

David Demortain

## Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier (*observation*)

Si le fait que les entreprises et groupes d'intérêt, présents en grand nombre à Bruxelles, font du lobbying auprès des institutions européennes est fort connu (le phénomène est visible : il est l'objet de beaucoup de discours ; il a ses spécialistes, qu'ils soient chercheurs ou professionnels), peu d'observations empiriques rendent compte de telles pratiques d'interactions entre acteurs privés et publics. Or l'observation à un niveau microsociologique est intéressante, parce que le lobbying se décline en opérations ou en stratégies à l'échelle de dossiers particuliers, de réseaux d'acteurs délimités<sup>1</sup> et en fonction d'un certain niveau de ressources (temps, argent, informations). C'est pourquoi le choix a été fait d'étudier cet objet par la méthode de l'observation participante.

Peut-on parler du lobbying au singulier, comme s'il exprimait une sorte de rapport structurel entre intérêts privés et autorités publiques ? Sa généralisation signifie-t-elle qu'il y a « privatisation » de l'action publique ? La question se pose de savoir comment le lobbying contribue à la définition de l'intérêt général. La tentation est grande de définir le phénomène comme l'établissement de relations non légitimes entre acteurs privés et publics, dans les interstices du processus de décision formel et des lieux de décision officiels (collège des Commissaires, commissions parlementaires, formations du Conseil des Ministres). Les règles du jeu qui s'établissent dans ce cadre s'ajouteraient alors aux règles constitutionnelles et réglementaires de fonctionnement du système politique. Par ce biais, le lobbying permettrait de placer à l'agenda des problèmes concernant les seuls groupes d'intérêt qui ont accès au processus de décision formel (Commission, parlementaires, représentants des États-membres au sein du Conseil des Ministres), excluant

---

1 Au sens d'un ensemble d'acteurs rendus interdépendants par le rôle joué dans un processus de prise de décision, et par l'existence de ressources partagées et d'un objet ou un problème public construit conjointement.

alors de la prise de décision ceux qui ne peuvent y entrer. Le cas présenté ici contribue à relativiser cette idée d'un système politique parallèle, dont les règles, les problèmes et les lieux de décision se substitueraient au système public.

À un niveau d'observation microsociologique, le lobbying apparaît comme un ensemble de techniques et de tactiques destinées à reformuler les problèmes, à ouvrir ou fermer les réseaux d'acteurs, à créer et diffuser de l'information. Ce sont des opérations qui complexifient le processus formel de décision<sup>2</sup> et les modalités de construction de l'intérêt général à Bruxelles, car elles les prennent justement pour cible et tentent de les ajuster au bénéfice d'un acteur.

Le lobbying est ainsi une forme de gestion des interdépendances entre acteurs (fédérations industrielles, entreprises, parlementaires, fonctionnaires de la Commission Européenne, organisations non gouvernementales) faisant partie d'un réseau de politique publique (Atkinson et Coleman, 1992 ; Hecló, 1978). Même s'il reste un phénomène hétérogène et dissimulé par des prises de distance morales, professionnelles (les *think-tanks* qui nient faire du lobbying, les consultants eux-mêmes qui rechignent à l'usage du terme « lobbyiste ») ou réelles (les fins de non-recevoir éventuelles des décideurs), le lobbying est un mode de gestion de l'interdépendance, plus ou moins professionnalisé, mais utilisé par les acteurs publics comme privés.

Le travail des consultants en affaires publiques et en lobbying – sur lequel porte cet article – représente une part non négligeable du lobbying pratiqué à Bruxelles. L'observation de ce travail offre un matériau intéressant pour l'analyse de ce qu'est le lobbying. Je présente d'abord dans cet article une approche générale du lobbying comme mode d'interaction généralisé. Ensuite, me fondant sur des données issues d'une observation participante, je reconstitue une opération de lobbying. Dans un dernier temps, j'essaie de replacer celle-ci dans le cadre de la problématique de la définition de l'intérêt général.

---

<sup>2</sup> La Commission propose, le Parlement et le Conseil des Ministres co-décident.

## Le lobbying comme mode d'interaction généralisé

Refusant de considérer *a priori* le lobbying comme un travail d'influence des groupes d'intérêt privés auprès d'autorités publiques, on préfère l'envisager comme un type de relation existant entre de multiples acteurs, dans un système politique complexe où la souveraineté est fragmentée entre plusieurs institutions, et où même les acteurs publics ont besoin de l'outil de l'influence, autant que de l'autorité, pour tirer leur épingle du jeu.

Selon l'estimation de J. Greenwood (2003a), il y aurait 1 450 associations industrielles et consultants à Bruxelles. Ce grand nombre s'expliquerait par l'étalement de la prise de décision sur trois institutions (Commission Européenne proposant la législation, Parlement Européen et Conseil des Ministres agissant comme co-législateurs). Les groupes d'intérêt sont considérés comme les « circonscriptions » propres (Greenwood, 2003b) de la Commission. Manquant de ressources, celle-ci a besoin de ces groupes qui lui apportent informations, idées et soutiens. Pour G. Majone (1996), les interlocuteurs de la Commission sont des groupes spécialisés<sup>3</sup>, parce que l'action de cette dernière se réduit à une répartition des coûts et bénéfices des réglementations dans des secteurs circonscrits.

Les ressources et le type d'action de la Commission ne peuvent cependant pas expliquer à eux seuls l'existence du lobbying. D'une part, le lobbying, même si cela n'est pas explicite, est pratiqué par les parlementaires et par les représentations permanentes des États-membres (EM), entre eux et envers la Commission. D'autre part, un rapport de lobbying naît souvent sur une base relationnelle mixte, amicale et professionnelle, où les échanges d'information, le *networking*, se mêlent dans une ambiguïté savamment entretenue aux rencontres plus ou moins fortuites dans des lieux de sociabilité conventionnels. Par ailleurs, le lobbying a ses spécialistes. Les lobbyistes professionnels ne sont d'ailleurs pas les seuls à être ainsi spécialistes du travail d'influence : les Commissaires Européens s'épanchent régulièrement sur ce qu'est un lobbying efficace<sup>4</sup>. Les fonctionnaires de la Commission utilisent aussi les associations et entreprises qui viennent les voir, pour obtenir de l'information et

---

3 Justin Greenwood parle de *micro-specialism* (Greenwood, 2003b).

4 Voir, pour deux exemples récents, Bolkestein (2002) et Fischler (2004).

faciliter la mise en oeuvre des décisions. Et il n'est pas rare que de hauts fonctionnaires de la Commission deviennent à leur tour consultants en lobbying.

Ainsi, il est beaucoup plus heuristique d'appréhender le lobbying comme un mode d'interaction entre divers acteurs dont l'objectif est d'influencer l'action d'un réseau de politique publique donné. On peut même présenter les rapports entre acteurs bruxellois comme ceux existant entre les membres de la Cour royale à Versailles. Norbert Elias (Elias, 1985) a montré comment un groupe social particulier développe une rationalité spécifique dès lors que ses membres sont en situation de forte interdépendance. À la Cour, le déploiement d'apparat, les virtuosités langagières, les dépenses somptuaires, l'étiquette avaient un sens pour des personnes dont la rationalité était de se maintenir au sein de la Cour. À Bruxelles, avoir un large carnet d'adresses, être là où se font et défont les orientations politiques (conférences, réunions institutionnelles), développer des relations personnelles avec les hauts fonctionnaires de la Commission et députés, toutes ces activités ont un sens particulier pour les groupes d'intérêt, les élites politiques et administratives, et l'ensemble des professionnels des affaires publiques, dans un contexte où l'influence est la preuve de l'existence politique. Le lobbying peut donc être également aussi comme une forme de sociabilité entre acteurs politiques.

Cependant, les rapports de lobbying sont également marqués par des normes morales et techniques. Il y a un « bon » et un « mauvais » lobbying. Il existe de « bons » et de « mauvais » consultants. Le lobbying est un service, standardisé, qui se vend. C'est aussi un ensemble de techniques, qui s'enseignent, dans des écoles et des manuels<sup>5</sup>. Le lobbying est en partie une activité professionnalisée et marchande, du fait de l'établissement de nombreux cabinets d'avocats et de consultants. Le lobbying est donc à la fois un mode d'interaction entre membres de réseaux d'action publique, et un ensemble de pratiques normées et professionnalisées.

---

<sup>5</sup> Voir Van Schendelen, 2002.

## Le choix d'une observation participante

Cet article retrace une opération de lobbying menée par des consultants, à partir d'une observation participante. Les données ont été collectées alors que je travaillais comme consultant au sein d'un cabinet dit « de conseil en affaires publiques ». Le cabinet offre différents services (veille législative ; mise au point de campagnes de réunions avec parlementaires ou décideurs pour influencer le processus de décision ; études sur l'évolution des réglementations européennes) et de l'information sur mesure pour ses clients sous diverses formes (notes de recherche, rapports, séminaires, etc.) Les consultants (près d'une trentaine dans un bureau de grande taille) travaillent en équipe et se spécialisent sur trois ou quatre secteurs politiques (le plus souvent complémentaires, liés à l'expérience du consultant et aux demandes des clients). Ils sont souvent formés au droit communautaire, mais aussi de plus en plus dans des *masters* spécialisés sur les affaires européennes.

Les acteurs observés (consultants, clients, fonctionnaires de la Commission et des EM) n'étaient pas informés de l'observation, mais conscients de mon activité de recherche<sup>6</sup>. L'observation, qui a duré le temps de l'opération (six mois), a été intensive, puisque j'ai assisté à des réunions ou des échanges verbaux quasi quotidiens. L'opération a été reconstituée à partir des emails (tous les messages échangés entre tous les membres de l'équipe des consultants et du client du début la fin de l'opération), et des notes prises pendant les réunions (internes et avec le client). La publication de cet article a été autorisée, à condition que les informations liées aux personnes, aux organisations et au produit soient supprimées<sup>7</sup>.

Les avantages de l'observation *incognito* sont liés à la difficulté d'accès à ces acteurs et ces actions. Les dynamiques cognitives de l'action publique européenne sont d'autant plus difficiles à saisir que Bruxelles est un monde où l'on voit émerger et disparaître rapidement des informations, idées, mots d'ordre politiques (« faire de l'Europe la zone la plus compétitive du monde », « améliorer la gouvernance », etc.) Ces idées se répandent vite et à grande échelle. Il est difficile de trouver leurs sources, d'en retracer les trajectoires.

---

6 Je réalise ma thèse de doctorat au sein du cabinet dans le cadre d'une convention CIFRE.

7 Toutes les données ont été rigoureusement anonymisées.

Une observation sur un objet précis permet de démonter l'écheveau des interactions, de dégager des séquences-clés et de démêler ainsi les relations d'influence.

L'analyse du travail des consultants requiert une observation fine. Ces derniers ont un positionnement relatif, plus ou moins proche de leur client et des décideurs selon les moments et les lieux. Ils prennent à la fois de la distance avec la situation de leur client de manière à analyser les chances de réussite d'une opération, et interprètent de manière prudente les informations données par la Commission. Ils filtrent celles-ci pour ne pas tout dire au client, de même qu'ils filtrent les opinions du client pour le faire apparaître comme enclin au compromis. Il est presque impossible de reconstituer ces calculs et filtrages sur la base d'entretiens. L'entretien rétrospectif avec les acteurs peut être biaisé par leurs reconstructions, notamment dans le cas d'une opération vue comme réussie.

## Récit de la défense d'un produit

### *Mise en place d'une configuration d'acteurs*

Début janvier. La multinationale européenne Ixe est un client ancien du cabinet Zède. L'absence d'opérations communes pendant deux ans n'a pas coupé les liens entre certains responsables de la firme et deux consultants de Zède.

Ixe se trouve en mauvaise posture parce que la Commission s'apprête à proposer aux États-membres (EM) une décision de non-commercialisation d'un de ses produits, jugé dangereux<sup>8</sup>. L'enjeu des délibérations entre EM, Commission et Ixe porte sur l'évaluation

---

8 La décision est prise selon une procédure appelée, en langage bruxellois, « comitologie ». La comitologie n'est pas la science du fonctionnement des comités d'expert, mais une procédure mise au point à la fin des années 1980 par le Conseil des Ministres, afin de permettre aux États-membres d'encadrer la Commission Européenne dans la mise en oeuvre de la législation. Cette procédure est régie par une législation, la Décision 1999/468/CE. Divers comités, un par directive nécessitant des mesures de mise en oeuvre, ont été mis en place. Dans le cas qui nous occupe, les décisions sont proposées par la Commission, qui préside les réunions de comités permanents spécifiques, composés de représentants des États-membres. La Commission est autorisée à adopter sa décision si les États-membres sont d'accord avec elle. En pratique, la Commission révisé et teste sa proposition régulièrement, en amont du vote, de telle manière qu'elle se trouve rarement contredite. Dans le cas d'un désaccord entre Commission et États-membres, la Commission perd le dossier, qui sera soumis au vote en Conseil des Ministres.

scientifique des risques que comporte l'usage du produit. La Commission préfère exclure le produit et semble gérer la procédure d'autorisation à sa guise, en créant des zones d'incertitude (Crozier et Friedberg, 1977 ; Dehousse, 2002). L'analyse des procédures de décision, faite par les consultants de Zède, fait ressortir ces incertitudes que l'entreprise n'avait pas repérées, et qu'elle rejette car elles amoindrissent sa capacité à prédire l'issue du processus de décision : la Commission peut-elle convoquer autant de réunions des EM qu'elle le souhaite avant de soumettre sa proposition ? La Direction Générale (DG) de la Commission chargée du dossier est-elle tenue de consulter les autres DG avant de soumettre sa proposition ? Une coalition d'EM peut-elle formuler une contre-proposition ?

Le mandat délivré par Ixe aux consultants est simple : à deux mois du vote, renverser la tendance ou à tout le moins retarder le vote. Le mandat est délivré d'abord par courriel, au terme d'un message qui évoque les détails du dossier. Il sera formalisé au cours d'une réunion organisée dans les locaux du client, réunissant deux consultants et l'équipe du client – environ six personnes (les réunions seront ensuite organisées à tour de rôle chez le client et chez le consultant).

#### Encadré 1 – Le mandat<sup>9</sup>

Le client : « Je voudrais vous demander de réfléchir aux possibilités que nous avons d'influencer le processus, en portant une attention particulière aux points suivants : Lobbying des EM pour leur faire demander un retrait de la proposition actuelle de non-autorisation. Si la Commission persiste avec cette proposition d'interdiction, et si elle est rejetée par une minorité de blocage, que se passerait-il alors ? Que pouvons-nous faire pour influencer la suite de la procédure ? Quelles sont nos chances de faire du lobbying au niveau du Conseil des Ministres, pour les amener à instruire la Commission de modifier sa proposition ? »

À ce stade de l'opération, les requêtes du client sont irréalistes et marquées par l'urgence. Les premières semaines de travail des consultants sont consacrées à l'analyse des méandres de la procédure

---

9 Les encadrés reprennent des extraits de correspondance électronique entre consultants et l'entreprise.

de vote, l'assimilation du contenu technique du dossier, la cartographie de l'espace institutionnel, l'analyse des lignes de conduite des acteurs (Commission, États-membres dominants, Ixe). Les échanges entre l'équipe des consultants et le client sont quotidiens. Les contacts que possèdent diverses personnes de Ixe, parfois au plus haut niveau politique, sont écartés : court-circuiter le fonctionnaire en charge du dossier serait contre-productif à ce stade. Certaines informations précieuses et confidentielles (sur les délibérations des EM) pourront être obtenues grâce au contact personnel d'un consultant de Zède (*intelligence gathering* selon la terminologie du conseil en affaires publiques).

### *Établissement d'une stratégie de compromis*

Les points techniques précis (concernant les risques présentés par l'usage du produit) sur lesquels un ou plusieurs EM ne transigent pas sont identifiés. Sur la base de ces *issues*, un lourd travail collectif de délibération prend place entre les consultants. Il s'agit de trouver un compromis réglementaire qui réponde à la politique de la Commission, qui soit légalement possible et économiquement acceptable pour Ixe. La rédaction d'une lettre à l'attention de fonctionnaires de la Commission fournit l'occasion de travailler sur les arguments-clés et d'éduquer le client à une approche plus en adéquation avec le langage et les objectifs de la Commission.

#### Encadré 2 – Argumentation et prise de distance avec les intérêts

Un des consultants : « Je pense que c'est un bon document, clair. Cependant, du point de vue du lecteur (les décideurs), je suggèrerais une chose : mettez en avant ce que le produit apporte à ce secteur de l'économie (européenne) plutôt que ses caractéristiques intrinsèques. Les messages clés pour les décideurs et les politiques sont que ce produit a été utilisé en toute sécurité depuis des années, que cela est confirmé par des données scientifiques de haute qualité, qu'il est un outil essentiel pour ses utilisateurs et qu'il n'y a pas d'alternative disponible dès aujourd'hui ou dans un délai court, avec les mêmes avantages techniques. »



Sur cette base, le compromis pourra être construit par les consultants et accepté par la Commission comme par le client, qui aura pris de la distance avec ses arguments techniques et économiques initiaux. Ce compromis dessiné (autorisation assortie de l'engagement de Ixe à sécuriser l'usage du produit), le responsable du dossier à la Commission est contacté, ainsi que quelques fonctionnaires dans quatre EM, choisis pour le poids de leur vote (certains EM se penchent plus particulièrement sur certains produits) ou leur rôle institutionnel (les EM en position de président et de futur président du Conseil des Ministres). À ce stade, les fonctionnaires contactés ne sont connus d'aucun des consultants – en dépit du réseau personnel étendu dont certains disposent, grâce à leurs fonctions antérieures ou tout simplement du fait d'une présence ancienne à Bruxelles.

Ces réunions – allant du formel (réunion dans le bureau du fonctionnaire) à l'informel (déjeuner ou rencontre en marge d'une conférence), en fonction du degré d'interconnaissance entre les personnes – sont décisives. Dans cette interaction se joue la perception par les décideurs que l'entreprise se trouve dans une posture de compromis. La réunion a valeur de test pour le compromis proposé, qui doit émerger naturellement de l'échange, laissant même au décideur l'impression que l'idée est sienne. L'attitude compréhensive des consultants doit permettre de collecter des informations sur les objectifs, ressources et contraintes de l'interlocuteur et de son institution. Ces réunions permettent au consultant d'exprimer son savoir-faire : établir le plan d'opération (quels interlocuteurs et dans quel ordre), le mettre en oeuvre (prise de contact et de rendez-vous), décider de la teneur de la réunion, des informations à divulguer, des actions à mener en réponse aux informations obtenues.

### *Encouragement de la négociation*

Début février. Les réactions au compromis proposé affluent, souvent contradictoires. Elles portent la marque des contre-tactiques du service compétent de la Commission (faire miroiter un obstacle juridique, indiquer un soutien potentiel pour Ixe qui se révélera être une diversion, etc.) Les EM campent sur des positions établies par les cabinets des ministres concernés, ou défendus par des fonctionnaires scrupuleux. Le compromis est affiné en fonction de ces

informations, par des échanges entre client et consultants, qui montrent l'évolution du client vers plus de réalisme.

### Encadré 3 – La recherche d'une solution réglementaire de compromis

Le client : « Un début de réflexion : dans la situation présente, une autorisation est hors de question. La meilleure manière de franchir le gué sans se noyer est de nager avec le courant. Donc utilisons les réactions positives au compromis et amendons le pour qu'il soit plus favorable encore. Les options sont : soit une décision d'interdiction mais réversible. Un soutien pourrait être trouvé du côté de certains EM, même si les *Martiens* ne peuvent soumettre la proposition eux-mêmes puisqu'ils détiennent la Présidence. Il faut donc trouver un EM qui soit d'accord pour se mettre en avant. La deuxième option est [...] Si j'ai plus d'idées, je vous contacte pendant le week-end. »

Les intrigues redoublent lorsqu'il apparaît que le fonctionnaire de la Commission traitant le dossier n'a pas transmis à son directeur la proposition de compromis de Zède-Ixe. Les consultants décident de « politiser » le dossier, de passer au-dessus des fonctionnaires en charge de l'évaluation scientifique et de la procédure réglementaire, pour impliquer les supérieurs hiérarchiques (les Directeurs de service au sein des ministères nationaux et de la Commission). Une lettre, signée d'un consultant connaissant personnellement le directeur, est remise en main propre. Des actions similaires sont entreprises dans les EM.

Les EM prenant connaissance du compromis, les échanges entre eux redoublent. L'EM responsable de l'évaluation scientifique s'engage à son tour et fait une nouvelle proposition de décision (une autorisation assortie de conditions nouvelles). Plusieurs EM soutiennent l'initiative. La procédure de décision est en théorie bien dessinée : évaluation scientifique par un EM, réunion technique des EM, réunion réglementaire des EM (préparation du vote), puis vote. Le vote a maintenant été reporté. La procédure a perdu sa linéarité, perturbée par une négociation fragmentée autour de plusieurs propositions. À ce stade, le rôle de la Commission – souvent présentée comme un constructeur de compromis, y compris dans la littérature académique – change. Celle-ci poursuit sa propre ligne de conduite et tente d'emporter la décision en diffusant aux EM sa

proposition de non-commercialisation du produit. Le travail des consultants consiste alors à synchroniser les EM, en multipliant les réunions bilatérales avec ceux-ci et en envoyant des lettres de manière sélective. Consultants et Commission se concurrencent pour la coordination des EM autour de l'une ou l'autre proposition. La confusion créée aboutit finalement à une absence de majorité claire lors du vote. Les EM choisissent de disposer de plus de temps pour construire une décision adaptée. La proposition de la Commission est rejetée. Le dossier sera transféré au Conseil des Ministres. C'est une première réussite pour le tandem Zède-Ixe.

### *Changement de configuration et renouveau des incertitudes*

Début avril. Le règlement sur la comitologie requiert que le Conseil se prononce « dans les trois mois ». Le décompte commence-t-il le jour de l'échec du vote ou le jour de l'enregistrement du dossier au secrétariat du Conseil ? L'incertitude qui demeure est d'autant plus gênante que la formation compétente du Conseil pourrait se réunir aux alentours de la date d'expiration de la période légale, offrant du temps et une chance supplémentaires de faire avancer la proposition de compromis. La Commission transmettra finalement le dossier à la fin du mois de mars.

L'EM Président du Conseil pour six mois accepte d'écouter la proposition de Zède et de la poser comme base de la négociation entre les EM – plutôt que de revenir aux données techniques et à la proposition de la Commission, et de laisser le dossier parmi plusieurs dizaines d'autres sur l'agenda d'un groupe de travail<sup>10</sup>. Loin des frontières institutionnelles entre Commission et Conseil, les fonctionnaires de l'EM en question travaillent avec le *desk officer* de la Commission. Les consultants de Zède quant à eux gardent le contact grâce au réseau personnel d'un des consultants, connaissance relativement proche du fonctionnaire de la

---

10 Le Conseil des Ministres de l'Union Européenne (UE) est organisé en trois niveaux. Un dossier est d'abord traité par un groupe de travail (auquel participent des fonctionnaires des représentations permanents des EM), puis par le comité des représentants permanents (COREPER – groupe réunissant les « conseillers » sectoriels des ambassadeurs auprès de l'UE) et enfin par le Conseil lui-même, c'est-à-dire par les ministres nationaux en exercice, réunis à échéance régulière, que ce soit pour voter des dossiers sur lesquels les décisions sont arrêtées (Point A), ou pour négocier sur des dossiers où le compromis n'a pu être trouvé au niveau inférieur (Point B).

Présidence – par l’intermédiaire duquel les propositions de Zède continueront d’avancer.

Le passage d’une institution à l’autre (du comité permanent au Conseil des Ministres) signifie que le traitement du dossier change de nature. Les consultants diagnostiquent une politisation : le vote dans le comité était un processus résultant de la gestion d’une procédure réglementaire par la Commission, de l’approfondissement de questions techniques par les EM et marginalement de l’imposition de priorités politiques par la Commission (réduction du nombre de produits autorisés) et les EM (réduction des risques ou au contraire défense de la compétitivité des entreprises pétitionnaires, selon les gouvernements). Le vote au Conseil abolit les soucis de procédure et d’orthodoxie réglementaire. Il fige les questions techniques, ne tentant plus de les résoudre. Mais il accentue au contraire les prises de position politiques par les gouvernements nationaux et les Commissaires. Il ouvre les négociations et marchandages en leur donnant un tour trans-sectoriel (une décision favorable à un EM dans ce dossier sera compensée par une décision moins favorable sur un autre). Il radicalise les controverses entre autorités publiques concernant la compétence légale des uns et des autres.

Les consultants insistent sur ce diagnostic de politisation, de manière à se créer une marge d’autonomie en faisant comprendre à leur client que le dossier, encore largement traité techniquement jusque là, serait devenu « politique » (arrivé sur le bureau des chefs d’administration et membres des cabinets des Commissaires). Une connaissance des processus politiques à l’oeuvre au sein de la Commission et du Conseil, et un savoir-faire diplomatique sont donc nécessaires à partir de maintenant pour défendre le produit.

### *Polarisation et politisation de la négociation*

Mois de mai. Dans ces circonstances, les consultants mettent en place une deuxième série de réunions avec les EM, non sans avoir au préalable identifié le niveau de la hiérarchie politico-administrative du Ministère auquel la position de l’EM sera arrêtée. Il est encore une fois décidé que les consultants iront seuls à ces réunions, sans représentants de Ixe. Il faut faire preuve d’un maximum de diplomatie pour ces réunions, dont l’objectif premier est de montrer un

visage compréhensif aux EM qui restent les plus opposés au produit. Le travail de collecte d'information sur les positions changeantes des EM est constant pour les consultants. La configuration de départ est élargie, en demandant à d'autres acteurs (associations d'utilisateurs) jusque là peu représentés, d'intervenir et de marquer leur intérêt pour le produit.

De fait, l'existence de quinze EM multiplie le nombre d'informations à collecter, le nombre de réunions à organiser. Elle renforce la complexité de la configuration, quelque peu kaléidoscopique, à recréer. Il s'agit d'aider les EM favorables à ne pas bouger, d'utiliser leurs contacts et idées de manière à influencer les EM hésitants, tout en favorisant l'abstention des EM les plus opposés. Les consultants connaissent par coeur le poids de chaque EM dans le vote, et recalculent régulièrement les voix à mesure que les signaux affluent. Cherchant à coordonner les EM, mais n'étant pas partie prenante des négociations, les consultants se reposent largement sur l'interprétation, plus ou moins facilitée par la connaissance des agendas gouvernementaux et parfois personnels des décideurs. Le reste du temps est occupé à consolider les arguments en faveur du compromis, et à collecter et rediffuser les informations dispersées, souvent non disponibles, sur l'usage et l'importance économique du produit.

Mois de juin. Ultimes réunions du Conseil. Le Conseil des Ministres est une structure à plusieurs niveaux. Si des groupes techniques examinent d'abord les dossiers, c'est pour ensuite les transférer au COREPER. Le dossier est médiatisé par les ONG qui ciblent ce produit – qui fait partie d'une liste de produits que celles-ci veulent voir retirés du marché – et qui demandent à la Commission Européenne d'intervenir dans ce sens<sup>11</sup>. Le dossier est rendu plus complexe par les interventions de Zède, et il est remonté en haut des hiérarchies administratives et politiques. Le cabinet du Commissaire le surveillance, le fonctionnaire de la Présidence travaille sous tutelle proche de son ministre, le ministre d'un grand EM en fait un cas personnel. Ce degré de politisation empêche toute intervention supplémentaire, de Ixe ou de Zède. Les opérations sont dès lors quasi

---

11 N'ayant accès au dossier technique sur la base duquel le produit est évalué, les ONG sont considérées comme des acteurs externes, extérieures au processus de décision sur le produit. Leur insistance sur la nécessaire disparition de produits dangereux les discréditent auprès des fonctionnaires de la Commission Industrie, qui les voient comme des acteurs trop doctrinaires.

suspendues. Seuls des contacts personnels permettent de suivre au plus près les négociations et d'informer le client.

#### Encadré 4 – Suivi de la négociation au sein du Conseil

Un consultant : « Dernières nouvelles : Après un certain nombre d'interventions auprès de divers cabinets, la Commission préférerait éviter la discussion au sein du Conseil. Elle est donc ouverte au compromis avancé par nous et la Présidence, si on l'amende légèrement par l'élimination de certains usages. Une alternative est de réduire le délai d'écoulement des stocks (proposition de *Mars*). Avec un peu de chance, ce ne sera pas le cas, et il restera possible de revenir à une décision réversible. Nous sommes en contact avec les représentations permanentes de *Vénus* et *Mercury*, qui sont actives. »<sup>12</sup>

Les discussions entre Présidence et Commission ont permis de faire émerger une solution réglementaire originale (interdiction du produit sauf pour certains usages), non prévue par la Directive cadre. Le travail réglementaire des consultants se réduit alors à ajuster la nouvelle proposition de décision avancée par la Présidence et la Commission. La possibilité d'ajuster ce compromis par les consultants est entravée par la difficulté de savoir ce qui est faisable dans le cadre du droit communautaire. La maîtrise des angles morts et potentialités du droit communautaire relève d'un savoir dont les juristes des institutions sont les propriétaires plus ou moins exclusifs. Il est par ailleurs difficile de savoir si la Commission autorisera ce léger détournement du texte de la Directive cadre.

Dans ces conditions, il s'agit d'hybrider la proposition de la Présidence et celle de Zède-Ixe. Trois conditions sont à remplir : qu'un juriste du Conseil ajuste la formulation légale pour valider la proposition ; qu'une décision hybride soit rendue possible (ni commercialisation, ni interdiction, mais retrait progressif du marché assortie de possibilité de renverser la décision) ; que l'un des deux Commissaires compétents reçoive, par délégation des autres Commissaires, l'autorité pour soumettre officiellement la nouvelle proposition au Conseil. Étant donnée l'opposition au compromis d'un Commissaire, le processus est suspendu à un conflit de personnes et

---

<sup>12</sup> Mars, Vénus, Mercury : noms d'États fictifs.

à un arbitrage entre les deux orientations qu'elles incarnent. L'issue sera favorable au compromis dessiné par *Jupiter* et la Commission, consolidé par Zède et Ixe.

## Le lobbying, pratiques et enjeux normatifs

Cette étude de cas montre le déploiement d'une panoplie de techniques par les consultants :

- la prolongation du processus de décision ; les diversions et courts-circuits des acteurs, afin d'en inclure certains et d'en écarter d'autres (à tout moment de l'opération, les consultants ont veillé à ne pas alerter et ne pas ouvrir le débat aux ONG) ;
- le déplacement du dossier vers d'autres niveaux hiérarchiques ou arènes afin d'en modifier le traitement, et d'améliorer l'accès aux informations ;
- la diffusion de nouvelles argumentations ou données supplémentaires ;
- l'identification du cycle politique en cours (en termes de priorités politiques de la Commission) et l'ajustement des messages délivrés aux orientations discursives du moment ;
- l'invention de nouvelles formules réglementaires ;
- une gestion stricte du temps (diffusion des messages à des moments choisis, calendrier précis pour les réunions).

Il faut souligner le caractère codifié des pratiques, les normes professionnelles des consultants (bonnes et mauvaises tactiques, limites déontologiques à ne pas franchir, formalisées par un code de conduite signé par la plupart des sociétés de conseil basées à Bruxelles) et la perméabilité de leur action aux normes politiques. Les choix tactiques sont puissamment régulés par le souci d'éviter les fautes tactiques et par la recherche de l'action la plus *appropriée* :

- au regard du nombre et du type d'acteurs impliqués dans la négociation complexe impliquant institutions diverses et intérêts multiples ;
- au regard de la satisfaction commerciale du client et de la préservation des contacts du consultant ;
- mais aussi au regard de normes politiques s'appliquant aux relations avec les acteurs administratifs et élus : ne pas court-

circuiter un fonctionnaire pour aller voir, sans souci des agendas et des préséances, un directeur d'administration ; toujours nommer l'entreprise pour laquelle on travaille ; respecter l'agenda politique des décideurs en ne surestimant pas l'importance des intérêts que l'on représente ; respecter intérêts, contraintes et souveraineté des décideurs en ne menaçant pas de représailles juridiques, mais en contribuant à la résolution d'un problème politique, etc.

L'action publique est politisée par l'interdépendance forte entre consultants et acteurs institutionnels et politiques, ainsi que, paradoxalement, par l'existence de normes professionnelles codifiées, rendues nécessaires par la répétition des interactions et la nécessité de conserver crédibilité et légitimité de part et d'autre.

La diversité des techniques utilisées explique la variété des trajectoires des compromis au sein d'un réseau interinstitutionnel et la représentation ouverte du « politique » qu'ont les consultants. Le terme couvre à la fois les priorités et initiatives de la Commission, vue comme un entrepreneur politique (Kingdon, 1995) ; la compétition au sein du personnel politique et administratif, et les intrigues florentines qui s'y trament ; le travail de publicisation et d'information sur les institutions européennes, les consultants se définissant, au choix, comme des « interprètes », des « traducteurs », ou des « *business diplomats* ».

Lorsque les consultants parlent de politisation, il s'agit là d'un diagnostic servant à démontrer au client la nécessité de passer d'une expertise technique sur le dossier à une expertise politique, c'est-à-dire des positions et des dynamiques de négociation entre acteurs du réseau d'action publique.

Il est intéressant de noter à cet égard que les consultants vivent dans une atmosphère de « réenchantement » du politique. L'éducation des clients, la mise au point autant que le déroulement du travail d'influence se passent dans un contexte où l'imprévisibilité et la souveraineté de la décision politique sont utilisées comme un aiguillon. On est alors loin d'une représentation wébérienne de la bureaucratie, de ses rationalités et complexités (Weber, 1995). S'amusant des stratégies et intrigues institutionnelles et politiques, aimant à détecter les alliances, défendant l'attrait de la vie politique



bruxelloise par rapport à celle des scènes nationales, euphémisant leur propre travail de lobbyiste (qu'ils n'aiment pas à décrire ainsi, ne serait-ce que parce qu'il ne traduit pas la diversité des opérations possibles), les consultants réaffirment, par intérêt commercial mais aussi au travers de leur action, l'autonomie « pré-bureaucratique » de l'action politique<sup>13</sup>. Il est à noter que l'approche machiavélique que les consultants ont du politique est à la fois une sorte de déformation professionnelle et une précaution : considérer l'adversaire comme manipulateur force à l'être soi-même un peu plus. Présenter les fonctionnaires de la Commission et les Commissaires comme des politiques manipulateurs est aussi un bon moyen de diffuser l'anxiété chez le client, et d'accroître sa dépendance vis-à-vis du consultant.

## Conclusion

Nous nuancions donc l'hypothèse d'une privatisation de l'action publique formulée en introduction. Des règles existent – et même si celles-ci ne sont pas toutes écrites, elles font quasiment corps avec les règles qui régissent les relations entre institutions. Il y a bien représentation d'acteurs extérieurs et éducation de ceux-ci au jeu politique bruxellois, au regard de problèmes ou de dossiers dont l'inscription à l'agenda est régulée. Si l'on définit l'action politique comme une action de construction des convergences possibles entre intérêts, pour rendre traitable un problème public (Lagroye, 2003), au travers de dynamiques cognitives permises par la délibération, on est alors amené à dire qu'il n'y a pas privatisation. Le cas présenté dans cet article montre que le travail des consultants est justement un travail de dédifférenciation des intérêts, qui consiste à inciter ou à donner les moyens aux acteurs privés de rentrer dans le jeu des dynamiques cognitives qui se déploient autour des problèmes et des outils de l'action publique. Ils participent effectivement à ces processus par lesquels l'action se construit comme *publique* (c'est-à-dire définit ses objets et problèmes, implique l'élaboration et des négociations entre acteurs sur les outils ou la solution à appliquer, et répond à la question de la légitimité de l'intervention des autorités publiques).

---

13 Un des consultants de Zède est un lecteur assidu de Machiavel.

La particularité du contexte bruxellois est que les réseaux d'action publique restent peu accessibles pour les acteurs non rompus à leurs normes. L'enjeu démocratique réside dans l'accès aux acteurs publics et institutions, qui reste limité pour les groupes professionnels, mouvements sociaux, petites entreprises, qui ne sont pas organisés au niveau européen, ni présents en permanence à Bruxelles. Ces acteurs souffrent donc d'un désavantage quant à leur capacité à établir le type de relation interpersonnelle que le lobbying implique<sup>14</sup>. Les tactiques de lobbying consistent d'ailleurs à contrôler l'accès aux réseaux d'action publique, en les ouvrant aux acteurs favorables aux intérêts de l'entreprise ou de l'association, et en les fermant aux autres. En outre, d'un point de vue structurel, le coût financier de telles opérations par des professionnels du lobbying<sup>15</sup> pose le problème d'une inégalité dans l'accès.

## RÉFÉRENCES

- ATKINSON (C.), COLEMAN (W.), 1992. « Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance », *Governance*, vol. 5, n° 2, p 154-180.
- BOLKESTEIN (F.), 2003. *The Lion and the Fox*, Rapid database, <http://www.europa.eu.int/rapid>
- BOUWEN (P.), 2003. « A theoretical and empirical study of corporate lobbying in the European Parliament », *European Integration Online Papers* (EIOP), vol. 7, n° 11, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2003-011a.htm>
- CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), 1977. *L'Acteur et le système*, Paris, Seuil.
- DEHOUSSE (R.), 2002. « Misfits: EU law and the transformation of European governance », Jean Monnet Working Paper, 2/02, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020201.htm>
- ELIAS (N.), 1985. *La Société de cour*, Paris, Flammarion.

---

14 D'un point de vue théorique, on ne peut donc pas interchanger les notions d'influence et d'accès comme le fait Bouwen (2003).

15 Le coût de l'opération ici décrite, pour lxe, se situe entre 200 000 et 400 000 euros.

- FISCHLER (F.), 2004. *Lobbying – A key element of the European politics?* Rapid database, <http://www.europa.eu.int/rapid>
- GREENWOOD (J.), 2003a. *Interest representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- GREENWOOD (J.), 2003b. « Interest representation in the EU: Demos rules OK? », ARENA Research seminar.
- HECLO (H.), 1978. « Issue Networks and the Executive Establishment », in: KING (A.) (dir.), *The New American Political System*, Washington D.C., American Enterprise Institute, p. 87-124.
- KINGDON (J. W.), 1995 (1984, 1<sup>ère</sup> édition). *Agenda, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown & Co.
- LAGROYE (J.), 2003. « Les processus de politisation », in: LAGROYE (J.) (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin.
- MAJONE (G.), 1996. *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien.
- VAN SCHENDELEN (R.), 2002. *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying in the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- WEBER (M.), 1995 (1971, 1<sup>ère</sup> édition). *Économie et société*, vol. 1. Paris, Plon.