la société civile souhaite être associée à l'ensemble des décisions qui la concerne. La multiplication de la « citoyenneté médiatique », le renouveau de la presse ultra-locale, l'avènement du web « participatif » 2.0 ou la vulgarisation de l'expression « démocratie participative » sont autant d'indicateurs de cette tendance.

Ces éléments nous permettent d'identifier le second profil de lobbyiste : les professionnels de la communication et des « relations publiques » - ceux qui donnent forme au message et sont en mesure d'évaluer les réactions de la société. L'ubiquité de l'information, la multiplication et l'interconnexion des réseaux, l'exigence de transparence implique une maîtrise du cycle de l'information, allant de l'élaboration du message à sa diffusion en passant par la communication, dite de crise. Cet environnement est particulièrement favorable aux instituts de sondage, aux publicistes et aux entreprises spécialisées dans le conseil en matière de communication. En jouant avec la sémantique, il est possible d'observer un continuum allant de la « doléance » à la « réclame », autrement dit, de l'expression du besoin à une stratégie d'influence.

Dans la pratique, les lobbyings européens et américains combinent les deux profils afin d'optimiser leurs chances de succès. La prise de décision publique se doit d'être instruite et comporte un risque d'opinion intrinsèque et donc électoral ou politique.

2/ Si les points communs nous aident à identifier les profils, ce sont les différences qui nous instruisent sur les actions et les méthodes. En effet, ces dernières dépendent principalement de l'environnement spécifique dans lequel le lobbyiste opère.

Du point de l'outillage, mais là encore, sans empiéter dans le champ des autres interventions, nous pouvons brièvement énumérer un certain nombre de méthodes ou d'actions communes en matière de lobbying :

- La cartographie institutionnelle et / ou la cartographie des réseaux qui permet d'identifier les acteurs et les processus mais surtout, d'identifier les « centres de gravité », c'est-à-dire les points sur lesquels il conviendra d'influer ;
- L'élaboration du cycle de l'information, déjà évoquée. Il s'agit là autant des processus de suivi, traitement et analyse de l'information, favorable ou non, que de l'emploi de cette dernière. Ou pour employer une expression un peu martiale « capter, captiver, capturer » ;
- La maîtrise du message et de la communication à laquelle il est nécessaire d'ajouter la dimension de planification, allant donc de l'expression du besoin aux stratégies de communication. C'est notamment dans cette dimension que l'on retrouve les échanges les plus construits entre le lobbyiste et le décideur public, avec, par exemple, les propositions de position, les éléments d'intervention ou de langage, et le drafting législatif ;

- Les diverses actions de communication à proprement parler : communication scientifique (ouvrages) communication événementielle et sensibilisation (publication d'éditoriaux, organisation de conférences etc.), participation et mobilisation, la réclame.
- Le soutien à la négociation, une action qui peut marquer une rupture dans la position du lobbyiste dans la mesure où ce dernier accompagne mais ne représente plus son client ;
- Enfin, un mot rapide sur l'e-lobbying (Internet, blogs, campagnes e-mails, réalité virtuelle, réseaux sociaux – facebook ou twitter pour citer les dernières modes) où l'on observe depuis une dizaine d'années une alternance en matière d'innovations entre l'Europe et les Etats-Unis, à la faveur des cycles électoraux. Dans ce domaine, le leader en matière d'innovation est celui dont l'élection se rapproche le plus d'une nouvelle évolution de la technologie.

Je remarque que le sujet de l'intervention précise en français « l'action » du lobbyiste et en anglais les « actions » de ce dernier. Autrement dit, l'action doit elle être comprise comme intégrant de façon cohérente un nombre de moments ou bien la somme des actions ponctuelles suffit-elle ?

Cette nuance touche au cœur des différences majeures entre le lobbying européen et le lobbying américain. D'un point de vue institutionnel tout d'abord.

- Aux Etats-Unis, si l'administration et les agences fédérales font l'objet de lobbying, c'est avant tout au niveau du Congrès que l'activité se concentre – et que l'on la soupçonne la plupart du temps derrière le *pork barrel politics*. Il s'agit donc d'un lobbying qui s'adresse à des élus.
- En Europe, le lobbying peut toucher les trois acteurs du triangle institutionnel mais il s'agira de développer des stratégies distinctes pour chacun d'entre eux. Le Parlement européen est élu – comme le Congrès, mais la Commission européenne ne l'est pas. Le premier sera sensible à un risque politique ou électoral, le second à un risque technique ou de réputation.
- En ce qui concerne le Conseil européen, il s'agit moins d'influencer le Conseil en tant que tel, que d'influencer les Etats-Membres qui y sont représentés – en étant vigilant quant au mode de prise de décision (unanimité, majorité). Dans ce cadre, la grille de lecture du lobbyiste dépend entièrement de son objectif : faire du lobbying contre une décision prise à l'unanimité nécessite une campagne nationale réussie, faire du lobbying pour une décision prise à l'unanimité nécessite, *a minima*, une campagne réussie dans les Etats-Membres les plus influents. Par ailleurs, le lobbying « européen » dans le cadre du Conseil doit aussi faire face ou se coordonner au lobbying « national » qui, historiquement, a plus de poids en raison de l'impact électoral local.
- A cet égard, le lobbying européen hérite des mécanismes politico-économiques des Etats-membres avant de forger sa propre identité. A l'heure actuelle, le lobbying européen a développé sa propre culture ; l'évocation du mot « comitologie » suffit à l'illustrer. Plus sérieusement, au cours des dernières décennies, le lobbying européen a forgé son identité au rythme des grands mouvements de l'histoire européenne ; alternativement en direction du Conseil ou de la Commission lorsqu'ils représentent le cœur décisionnel ou plus récemment en direction du Parlement européen avec l'accroissement de la codécision et l'affirmation politique qu'il gagne. Ces jeux d'équilibre ne sont pas étrangers aux Etats-Unis entre le Congrès et la Maison Blanche, mais la magnitude des écarts est plus réduite.

Autre grande différence d'environnement, l'inscription de l'action dans la durée.

- Aux Etats-Unis, le calendrier électoral est particulièrement court. Le président est élu tous les quatre ans, rééligible une seule fois, le Congrès, quant à lui, est renouvelé par tiers tous les deux ans mais les élus disposent souvent d'une forte assise locale et sont, dans l'ensemble, assez stables. Néanmoins, une stratégie de lobbying aux Etats-Unis devra prendre en compte de façon très importante le facteur électoral.
- En Europe, cette dimension est atténuée, les mandats électifs tendent à être plus longs (cinq ans pour le Parlement) et le rôle de l'eurodéputé dans sa circonscription n'est pas aussi marquant

que celui d'un Représentant ou d'un Sénateur américain. En revanche, les parlementaires européens sont plus sensibles au bilan politique de leur gouvernement respectif et les élections européennes ont souvent valeur de test de politique intérieure pour le gouvernement.

- En ce qui concerne la Commission, la perception au temps est légèrement différente, si elle connaît un renouvellement tous les cinq ans, elle inscrit son action dans la durée avec une reconduction de ses axes stratégiques au-delà de son exercice budgétaire d'une durée de sept ans (actuellement, 2007/13).

Enfin, ces différences sont effectives au niveau des populations :

- Aux Etats-Unis l'organisation des mouvements civils et de la société civile en général est répandu de longue date – la *grassroot militancy*. Les associations diverses et variées ont une pratique du militantisme et du lobbying particulièrement rôdée – avec un accent marqué sur le *fundraising* et le *issue awareness*. En Europe, les associations se professionnalisent de plus en plus et mettent l'accent, elles aussi, sur la levée de fonds et la communication. Néanmoins, elles souffrent encore largement d'un déficit sur ces questions et tendent encore à se concentrer sur les argumentaires à développer ou les propositions de position.
- La nature de la mobilisation est différente entre les populations nord américaines et européennes. Pour reprendre l'expression utilisée il y a peu, les Américains viennent de Mars et les Européens de Vénus. L'évolution des sociétés de part et d'autre de l'Atlantique implique une sensibilité différente sur les sujets. L'économie, la sécurité, l'environnement, les droits de l'homme, l'énergie ne sont pas perçus à l'identique.
- Par ailleurs, l'intérêt exprimé par les populations pour les capitales diffère sensiblement. Washington est avant tout la capitale des Etats-Unis et la population américaine a parfaitement conscience de l'utilité de son vote à chaque élection – même si, à vrai dire, elle est notoirement connue pour peu l'utiliser. La population suit néanmoins attentivement le travail que font ses élus à Washington.
- En Europe, Bruxelles n'est pas considérée comme une capitale *stricto sensu* (à part évidemment en Belgique), mais comme un centre décisionnel, obscur et éloigné. L'habitude de mettre sur le dos de « Bruxelles » les échecs de politique intérieure contribue largement à cela, mais au-delà, l'architecture institutionnelle européenne peu apparaître particulièrement complexe pour un observateur non-averti. Le taux de participation aux élections européennes est un exemple criant, avec en moyenne, 43.1 % de participation dans les 27 Etats-Membres et seulement 19.64% en Slovaquie.

Questions.