

1. Le phénomène de « mainmise des entreprises »

par Myriam Douo, chargée de campagne des Amis de la terre Europe,
membre de la l'Alliance Alter-EU (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation)

Après plus d'une décennie de campagne pour plus de transparence et des règles d'éthique plus fortes de la part de nos décideur·euse·s politiques, notre coalition d'ONGs¹ s'est rendue compte que se concentrer sur ces questions était certes important mais pas suffisant. Il est nécessaire de prendre du recul et de prendre le problème à bras le corps si on veut régler la question de manière systémique.

Après des mois de recherche et d'exploration des diverses définitions du phénomène de mainmise des entreprises (corporate capture) et des travaux collaboratifs avec des mouvements alliés ayant étudié le sujet dans leur domaine, nous avons publié² en Septembre 2018, un ouvrage intitulé « *Corporate Capture in Europe - When big business dominates policy-making and threatens our rights* » (Mainmise des entreprises en Europe – Quand le monde des affaires domine les politiques publiques et menace nos droits).

Une des conclusions tirée de ce travail est que le travail sur le lobbying, bien que radical au début du mouvement il y a plus de 10 ans, est devenu restrictif et apolitique et n'est plus un outil suffisant de lutte contre l'influence de l'industrie sur nos décisions démocratiques. Le fait que la transparence soit rentrée dans les mœurs et soit devenue quelque chose que de nombreuses organisations réclament est une bonne chose en soi. Mais si nous voulons exposer et lutter efficacement contre l'influence indue des entreprises sur nos décisions, nous devons avoir une approche plus systémique du problème.

DÉFINITION DU CONCEPT DE MAINMISE DES ENTREPRISES

Après des mois de recherche nous avons gravité autour du concept de mainmise des entreprises. Ce concept est défini par divers acteurs y compris l'OCDE, par des ONGs telles que Oxfam ou encore par de nombreux universitaires.

L'OCDE parle de 'policy capture' et définit le phénomène comme le fait que les décisions publiques sont détournées de l'intérêt public vers des intérêts privés, de manière consistante et répétée. Ce phénomène contribue à accroître les inégalités et menace les valeurs démocratiques et la confiance du public envers leurs gouvernements³.

Le réseau-DESC⁴, réseau international d'ONGs pour les droits économiques, sociaux et culturels, définit le phénomène de mainmise des entreprises comme la manière dont une élite économique sabote l'application et la protection des droits humains et environnementaux en exerçant une influence illégitime sur les décideur·euse·s au niveau national et international, ainsi que sur les institutions publiques.

Notre association mère, Les Amis de la Terre International⁵ fait le constat que « Dans le domaine de la politique climatique et au-delà, les positions gouvernementales sont de plus en plus prises en otage par les intérêts étroits de sociétés liées à des industries polluantes et à des industries qui cherchent à profiter de la crise climatique. » L'organisation Oxfam définit⁶ le phénomène comme l'exercice d'une influence illégitime par une ou plusieurs élites afin de servir leurs intérêts et priorités au détriment de l'intérêt général, avec des conséquences sur les inégalités (économiques, sociales et politiques) et sur le fonctionnement correct de nos démocraties.

De nombreux académiques se sont aussi intéressé·e·s au problème. Ainsi, D. Miller et C. Harking⁷ soulignent l'importance de comprendre que le phénomène ne concerne pas que des dossiers spécifiques mais aussi le problème de la capture du débat et des processus de décision en général. B. M. Mitnick⁸ fait référence à l'emprise des entreprises dans des cas où une industrie régulée est capable de contrôler des décisions prises à son propos par des régulateur·rice·s.

1 <https://alter-eu.org>

2 ALTER-EU, Corporate Capture in Europe, September 2018, <https://alter-eu.org/corporate-capture-in-europe-when-big-business-dominates-policy-making-and-threatens-our-rights-0>

3 OECD, Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making, March 2017, <http://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>

4 <https://www.escri-net.org/corporateaccountability/corporatecapture/about>

5 Friends of the Earth Europe (FoEE), Corporate Capture – <https://www.foei.org/fr/ce-que-nous-faisons/lemprise-des-entreprises-expliquee>

6 Oxfam Intermon, The capture phenomenon: unmasking power https://web.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/ENG_OXFAM_Intermon_Capture_Methodology_2018.pdf

7 D. Miller and C. Harkins, 2010, Corporate strategy, corporate capture: Food and alcohol industry lobbying and public health, in Critical Social Policy, Vol. 30(4): 1 –26, University of Strathclyde, <https://pure.strath.ac.uk/portal/files/532527/harkins-csp376805.pdf>

8 B. M. Mitnick, Capturing "Capture": Developing a Normative Theory of Fiducial Regulation, Working Paper No. 68, May 2015, Jerusalem Forum on Regulation & Governance, University of Pittsburgh, regulation.huji.ac.il/papers/jp68.pdf

Du côté de ALTER-EU, après avoir étudié ces définitions, nous avons dressé une liste de 10 critères que nous avons identifiés comme indicateurs du phénomène de « mainmise des entreprises ».

1. Les décisions prises et les politiques publiques servent les intérêts de l'industrie et, souvent, vont à l'encontre de l'intérêt général.
2. L'industrie a un accès privilégié et continu aux processus de décision (ils sont souvent des partenaires de confiance).
3. Il y a des canaux d'information formels et informels entre les décideur·euse·s et l'industrie (événements fermés, clubs exclusifs, réceptions, etc).
4. On peut identifier des cas de pantouflage (revolving doors) et/ou d'autres formes de conflits d'intérêts.
5. Les enjeux politiques sont écartés du débat public (principalement à cause de la complexité du sujet et du peu de sensibilisation du public).
6. Les contacts entre l'industrie et les décideur·euse·s se font généralement dans l'ombre.
7. Les cadres du débat politique sont définis par les intérêts de l'industrie, grâce aux concepts de « sound science », des principes d'innovation, du mieux légiférer ainsi que du concept de compétitivité, etc.
8. Il y a un lobby fort de la part de l'industrie : dépenses budgétaires, ressources humaines significatives, etc.
9. Les pratiques ne sont généralement pas illégales mais illégitimes, et minent la confiance du public dans le caractère démocratique des décisions politiques.
10. L'industrie/les entreprises disposent d'un certain pouvoir sur les décideur·euse·s politiques (arguments financiers ou chantage à l'emploi, la demande de données ou d'expertise, etc).



COMMENT LUTTER CONTRE LA MAINMISE DES ENTREPRISES ?

Les résultats de ces recherches sont édifiants. L'industrie en général, et les grandes multinationales et leurs lobbys en particulier, ont réussi à mettre un nombre d'obstacles sur le chemin de la justice fiscale et climatique et à avancer leurs intérêts tout en provoquant des crises financières internationales et des scandales de santé publique à une échelle mondiale.

Une des constatations que nous avons faites durant cette année de recherche est que ce phénomène ne peut exister qu'avec la coopération, active ou passive, de nos décideur·euse·s. Il est essentiel de rappeler à nos politicien·e·s qu'ils-elles sont là pour servir l'intérêt général. Et cela doit aller au-delà des mots et se traduire par des actes.

Quelques-unes des recommandations que nous pouvons faire à ce stade sont :

- **En finir avec l'accès privilégié de l'industrie aux décideur·euse·s** : Dans la plupart de nos cas, nous avons découvert un déséquilibre à Bruxelles où les décideur·euse·s rencontrent une grande majorité d'industrie (75%). Ce

déséquilibre doit être réglé de manière proactive par les décideur·euse·s.

- **Redémocratiser les processus participatifs** : Les processus actuels laissent beaucoup trop de place aux représentant·e·s de l'industrie. Il nous faut des processus qui incluent la participation des citoyen·ne·s, des petites et moyennes entreprises, et des autres groupes sous-représentés à l'heure actuelle.
- **Régler les conflits d'intérêts** : ALTER-EU expose depuis des années les conflits d'intérêts à Bruxelles et continue à dire que des décideur·euse·s ayant une activité parallèle, un cas de pantouflage ou des intérêts financiers externes ne peuvent pas prendre des décisions de manière objective et indépendante. Il est plus que nécessaire d'établir à Bruxelles et ailleurs un système indépendant de suivi, de contrôle et d'exécution de sanctions si nécessaires.
- **Encourager le contrôle démocratique grâce à plus de transparence et au droit à l'information** : on ne peut pas s'attendre à ce que les citoyen·ne·s s'intéressent à la chose publique si on ne leur donne pas les moyens de s'informer efficacement. Il est indispensable d'avoir un système de transparence du lobbying (aux niveaux national et européen) qui soit juridiquement contraignant afin que l'information soit fiable ; une empreinte législative afin de savoir qui a influé sur quelle législation ; un droit à l'information qui permette à quiconque d'obtenir des informations dans un laps de temps raisonnable sur n'importe quel dossier de législation ; et une protection des lanceurs d'alerte.
- Dans certains cas, quand il y a un conflit d'intérêt irréconciliable entre une industrie et l'intérêt général, il est nécessaire de **créer une séparation entre cette industrie et les responsables publics**. C'est le cas pour l'industrie du tabac et devrait être fait avec l'industrie fossile (voir l'article 12 de Myriam Douo dans ce numéro).
- **Sortir l'argent de nos politiques** ! Cela s'applique en particulier au niveau national. Il y a certes des inquiétudes légitimes concernant le contexte des États-Unis mais des questions se posent également sur le financement des partis politiques en Europe. Un cas assez célèbre est le récent référendum du Brexit et les doutes émis sur le système de financement des partis politiques au Royaume-Uni. On devrait appliquer des montants maximum de dons aux partis politiques, avec des critères de transparence pour les gros donateurs, en temps réel, ainsi qu'une limite sur les dons anonymes. Il faut également exiger une transparence totale et en temps réel sur la publicité politique, y compris sur les réseaux sociaux.
- **Accroître la capacité des institutions européennes**. La Commission européenne, bras exécutif de l'Union Européenne responsable de rédiger les lois européennes, est composée de 30 000 personnes. Cela est relativement peu si on prend en compte le fait qu'il écrit des lois pour près de 500 millions de citoyen·ne·s européens. C'est plus petit que certains gouvernements locaux, comme celui de la ville de Hambourg en Allemagne par exemple. La Commission doit donc avoir la capacité de légiférer. Il est indispensable d'apporter plus d'expertise à la Commission pour qu'elle n'ait pas à compter sur des expertises extérieures, souvent généreusement fournies par l'industrie.

Enfin, notre conclusion est qu'il est urgent d'endiguer l'influence des entreprises sur nos décisions démocratiques. C'est quelque chose qui est possible et a été notamment fait en ce qui concerne le domaine du droit de la concurrence où l'UE se confronte aux multinationales en assénant régulièrement des amendes faramineuses (on a eu les cas récemment des géants de la technologie tels que Google) et en stoppant des fusions qui concentreraient le pouvoir encore plus qu'à présent.

avec le soutien de



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES