

Ludovic Bu

Reach, la bataille des lobbies

Le projet de règlement européen Reach sur les substances chimiques est en débat depuis 2001. Il constitue un champ de bataille capital pour les lobbies industriels, syndicaux et environnementalistes et divise les institutions européennes en fonction des intérêts nationaux. La coalition entre les syndicats et les ONG a permis de contrebalancer le poids des entreprises. Mais la bataille continue jusqu'à la seconde lecture au parlement fin 2006.

Le projet de règlement¹ Reach (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) veut instaurer, sur onze ans, un système d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation de quelque 30 000 substances chimiques. Actuellement, sur les 4 000 les plus commercialisées dans le monde, seules 150 ont été complètement évaluées². La première lecture du projet est passée au Parlement européen et au Conseil fin 2005 et début 2006. La seconde lecture est prévue en octobre 2006, au mieux. En effet, la première lecture a souvent été repoussée, notamment sous la pression des lobbies d'opposants au règlement, et il devrait probablement en être de même pour la seconde lecture.

Bruxelles, terre de lobbies

Pour en arriver là, un jeu complexe de négociations a eu lieu. Les lobbies y ont joué un rôle majeur. Et à Bruxelles, ils sont nombreux : en 2004, Siim Kallas, le commissaire européen chargé des affaires administratives, des audits et de la lutte antifraude évaluait à 15 000 le

¹Le règlement est une forme de loi européenne, directement applicable sans transcription dans les législations des États membres, à l'inverse des directives, qui doivent y être transposées.

²OCDE, 2004.

nombre de lobbyistes bruxellois³. Parmi eux, environ 20 % seraient issus d'ONG⁴, et 10 % représenteraient les régions, villes ou organismes internationaux. Notons que même si les règles de transparence qui régissent l'activité de ces organismes sont loin d'être suffisantes, elles sont plus poussées que celles des institutions nationales de la plupart des pays européens, France en tête !

L'industrie a tout de suite compris son intérêt à faire du lobby, avec des regroupements par branches ou par catégories d'entreprises. Les groupes de pression de branches du charbon et de l'acier sont évidemment présents depuis le début de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Dès 1958, l'Union des confédérations des industries et des employeurs d'Europe (UNICE) vient prendre la défense des intérêts des employeurs. Elle est actuellement présidée par Ernest-Antoine Seillière, l'ancien président du Medef. Au fur et à mesure de l'élargissement des compétences de l'Union européenne, des lobbies de consommateurs, de protection de l'environnement, ou d'autres sujets de société, voient le jour. Du côté des ONG, au tournant du siècle, les premiers rapprochements se font autour des questions soulevées lors du Sommet de Rio. Ce sont les ONG de solidarité internationale et de protection de l'environnement qui, les premières, voient leurs luttes converger, notamment contre le pillage des ressources naturelles des pays du Sud ou le transfert de nos déchets vers ceux-ci. Puis, à l'occasion d'un procès à propos des brevets pour les médicaments anti-VIH, les ONG de santé publique et celles de solidarité internationale se rapprochent. Et de cette convergence naissent des alliances entre ces deux catégories et les ONG qui se battent contre la mainmise sur la propriété intellectuelle: écologistes contre le brevetage du vivant ou pro-logiciels libres contre les brevets sur les logiciels.

³ Discours prononcé à la Nottingham Business School, devant l'European Foundation for Management.

⁴ Il faut garder en mémoire qu'à Bruxelles, une ONG désigne toute organisation non gouvernementale non ouvertement affiliée à des intérêts industriels, et non uniquement la catégorie des acteurs agissant dans le domaine de la solidarité internationale, qui peut être une acception du sigle ONG dans d'autres contextes.

De commissaire européen à administrateur d'Unilever

Contrairement à leur image, les lobbies ne sont pas hermétiques, et participent plutôt de la circulation des élites européennes. On se fréquente à Bruxelles dans le quartier européen, réduit à quelques kilomètres carrés, et dans les soirées entre expatriés. Professionnellement, il n'est pas rare de passer d'un bord à l'autre, de devenir député après avoir été lobbyiste, ou de passer d'un rôle de

commissaire européen à celui d'administrateur d'un grand groupe industriel.

Dans le cas de Reach, l'exemple le plus visible est celui de Sir Leon Brittan, qui de commissaire chargé du Commerce est passé administrateur du groupe Unilever, au moment où ce dernier cherchait des appuis forts auprès de la Commission, en pleine rédaction de son projet sur les produits chimiques. Les transferts d'un Jean-Paul Mingasson, fonctionnaire de la Commission pendant vingt ans, ex-directeur de la direction générale (DG) Entreprises entre 2002 et 2004 et depuis employé par l'Unice, ou d'Uta Jensen-Korte, employée pendant vingt et un ans par Bayer puis le Conseil européen de l'industrie chimique (Cefic) comme lobbyiste, et désormais intégrée à l'unité chargée de Reach au sein de la DG Entreprises et Industrie de la Commission, montrent combien les mêmes intérêts peuvent être défendus grâce à une porosité des milieux. Sans parler du parachute offert à Gerhard Schröder, l'ancien chancelier allemand, qui après avoir vaillamment défendu les intérêts de l'industrie chimique de son pays, a été recruté par une joint-venture détenue à 24,5 % par... BASF! Mais ce genre de transferts existe aussi du côté des ONG. David Earnshaw est devenu directeur d'un cabinet de lobbyistes servant les intérêts de diverses industries, après avoir été directeur d'Oxfam⁵ Belgique et lobbyiste pour SmithKline Glaxo, un laboratoire pharmaceutique.

Pour comprendre ces jeux d'acteurs, il faut revenir à la configuration politique des instances bruxelloises. Elles sont composées selon un savant équilibre entre les forces politiques dominant la scène des différents États membres. On assiste ainsi à un double partage à la fois entre nationalités et entre sensibilités politiques, essentiellement conservatrices et sociales-démocrates. Cette diversité politique est encore plus forte au Parlement européen, où les débats ne se tranchent pas toujours en fonction des orientations politiques. En effet, les questions culturelles ou d'intérêts nationaux peuvent dominer les appartenances partisans. C'est ainsi que l'on voit souvent des alliances qui apparaissent étonnantes aux observateurs français. Par exemple, les Verts et les Libéraux ont longtemps composé un seul groupe politique, et sont régulièrement alliés, notamment sur les questions de libertés individuelles.

Pour Reach, une coalition allant des communistes et apparentés de la Gauche unitaire européenne (GUE) aux libéraux de l'Alliance libre et démocratique européenne (Alde) a vu

⁵ Réseau de dizaines d'ONG de solidarité internationale, représenté en France par l'association Agir ici, et par ailleurs l'un des principaux lobbies d'ONG tant à Bruxelles qu'auprès de l'OMC, du Fonds monétaire international (FMI) ou de la Banque mondiale. Voir www.ox-fam.org

le jour pour demander un règlement fort. Lors du vote, pourtant, des divisions apparurent au sein des groupes, voire même dans les délégations nationales, comme au PS ou à l'UDF (où la majorité était pour un Reach fort, alliée pour l'occasion avec les Verts et le PCF, contre les députés UMP et FN).

Pour la première fois, la Commission se déchire publiquement

Le Conseil est le théâtre d'affrontements liés aux intérêts nationaux. Sur le règlement Reach, les principaux pays producteurs de substances chimiques sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et l'Italie. Dans le jeu des négociations, les gouvernements ont majoritairement pris la défense de leur industrie. En septembre 2003, Schröder, Blair et Chirac ont envoyé une lettre au président de la Commission, Romano Prodi⁶, lui demandant de limiter les ambitions de Reach. Mais le plus « en pointe » est le gouvernement allemand. En mars 2002, il a adopté une position commune avec l'Association de l'industrie chimique allemande (la VCI ou Verband der Chemischen Industrie) et le syndicat des travailleurs de la chimie (l'IG BCE). À l'époque, les Verts sont au gouvernement allemand, et on découvre que l'un de leurs ministères, celui de l'Environnement, paye les séminaires de la coalition d'ONG pro-Reach, pour contrer le ministère de l'Industrie. Dernièrement, la nouvelle chancelière Angela Merkel a obtenu un report de la discussion sur Reach au sein du Conseil. Le rapport de force s'est amplifié... Quant à la France, la bataille est moins rude. Le ministère de l'Écologie tente une conciliation avec les ONG, mais c'est toujours le SGCI⁷, en accord avec le ministère de l'Industrie, qui a le dernier mot. D'autres pays sont beaucoup plus

⁶Romano Prodi étant devenu chef de gouvernement de l'un des principaux pays producteurs, il sera intéressant de voir si sa position sur Reach évolue.

⁷Le SGCI est depuis devenu le SGAE, Secrétariat général des affaires européennes. Organisme placé auprès du Premier ministre, il prépare l'unité de la position française au sein de l'Union européenne.

⁸Le Conseil des ministres nordiques est l'organe de coopération entre les pays scandinaves. Il a été fondé en 1971.

favorables à la proposition de règlement. Le Conseil des ministres nordiques⁸ relève que la mesure « ne serait pas de nature à nuire » à l'industrie chimique. Et il y est d'autant plus favorable que la future agence européenne sera installée à Helsinki.

Dès le début des discussions autour du projet, alors que le Conseil des ministres de l'Environnement a donné une ligne claire, « un niveau élevé de protection des consommateurs et de l'environnement », la Commission est divisée. Une anecdote révèle l'ampleur des tensions. En mai 2001, pour l'une des premières fois de l'histoire

européenne, des commissaires s'ouvrent ouvertement contre un projet présenté par deux de leurs collègues. Plus tard, Günter Verheugen, le commissaire allemand chargé des entreprises, ira jusqu'à défendre publiquement un affaiblissement de Reach, selon lui néfaste à la compétitivité des entreprises. À l'opposé, la commissaire suédoise, Margot Wallström, déclare sa « déception face à la reculade de Barroso⁹ ». Un tel débat public est une première au sein de la Commission, historiquement royaume du compromis.

Au sein du Parlement européen, sur les dix rapports parlementaires des commissions chargées d'émettre un avis sur le dossier, six sont rédigés par des députés allemands, dont celui très important de la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, à la charge de Hartmut Nassauer, qui a accepté d'être secondé par un expert de l'industrie allemande, et dont l'ancienne assistante est devenue conseillère juridique du Cefic ! Pourtant, les environnementalistes ont gagné une bataille, en obtenant, à l'inverse du Conseil, que ce soit la Commission environnement, santé publique et sécurité alimentaire qui soit en pointe pour préparer l'avis du Parlement européen, à l'insu de celle de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, acquise aux « chimistes ». Et c'est un Italien issu du Parti socialiste européen, Guido Sacconi, qui en sera le rédacteur, ce qui donnera quelques fils à retordre aux industriels.

Le lobbying des pays étrangers à l'Union

Comme souvent lorsque l'Union européenne légifère, des intérêts américains sont en jeu. Dans le cas de Reach, le Transatlantic Business Dialogue (TABD)¹⁰, coprésidé par BASF, permet des contacts rapprochés avec l'American Chemistry Council (dont sont membres Dow Chemicals ou DuPont). Lorsqu'on sait que celui-ci fut parmi les soutiens les plus importants à George W. Bush lors de son élection, on n'est pas surpris que ce dernier demanda à ses ambassadeurs en Europe d'indiquer officiellement leurs inquiétudes. Dans le même temps, la chambre de commerce américaine à Bruxelles créait un groupe de travail sur Reach, et proposait de nombreux amendements atténuant l'impact de la proposition pour ses membres.

À l'inverse, la Chine ou le Mexique affirment leur intérêt pour les mesures préconisées par l'Union européenne, surtout si celles-ci se vent de test pour lutter contre les pollutions chimiques dont ces pays sont victimes. Mais

⁹European Voice, 13 mars 2005.

¹⁰Association qui rassemble des dirigeants de grands groupes américains et européens, dans un but de dialogue pro-business mondial.

attention: pas question d'empêcher les produits chinois d'entrer sur le marché européen! Du côté des pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP), on veille¹¹ à ce que Reach soit conforme aux Accords de Cotonou, et on souhaite un programme « Initiative substances chimiques », sur le modèle du programme « Initiative pesticides », pour aider les exportateurs ACP à se conformer aux nouvelles règles européennes. On invite également l'Union à exclure les métaux, minerais et concentrés du

¹¹Déclaration du Conseil des ministres ACP, le 8 décembre 2005.

¹²*Advocacy coalition*: la coalition des avocats, nom donné aux lobbyistes des ONG, qui plaident pour des causes.

¹³Le WWF, Greenpeace, Les Amis de la Terre, le Bureau européen pour l'environnement (BEE), le Chemical Secretariat (ChemSec, une ONG créée pour l'occasion en Suède).

¹⁴Europe: le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) qui regroupe les principales associations de consommateurs en Europe, Euro-Coop. France: Action consommation, l'Union nationale des associations familiales (Unaf).

¹⁵La European Public Health Alliance (EPHA), réseau d'associations pour la santé publique, l'Association pour la recherche thérapeutique anti-cancéreuse (Artac), présidée par le Professeur Belpomme, et porteuse de l'Appel de Paris.

¹⁶Le Standing Committee of European Doctors.

¹⁷Women in Europe for a Common Future (WECF), coalition d'ONG féministes progressistes.

¹⁸La Confédération paysanne.

¹⁹L'Animal Welfare Group; One Voice; Pro Anima.

champ d'application de Reach, pour ne pas handicaper les économies des pays ACP. On le voit, les intérêts divergent de manière très variable selon les pays, ce qui rend la position de l'Union vis-à-vis de ses interlocuteurs internationaux très complexe.

ONG et syndicats: des coalitions inédites

Du côté des ONG, généralement qualifiées d'*advocacy coalition*¹² ou plus méchamment de coalition des faibles, on assiste à un regroupement d'une taille inédite, à l'image du projet de règlement. Outre les associations environnementalistes¹³, qui furent les premières sur le pont, on retrouve toutes sortes de lobbies: défense des consommateurs¹⁴, santé¹⁵, médecins¹⁶, femmes¹⁷, paysans¹⁸, défense des animaux¹⁹, etc. Ces ONG lancent quelques actions et appels en commun, dont une première salve de courriers adressés à l'ensemble des députés européens en janvier 2005. Mais malgré ces actions communes, les grandes phases de la campagne de lobbying se font plutôt en famille, chaque ONG restant sur son champ traditionnel. Il est à noter qu'en France, un regroupement de toutes les ONG travaillant sur le dossier a eu lieu, et qu'il a été soutenu, voire organisé, par un parti politique, les Verts, rejoint par un second, Cap 21, sans que les ONG n'y voient trop d'inconvénients, ce qui était nouveau. Comme souvent, des débats picrocholis eurent lieu, compliquant ou ralentissant les actions. Et malgré une agitation quantitative-

ment importante, et des regroupements nouveaux et larges, les ONG n'obtiennent, comme souvent, qu'une écoute attentive et polie. L'appui des syndicats était donc déterminant. Les fédérations syndicales s'approprient facilement l'idée que telle ou telle mesure diminuera la compétitivité des entreprises, et leur fera donc perdre des emplois. Pourtant, dans le cas de Reach, les syndicats se sont montrés assez mobilisés pour défendre le projet, après une première phase de scepticisme. La coalition d'ONG pro-Reach reçoit le soutien de la Confédération européenne des syndicats (CES) dès 2004. La CES participe aux travaux des pro ou anti-Reach : commission d'évaluation de la Commission et du « Cefic/Unice », formation et campagne des ONG environnementales, ou encore groupe de travail interne sur l'évaluation des impacts de Reach sur les maladies professionnelles de la peau et du système respiratoire²⁰. En 2005, c'est une étonnante alliance CGT/Greenpeace, historiquement opposés, qui voit le jour en France. Constatant qu'en Europe, « 90 % des cancers professionnels sont dus à des produits chimiques²¹ », la CGT s'allie, sans la rejoindre, à la coalition des ONG, et travaille très directement avec l'association écologiste radicale.

Les entreprises sont divisées, mais font une énorme pression

Lorsque le projet Reach voit le jour, en 1998, l'industrie y est immédiatement hostile. Elle tente, via le Cefic, d'enterrer le projet. Le Cefic est alors présidé par BASF, qui a également ses propres bureaux à Bruxelles. Il défend les intérêts de groupes tels BASF et Bayer²² (Allemagne), Unilever (Grande-Bretagne et Pays-Bas) ou encore Rhodia et Rhône-Poulenc (France), et regroupe les branches nationales, notamment l'Union de l'industrie chimique française (UIC) ou le VCI. Tous ces groupes, pourtant concurrents sur le marché, s'entendent pour défendre leurs intérêts communs à Bruxelles.

Courant 2003, voyant qu'il ne pourra tuer le projet, le Cefic entraîne l'industrie dans une défense de façade de Reach, tout en tentant d'en minimiser sa portée. De nombreuses entreprises du secteur chimique organisent des colloques ou publient des brochures expliquant tous les bienfaits de ce projet et des produits chimiques²³. Mais c'est à chaque fois pour mieux pointer les dangers d'un tel projet

²⁰Ces travaux sont menés par le Technical Bureau for Health and Safety (TUTB), une branche de la CES.

²¹Déclaration de Rémi Cavreul, représentant de la fédération Construction de la CGT.

²²Par ailleurs également membre d'EuropaBio, le principal lobby de défense des OGM, aux côtés de Monsanto, Syngenta et Pioneer...

²³Par exemple: Unilever, « Consumer Confidence in Chemicals », septembre 2005.

pour l'économie européenne. Par ce biais, l'industrie chimique cherche à élargir le cercle des secteurs pouvant s'inquiéter de la promulgation de Reach.

Le 17 janvier 2005, cette stratégie se conclut par l'appel de l'Unice²⁴, avec l'appui de plusieurs syndicats de branches (chimie, métaux non ferreux, métallurgie, industries mécaniques et électroniques), pour une refonte en profondeur de Reach²⁵. Après avoir approuvé l'objectif de Reach, l'Unice, au nom des entreprises européennes, y demande la réduction du nombre de substances concernées (de 30 000 à 6 000!), ainsi que diverses mesures initialement demandées par le Cefic.

Pourtant, toutes les entreprises ne suivent pas le Cefic et l'Unice. C'est le cas notamment de celles qui sont en contact direct avec les consommateurs, à la différence de l'industrie chimique. Lors de l'audience publique au Parlement européen sur le projet Reach, le 19 janvier 2005, Volvo, H & M et Marks & Spencer se sont prononcées en faveur d'une législation stricte en matière d'environnement, seule prop re à rassurer leurs clients. D'ailleurs, un des principaux distributeurs britanniques, Co-op²⁶, a annoncé avoir cessé de vendre des produits contenant

²⁴L'Unice est alors présidée par... Jürgen Strube, directeur général de BASF.

²⁵Cette prise de position est formalisée dans un document de onze pages, « An EU Industry Recommendation to Improve the Efficiency and Workability of Reach », 17 janvier 2005.

²⁶Basé à Manchester, Co-operative Group se présente comme une des plus grandes coopératives de consommateurs du monde. Co-op emploie 70 000 personnes, son réseau compte 3 000 points de vente et son chiffre d'affaires est de 7,8 milliards de livres.

²⁷Les parfums au musc artificiel et les phtalates.

²⁸Étude publiée le 27 avril 2005.

²⁹Par exemple: Vgicell. Voir www.vgicell.fr pour plus de détails.

certaines substances chimiques autorisées mais « ayant été liées au cancer, à la baisse de la fertilité et à des dommages à l'environnement²⁷ ».

Une attention particulière est accordée par les institutions européennes aux PME que le rapporteur Guido Sacconi ne veut pas pénaliser. Or une étude de KPMG²⁸, commandée par le Cefic et l'Unice, en accord avec la Commission, confirme que le règlement pourrait coûter 0,05 % du chiffre d'affaires annuel du secteur chimique, mais jusqu'à 20 % de celui des PME. Pourtant, des PME, et particulièrement celles proposant des services de substitution aux produits chimiques les plus dangereux, accompagnent les ONG dans leur lutte pour un Reach fort²⁹. Certaines constituent même des ONG spécifiques, à l'image d'Antidote Europe, présidée par le gérant de Vigilant Technologies, une PME du secteur. D'autres plaident pour une simplification de la législation, que leur apporterait le projet, qui agglomère une quarantaine de textes en un seul. Enfin, selon l'Union européenne des artisans et

des PME (UEAPME)³⁰, regroupement des PME européennes, le partage des informations, via l'Agence européenne des produits chimiques qui serait créée pour contrôler le système Reach, permettrait aux PME d'y avoir accès, au lieu que celles-ci ne soient accessibles qu'aux grands groupes. On le voit, l'industrie est vraiment divisée, même si l'impact public de la communication du secteur industriel chimique laisse penser qu'elle est fortement opposée au projet de règlement. On le voit, l'ensemble des parties prenantes au projet Reach ont cherché à l'influencer tout en étant parfois elles-mêmes divisées (fédérations syndicales allemandes contre CES, grands distributeurs contre industrie chimique...). Le dossier Reach est une très bonne illustration de ce que les avancées européennes produisent. D'un côté, l'émergence progressive d'une société civile européenne, qui regroupe les principales ONG et syndicats des pays membres. De l'autre, les particularismes locaux et les intérêts nationaux qui s'entremêlent aux débats, perpétuant des logiques d'affrontement entre nations, à l'heure où la solidarité intra-européenne semble une condition *sine qua non* pour répondre aux enjeux de la globalisation économique.

Bibliographie

- Florence Autret, *Bruxelles – Washington, la relation euro-atlantique sur le métier*, La République des idées, notes, mai 2005.
- Dominique Belpomme, *Ces maladies créées par l'homme. Comment la dégradation de l'environnement met en péril notre planète*, Éd. Albin Michel, 2004.
- Michel Clamen, *Pratique du lobbying*, Éd. Dunod, 2002.
- Arthur D. Little, « New Proposals for Chemicals Policy: Effects on the competitiveness of the Chemical Industry », *Study for the Directorate General for Research*, avril 2004.
- Emmanuelle Mühlhöver, *L'environnement en politique étrangère: raisons et illusions*, Éd. L'Harmattan, Paris, 2003.
- Inger Schörling (dir.), *Reach, what happened and why?*, avril 2004, The Greens/European Free Alliance in the European Parliament.
- « Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques: attentes de l'industrie chimique européenne, applicabilité et compétitivité », Cefic, janvier 2003.
- « Déclaration du comité exécutif des 17-18 mars et 1^{er} décembre 2004 sur Reach », CES.
- « The New Reach Legislation », *Verbatim Report of the Joint Public Hearing*, Parlement européen, janvier 2005; débat plénier, 15 novembre 2005.
- « Lobby toxique – ou comment l'industrie chimique essaie de tuer Reach », Greenpeace, mai 2006.
- « Parfum de scandale », Greenpeace, février 2005.
- « Consumer Confidence in Chemicals », Unilever, septembre 2004.

³⁰ L'UEAPME: représente plus de 7 millions d'entreprises en Europe.

