



Florence Autret

Bruxelles-Washington

La relation euro-atlantique sur le métier



La République des Idées est un atelier intellectuel international. Sa vocation est de produire des analyses et des idées originales sur les grands enjeux de notre temps : mutations de la démocratie, transformations du capitalisme et des inégalités, évolutions des relations internationales...

La République des Idées co-édite avec les éditions du Seuil une collection d'essais à laquelle elle prête son nom. En relation avec un grand nombre de revues et de *think tanks* étrangers, elle est également un pôle d'information et d'échanges sur la vie intellectuelle à travers le monde via sa revue mensuelle *La Vie des Idées* (disponible sur abonnement).

Pour toute information : www.repid.com

La République des Idées
31, rue Saint-Placide - 75006 Paris
mail : idees@repid.com
www.repid.com

© La République des Idées, mai 2005

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.



Présentation

Mesurer l'Europe à l'épreuve des Etats-Unis : telle est la méthode adoptée ici par Florence Autret et illustrée à partir de quelques dossiers stratégiques . Le sentiment qui en ressort est que l'UE est entrée dans une forme d'adolescence politique, à mi-chemin d'une enfance marquée par la bienveillance protectrice de l'Amérique, et d'un âge adulte où Bruxelles et Washington pourront peut-être entretenir des relations plus symétriques (qui ne seront d'ailleurs pas nécessairement tapageuses). Cet âge adulte est encore loin, mais, à l'épreuve des transformations de la relation euro-atlantique, l'UE laisse d'ores et déjà deviner les éléments d'une personnalité, notamment quand ses intérêts entrent en collision avec ceux des Etats-Unis – c'est le cas dans les deux grandes affaires évoquées dans la deuxième et la troisième partie de l'étude : Microsoft et Galileo/GPS.

Plus autonome, cette Europe ne peut plus être influencée de la même manière. C'est l'autre enseignement de ce travail. Du point de vue américain – tant celui de l'administration que celui des acteurs économiques comme les multinationales américaines installées en Europe –, il est d'autant plus important de peser sur l'agenda de Bruxelles que le processus d'intégration n'est plus nécessairement synonyme de convergence et d'opportunités. Mais les moyens d'y parvenir ne peuvent plus être uniquement ceux de la diplomatie ou des relations bilatérales avec les Etats membres. Les nouveaux vecteurs d'influence passent davantage que par le passé par l'industrie du lobbying qui s'est développée de manière très sensible ces quinze dernières années, installant ses cabinets et ses think tanks au plus près des institutions de l'Union et se fondant dans une société civile qui tient souvent lieu de société tout court pour des décideurs éloignés de la source de légitimité démocratique.

Cette manière d'interroger l'objet européen se situe de fait à la marge des grands débats sur les institutions de l'UE. Mais elle en révèle plus nettement la pratique quotidienne, à la croisée des jeux institutionnels et para-institutionnels qui sont le lot de tout processus politique. Car – et c'est le troisième intérêt de ce travail – les nouvelles formes de la relation euro-atlantique sont le témoignage d'une réalité européenne que l'on ne distingue pas toujours très bien depuis Paris. Le développement de l'industrie de l'influence comme l'apparition de conflits entre les intérêts américain et européen sont à la fois la preuve que quelque chose d'important se joue désormais à Bruxelles, que l'Europe est bel et bien passée à un stade différent de son histoire, et le signe de la fragilité des processus de décision qui sont les siens, de leur perméabilité à diverses formes d'immixtion. D'aucuns y verront une nouvelle illustration de son légendaire déficit démocratique et dénonceront des procédés considérés comme autant d'ingérences illégitimes. On peut avoir une lecture à la fois plus modeste et plus pragmatique du problème, et considérer que, sans rêver d'un jeu institutionnel pur, c'est-à-dire idéalement purgé de toute forme d'influences, il serait sans doute utile à la délibération démocratique européenne de donner plus de publicité au lobbying (par exemple, en exigeant des lobbys, non seulement qu'ils se signalent au Parlement, mais qu'ils déclarent l'identité de leurs clients). De même, il serait sans doute utile à la délibération démocratique que la presse fasse preuve d'une plus grande audace et d'une plus grande rigueur dans la description des jeux d'intérêt parfois très complexes qui opposent les gens dont elle rapporte les propos ou auxquels elle offre ses tribunes.

Thierry Pech
Secrétaire général de la République des Idées



Introduction

L'Europe est à un tournant, non seulement institutionnel, mais politique. Elle s'apprête à s'émanciper de ceux qui lui ont permis de naître il y a 50 ans, et qui l'ont aidé depuis lors à accoucher d'elle-même : les Etats-Unis.

En quelques décennies s'est forgée entre les Etats-Unis et l'Union européenne une relation distincte, sinon indépendante, de celle que les premiers entretiennent avec les Etats européens eux-mêmes. La relation transatlantique n'est plus bilatérale, mais trilatérale. C'est précisément à l'exploration de ce troisième côté du triangle atlantique – celui qui relie Washington et Bruxelles – qu'est consacrée cette note.

Longtemps la relation euro-atlantique a été placée sous le signe de l'alliance. On se souvient de ce que le redressement économique de l'Europe après 1945 doit au Plan Marshall, de la contribution décisive de la diplomatie américaine à l'élaboration de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ou encore de l'attention portée par Washington au Marché Commun dans les années 1960 et 1970. Mais il faut plus largement prendre la mesure de ce que l'intégration comme phénomène politique, doit à l'exercice de la puissance américaine. Puissance militaire sans laquelle l'Europe n'aurait pu s'unifier. Puissance économique qui a imprimé au monde un vaste mouvement de libéralisation économique, indépendamment duquel on ne peut comprendre la relance de l'intégration européenne au début des années 1980. Bref, l'Amérique a pesé sur la formation de l'Europe très au-delà de l'après-guerre.

Jusqu'au début des années 1990, l'exercice de cette puissance s'est réalisé dans le cadre d'un partage des tâches entre une alliance militaire dominée par les Etats-Unis (l'Otan), et des communautés européennes dont l'action s'est concentrée sur l'ouverture des marchés. Ce cadre s'est affaibli après la fin de la guerre froide. Alors que l'Union européenne (UE) aspire *de facto* au statut de puissance politique, les Etats-Unis ont montré que la défense de l'Europe n'était plus une priorité et qu'ils pouvaient désormais se passer de la caution de l'alliance dans leurs entreprises militaires. Cependant, au plan économique, une trame exceptionnellement dense d'échanges et d'investissements s'est tissée le long de la chaîne atlantique. L'interdépendance économique a ainsi débouché sur une concurrence normative parfois rude en matière de concurrence, d'environnement, de commerce. Une compétition dont l'issue sera décisive pour la vie des entreprises comme des citoyens.

En 2005, l'heure est à la confrontation, voire à la défiance et à la domination. Cette situation inédite pose deux questions : les Etats-Unis sont-ils prêts à accepter l'émancipation de l'Europe ? Les Européens sont-ils prêts à relever le défi de l'autonomie ? Car si la crise ne fait pas de doute, rien ne dit que les conditions qui permettraient d'en sortir soient réunies.

Plutôt que d'embrasser d'un seul geste le très complexe paysage transatlantique, nous avons préféré examiner deux des dossiers les plus révélateurs de cette situation, où la formulation et la mise en œuvre d'une politique européenne entre en collision avec les intérêts américains. Pour chacun d'eux, nous avons ensuite suivi pas à pas le processus de décision européen, remonté le fil des influences de toutes sortes qui le structurent, et cherché à comprendre la stratégie propre aux institutions communautaires.

Ces deux terrains (l'affaire Microsoft et le dossier Galileo) mettent en lumière des relations difficiles. Ce faisant, ils révèlent quelque chose de ce qu'est en train de devenir l'UE ainsi que des nouveaux moyens mis en œuvre par Washington pour peser sur son agenda. De fait, cette enquête porte non seulement sur les nouveaux défis de la relation euro-atlantique, mais en même temps sur la nature « pratique » de l'UE et sur les formes de l'influence américaine à Bruxelles.



I. L'immixtion

Avant d'entrer de plain pied dans les deux dossiers retenus pour cette étude, il n'est pas inutile d'illustrer la place qu'occupe l'industrie de l'influence dans le processus de décision européen. Par industrie de l'influence, nous entendons les activités de lobbying et de communication visant à influencer les choix réglementaires et politiques de l'Union, à la demande d'intérêts publics ou privés. Ces activités emploient à Bruxelles plusieurs milliers de personnes. Elles constituent donc une véritable industrie, qui loge au coeur du paysage bruxellois, et non à sa marge, et dont les acteurs accompagnent au quotidien le travail institutionnel. Leur étendue est le signe à la fois de la porosité des institutions de l'UE et de l'importance que revêtent désormais ses choix aux yeux, notamment, des Etats-Unis. On touche là à un aspect de la relation euro-atlantique méconnu, à savoir, premièrement, la contribution des intérêts américains au développement d'une industrie de l'influence à Bruxelles, deuxièmement, la manière dont ces leviers d'influence favorisent une convergence transatlantique sinon sur le fond (la substance des normes adoptées) au moins dans la formulation de l'agenda et des problématiques politiques de l'Union.

Tant que la Communauté économique européenne n'eut pour fonction que de représenter ses membres dans les négociations du GATT sur la libéralisation du commerce mondial, et de protéger l'agriculture européenne de la concurrence internationale, les Etats-Unis eurent à son égard une politique visant, d'une part, à « contenir » les forces protectionnistes à l'œuvre dans l'intégration et, de l'autre, à encourager celles qui oeuvraient à l'ouverture du marché européen. A l'appui enthousiaste des débuts succéda un soutien de fait, mais non dénué d'inquié-

tude. Cependant, les liens économiques transatlantiques n'ayant cessé de se resserrer, la relance de l'intégration européenne dès la fin des années 1970 mit en lumière des enjeux considérables pour les entreprises américaines. Le régime d'alliance qui avait prévalu dans un contexte de guerre froide allait faire place à une participation beaucoup plus active des intérêts américains dans le processus d'intégration. Celle-ci eut des conséquences importantes sur les transformations du travail politique européen et dans l'émergence d'une industrie de l'influence à Bruxelles. Cette immixtion dans les affaires européennes se manifesta moins sur le terrain diplomatique qu'au cœur même de l'action communautaire, sur le terrain économique, à travers les relais d'influence essentiels que sont les entreprises multinationales, les organisations qui les représentent et leurs conseils. Un premier exemple permettra d'en mieux comprendre les mécanismes.

Le 14 février 2005, le *Wall Street Journal Europe* rapportait que le vice-président de la Commission dévoilerait en mars des « industry-friendly guidelines » permettant de soumettre toute nouvelle réglementation européenne à un « cost-benefit test » : si les gains excèdent les coûts, le projet mérite d'être poursuivi ; dans le cas contraire, il faut l'abandonner.

Cette démarche, apparemment frappée au coin du bon sens, est moins neutre qu'il n'y paraît. Les réglementations environnementales et sociales coûtent généralement bien plus qu'elles ne « rapportent ». S'il s'agit par exemple de limiter les émissions de certains gaz produits par l'industrie, il sera beaucoup plus facile de chiffrer le coût de l'installation de filtres anti-pollution, que de calculer le bénéfice collectif induit par une telle mesure. Peut-on chiffrer le nombre de cancers qui seront ainsi évités ? Comment évaluer le « gain » que cela représente de vivre en bonne santé plutôt que malade ?

On l'aura compris, l'approche « coûts/bénéfices » revient en général à surévaluer les effets de court terme, par rapport aux effets de moyen et long terme. En pratique, les problèmes de compétitivité ou d'emploi risquent ainsi de l'emporter sur la préservation de l'environnement ou la santé. Que les lobbies industriels aient fréquemment recours à ce type d'évaluation n'a rien de surprenant. Mais la Commission européenne, elle, n'est-elle pas en train de se tirer une balle dans le pied, puisqu'il semble évident que la possibilité de quantifier les avantages d'une réglementation fait problème et même débat ?

La suite du papier du *Wall Street Journal* n'en dit pas plus à ce sujet. Ces « lignes directrices » apparaissent comme un gage supplémentaire donné au monde des affaires : leur cohérence avec la politique européenne de « redressement de la compétitivité » en explique l'apparition sur l'agenda du commissaire en même temps qu'elle la justifie. Un rapide retour en arrière permet toutefois d'en apprendre un peu plus sur leur genèse et, du même coup, sur les mécanismes pratiques du processus de décision européen. Le 20 octobre 2004, *Les Echos* publie un point de vue signé de Robert Hahn et Robert Litan, les deux directeurs de l'AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, la « boîte-à-idées » créée par deux *think-tanks* américains, l'American Enterprise Institute et la Brookings Institution, et dédiée à l'étude de la politique réglementaire. Les auteurs exposent les mérites de « l'évaluation quantifiée des coûts et des bénéfices des réglementations fédérales [américaines] afin d'en mesurer l'impact et d'identifier, si besoin est, les améliorations souhaitables ». Ils se livrent ainsi à une défense et illustration de l'Office of Management Budget, institution fédérale américaine qui s'est assigné depuis quelques années un rôle d'évaluation réglementaire systématique, en contrepoint de l'action des agences spécialisées. Ils plaident enfin, pour l'Europe comme pour les Etats-Unis, en faveur d'une approche « ancrée dans l'analyse raisonnée des conséquences des réglementations envisagées ». Il y a entre l'initiative de la Commission et les positions défendues dans ce point de vue une profonde unité de vue.

Est-ce à dire que Günther Verheugen, le vice-président de la Commission, puise dans la presse économique française son inspiration politique ? C'est peu vraisemblable. Que les positions défendues par Litan et Hahn aient été entendues à Bruxelles et ailleurs en Europe l'est en revanche nettement plus. Le jour de la parution de leur article, l'AEI-Brookings Joint Center organisait à l'Institut d'études politiques de Paris en présence des auteurs un colloque sur « *Les Think Tanks Economiques en France* », « remake » de la même manifestation organisée le matin même à Bruxelles. Cette coïncidence ne devait évidemment rien au hasard. La parution du papier de Litan et Hahn s'inscrivait dans une opération de communication à l'échelle européenne. Cette opération, que rien dans la presse ne permettait de soupçonner, était l'œuvre du cabinet d'« affaires publiques » APCO.

Le colloque de Paris devait donner l'occasion de faire connaître le Joint

Center et de présenter le Groupe d'Economie Mondiale (GEM), un centre de recherche de l'IEP dont il est partenaire. Mais il s'agissait aussi d'assurer la promotion d'un document de travail signé Litan et Hahn (« Counting Regulatory Benefits and Costs : Lessons for the U.S. and Europe »). Le texte d'une trentaine de pages, où il est beaucoup question de « guidelines », ne se contente pas de comparer les pratiques d'évaluation réglementaire des deux côtés de l'Atlantique, il préconise aussi des améliorations : « L'UE devrait adopter une directive spécifiant que le premier objectif de la régulation est de maximiser les bénéfices nets et que l'analyse coûts-bénéfices est préférable à l'analyse coûts-efficacité ».

Une première version du rapport avait été diffusée en août 2004, et une version révisée remise en circulation en octobre. Un mois après les colloques de Paris et Bruxelles, j'apprenais d'un conseiller du commissaire européen en charge de l'environnement que « la présidence néerlandaise voulait proposer un texte sur l'évaluation des coûts des réglementations ». Trois mois plus tard le *Wall Street Journal* annonçait la publication prochaine de « lignes directrices ». Renseignement pris auprès du cabinet de G. Verheugen¹, la Commission devrait « faire appel à des experts extérieurs pour établir la méthodologie » de l'analyse coûts-bénéfices. Soumise à des règles strictes d'appel d'offre, elle ne pouvait que démentir a priori toute « préemption » de ce travail par quelque *think tank* ou organisation que ce soit.

Cependant, on est frappé par la coïncidence entre les démarches respectives du Joint Center et du Commissaire allemand. La seconde découle-t-elle de la première ? Difficile de l'affirmer. En revanche, les deux pourraient bien avoir une origine commune : le règlement Reach, une initiative européenne qui vise à réduire les risques environnementaux et de santé induits par l'utilisation de produits chimiques et susceptible d'entraîner des coûts considérables pour l'industrie².

« Le problème est venu de Reach, souligne en *off* un haut fonctionnaire de la Commission, lorsqu'on a réalisé que les intérêts industriels et la compétitivité, étaient insuffisamment pris en compte. (...) Comme on ne peut pas avoir de politique industrielle, la solution était de s'engager à tenir compte davantage de l'impact des réglementations sur la compétitivité »³. Reach aurait été le détonateur des protestations du « big business », pour reprendre l'appellation réservée à Bruxelles aux entreprises multinationales qui y font traditionnellement entendre leur

voix. Pour ce haut fonctionnaire, l'initiative du commissaire allemand est donc avant tout un gage de bonne volonté à l'égard de l'industrie et une manière d'amender une politique environnementale conçue sous la précédente commission et jugée trop coûteuse dans les milieux économiques.

Le règlement Reach a en effet arraché des cris d'orfraie aux industriels du monde entier dès 2001. Pendant les quatre années de lobbying intense qui ont suivi le dévoilement de ce projet, industriels et diplomates américains se sont montrés particulièrement actifs. Collin Powell demandait ainsi en 2003 à ses ambassadeurs en Europe d'alerter leurs interlocuteurs sur les problèmes soulevés par cette réglementation au regard, notamment, des règles de l'Organisation mondiale du Commerce. La Chambre de commerce américaine à Bruxelles créait un groupe de travail sur Reach et formulait des propositions d'amendement très concrètes pour en atténuer l'impact sur ses membres. Par ailleurs, 70 ONG américaines du secteur de la santé et de l'environnement, favorables à Reach, s'indignaient dès 2003 des démarches de l'administration américaine pour freiner l'adoption du texte, en s'appuyant sur un dossier recensant les pressions exercées notamment par le Département d'Etat. La Commission, de son côté, envoyait en poste à Washington l'un des fonctionnaires ayant élaboré le texte actuellement en discussion au Parlement pour « expliquer » son projet de règlement aux Américains.

Dans ce contexte, la démarche de l'AEI-Brookings Joint Center constitue plus qu'une critique implicite de la Commission européenne. Elle se lit comme une tentative d'influencer très en amont la formulation des politiques européennes et d'éviter à l'avenir un « nouveau Reach ».

Cette affaire n'infléchira pas le destin de l'UE. Elle fait partie de l'ordinaire de la politique européenne, travaillée par des luttes d'influence d'autant plus vives que les repères idéologiques qui structurent habituellement le débat public dans les démocraties nationales font ici largement défaut. A Bruxelles, la politique ne se fait pas comme à Paris. La lente cristallisation qui transforme une idée en position politique puis en politique tout court, n'obéit pas aux mêmes lois physiques. Pour le comprendre, il faut revenir sur l'entrée des lobbys économiques dans l'arène politique européenne, laquelle coïncide avec la « relance » de l'intégration européenne à partir des années 1980.

Le Livre blanc qui prélu à la rédaction de l'Acte unique de 1987 se pré-

sentait comme un programme de travail. Il énumérait les « barrières » (« physiques », « techniques » et « fiscales ») devant être « abaissées » en vue de la réalisation du « marché intérieur ». Cette approche pragmatique porte la marque du Commissaire européen Lord Cockfield sous la direction duquel il fut rédigé. On sait moins, en revanche, ce que le Livre blanc doit à un autre rapport intitulé « Europe 90 » et porté, lui, par Wille Dekker. Celui-ci, alors patron de Philips, est à cette époque le porte-drapeau d'une toute nouvelle organisation : l'European Roundtable of Industrialists (ERT). Créée en 1983 à l'initiative de Pehr Gyllenhammer, le président de Volvo, elle réunit 17 dirigeants de très grandes entreprises.

La création de l'ERT est généralement présentée comme la réponse apportée par des entreprises européennes à la montée en puissance de la concurrence japonaise et américaine. Mais elle participe en même temps d'une mutation des formes de l'influence et d'une contestation de l'hégémonie des grandes fédérations professionnelles. C'est dans ce sens que les Gyllenhammer et autres Riboud avaient créé un European Enterprise Group par lequel ils voulaient réformer l'Unice, la ronronnante confédération patronale européenne. Suite à quoi, l'PEG fut transformé en ERT sur le modèle de la Business Roundtable qui regroupait alors déjà les dirigeants des 200 plus importantes multinationales américaines.

Le travail de l'ERT ne heurte pas les intérêts américains en Europe. Certes, Wille Dekker, Pehr Gyllenhammer ou Antoine Riboud (BSN) argumentent sur les menaces qui pèsent sur la compétitivité de l'Europe face au Japon et aux Etats-Unis. Ils cherchent ainsi à faire vibrer une corde sensible chez les dirigeants politiques nationaux qui sont encore peu sensibles aux enjeux de la mondialisation. Mais ils le font d'une manière inédite : les membres de l'ERT délaissent la rhétorique protectionniste qui avait été traditionnellement celle des fédérations professionnelles ou des entreprises nationales aux marchés protégés pour demander l'ouverture des marchés en vue d'assurer l'expansion internationale de leurs activités. Une position qui coïncide avec celle des multinationales américaines.

Commence ainsi à émerger à Bruxelles ce que l'on nommera bientôt le lobbying du « Big Business » défini par un critère de taille plus que de nationalité. Comme l'écrivent John Peterson et Maris Green Cowles dans leur analyse des ressorts de l'influence des multinationales améri-

caines à Bruxelles, « l'énorme volume de ces investissements rend difficile la distinction entre les intérêts économiques européens et américains au sein de l'Union »⁴. Ces « intérêts américains » mesurent vite ce qu'ils ont à gagner dans le projet de marché unique. Comme le remarque Elie Cohen⁵, « lorsque, à l'initiative de Lord Cockfield, le marché unique a été lancé, ses plus fervents soutiens ont été les multinationales américaines, qui allaient pouvoir enfin déployer au niveau européen leur stratégie globale. C'est ainsi que les Procter, Sarah Lee, Kraft-General Foods, Kellogg... installèrent leurs états-majors à Bruxelles... ». Dans le sillage des intérêts économiques, c'est toute une série d'innovations politiques qui traversent l'Atlantique. Les réformes américaines dans le domaine de la politique monétaire ou de la régulation arrivent en Europe par Bruxelles parfois via le Royaume-Uni. Elles vont se retrouver au cœur de l'agenda européen au début des années 1990 avec les grandes politiques de libéralisation qui accompagnent la réalisation du marché intérieur.

Le rapprochement des intérêts des multinationales européennes et américaines a culminé dans l'élaboration d'un agenda politique commun. Le Transatlantic Business Dialogue créé en 1994-1995 est une sorte de lobby bilatéral officiel. Co-présidé par un Européen et un Américain, il a vocation à formuler des propositions de réglementation destinées à faciliter les échanges et les investissements transatlantiques. L'accord de reconnaissance mutuelle (Mutual Recognition Agreement) signé à Chicago en 1997 reste le grand succès de ce groupe de pression porté sur les fonds baptismaux par les commissaires allemand Martin Bangemann et britannique Sir Leon Brittan. Mais, au-delà, le TABD a fait entrer le rapprochement des législations et l'ouverture du marché transatlantique sur l'agenda diplomatique de l'Europe et des Etats-Unis⁶.

Les branches européennes des groupes américains ont mesuré très tôt les avantages qu'elles pouvaient tirer de l'intégration, mais aussi ses risques. Les IBM, Coca-Cola, Dow Chemical et autres General Electric se mirent, comme leurs concurrentes européennes, en ordre de bataille lorsque, dans les années qui ont précédé l'arrivée de Delors, la Commission manifesta des velléités de légiférer dans le domaine social ou environnemental.

La « Commission Europe » de la Chambre de commerce américaine en Belgique, créée dès 1978, connut son baptême du feu avec le « pro-

jet Vredeling ». Cette directive, du nom du commissaire néerlandais aux affaires sociales, prévoyait notamment que les entreprises internationales devraient communiquer aux représentants du personnel en Europe des informations sur la gestion de l'entreprise, y compris si elles provenaient d'organes de direction situés à l'extérieur de l'Union. Cette *Mitbestimmung*⁷ édulcorée a finalement été tuée dans l'œuf. Mais elle coïncide avec une prise de conscience par les multinationales américaines des enjeux de l'intégration.

Très vite, l'AmCham prit une importance considérable dans le paysage bruxellois. « A la fin des années 1970, ce comité était devenu l'un des plus influents des business bodies sur la politique européenne à l'égard des multinationales »⁸. Pourquoi ? Parce que son « offre » (l'explication des enjeux industriels des projets réglementaires européens) rencontra une « demande » : celle de la Commission européenne, très éloignée des réalités économiques et sociales, et que l'action des lobbys « domestiques » ne satisfaisait pas complètement. L'AmCham réussit ainsi à devenir, comme tous les lobbys sérieux agissant à Bruxelles, un auxiliaire du pouvoir européen. A cet égard, l'analyse de Peterson et Cowles mérite d'être citée *in extenso* :

La jalousie avec laquelle les Etats membres de l'UE protègent leurs prérogatives a pour conséquence que les institutions de l'UE – à commencer par la Commission – manquent de ressources et en particulier d'informations. Elles ont besoin d'alliés pour contrôler l'agenda politique, développer des propositions de qualité et prévenir les actions des Etats qui contreviennent aux intérêts communs de l'UE (tels que la Commission les conçoit). Le gouvernement américain peut proposer son point de vue pour tenter de donner forme au processus politique. Cela peut cependant s'avérer contreproductif, compte tenu des sensibilités nationales (en particulier la sensibilité française) quant à l'acceptabilité de l'influence des pays « étrangers » sur le processus politique de l'UE. A l'inverse, l'EU Committee peut offrir des conseils et des informations discrets et fiables qui peuvent se révéler cruciaux pour arbitrer entre les arguments des différentes unités de la Commission. En conséquence, l'EU Committee a tendance à prendre la direction de l'« American lobby » à Bruxelles, et à disposer ainsi d'un avantage décisif pour influencer la position des Etats-Unis sur les questions européennes.⁹

Certes l'estampille « US » peut parfois s'avérer un obstacle, si elle laisse pointer une sorte de présomption d'illégitimité à faire valoir ses

intérêts. Mais l'AmCham a appris à surmonter ce handicap en devenant plus qu'un lobby : un fournisseur d'information. En son temps, son « Countdown 1992 » qui suivait année après année les progrès réalisés dans l'adoption des plus de 300 directives nécessaires à l'achèvement du « marché unique » était une référence que les fonctionnaires de la Commission eux-mêmes utilisaient volontiers. Aujourd'hui encore, ses guides des institutions et de la réglementation font référence, de même que les *position papers* établis par ses « sous-comités » sur des domaines réglementaires particuliers (normalisation comptable, régulation financière, réforme institutionnelle...).

Le lobbying a toujours été présent dans le paysage communautaire. Il est, pour ainsi dire, partie intégrante de l'intégration. La politique agricole fut longtemps « cogérée » par le représentant des intérêts agricoles, la COPA, ainsi que par quelques grandes fédérations comme celle des sucriers ou des céréaliers. Plusieurs confédérations professionnelles ont ouvert une représentation à Bruxelles dès les années 1960 et quelques entreprises, généralement extra-européennes, jugèrent très tôt utile d'y entretenir une activité de lobbying soutenue. Dès les années 1970, le cabinet d'avocat français Gide Loyrette Nouel travaillait pour des multinationales comme Kodak ou Rank Xerox. Mais c'est seulement dans les années 1980 que le lobbying va prendre son essor pour atteindre en une quinzaine d'années un « stade industriel » : en 2005, on estime que 10 000 à 15 000 lobbyistes (contre 20 000 à Washington et quelques centaines à Paris) se partagent un marché oscillant entre 60 et 90 millions d'euros.

Cette industrie porte un nom : les European Public Affairs (EPA). Elle recouvre une offre de conseil et de communication bien plus large que le strict lobbying législatif. Ces services peuvent consister, par exemple, à gérer les relations avec la presse à l'occasion d'une procédure administrative ou d'une crise, à constituer des coalitions d'intérêts pour faciliter l'approche des décideurs publics (comme le firent les compagnies aériennes low cost pour se faire ouvrir l'accès aux aéroports), ou encore à trouver des experts pour apporter une crédibilité scientifique au choix politique le plus conforme aux intérêts d'un client. Les EPA se définissent comme l'art de gérer les relations avec un ensemble de « publics » décisionnaires ou influents : journalistes, députés, ONG, fonctionnaires, ministres, cabinets, etc. en vue de créer un climat favorable à la prise en compte d'intérêts spécifiques tout au

long d'un processus de décision publique. Elles ne produisent donc pas seulement leurs effets à la marge de l'action publique, mais très en amont dans la formulation même de l'agenda politique et des arguments¹⁰.

Leur boom coïncide avec la relance de l'intégration européenne sous la présidence de Jacques Delors à la Commission. Sur le continent européen, où la représentation des intérêts économiques se faisait jusqu'alors soit sur le mode néo-corporatiste (fédérations professionnelles, conseil économique et social), soit grâce aux réseaux sociaux ou professionnels, ces cabinets ont apporté une réelle nouveauté. Or, cette innovation majeure est arrivée dans les bagages de groupes américains, britanniques et, dans une moindre mesure, européens, tous habitués à faire appel aux services des grandes agences mondiales de relations publiques. Leurs enseignes préférées sont en général américaines : Burson Marsteller, Hill & Knowlton, Weber Shandwick, Fleishman Hillard ou encore APCO que l'on a vu à l'œuvre dans l'opération menée par l'AEI-Brookings Joint Center.

Ces agences se sont implantées à Bruxelles à la demande de leurs clients, lorsque la présence auprès des institutions européennes a commencé à représenter un enjeu justifiant le recours à leurs coûteux services. Elles ont depuis élargi leur clientèle et sont à l'origine d'un vaste mouvement de concentration de l'industrie du lobbying européenne dans les années 1990. Celles qui ont contribué à établir les standards du métier de lobbyiste revendiquent aujourd'hui non sans raison la qualité de leader sur le marché. Travaillant par définition dans l'ombre de leurs clients (à la manière d'un avocat), les « EPA practionners » sont mal connus du grand public. Il faut dire que les obligations de publicité faites aux activités de lobbying à Bruxelles, pour rester très au-dessus de celles en vigueur à Paris, n'en sont pas moins minimales¹¹. Pourtant ces cabinets ont imprimé leur marque sur le travail institutionnel et, tout comme l'EU Committee, ils remplissent une fonction véritablement politique notamment auprès de la Commission. Rappelons ici que si le nombre de lobbyistes présents à Bruxelles est à peu près la moitié de ce qu'il est à Washington, les effectifs de la Commission européenne représentent environ 2% de ceux de l'administration fédérale américaine.

L'industrie de l'influence européenne se justifie par la défense des intérêts commerciaux et financiers, hier de quelques multinationales,

aujourd'hui d'une foule d'intérêts très divers. Ce faisant, elle participe de la construction de cet « objet politique européen » dont on n'a cessé de souligner l'originalité, et contribue à la gestion quotidienne de l'interdépendance économique croissante entre l'Europe et les Etats-Unis. Car la création d'un modèle *sui generis* de représentation des intérêts européens à Bruxelles ne peut se comprendre que dans le contexte du resserrement de ces liens économiques. Rappelons pour mémoire que les Américains sont les premiers investisseurs étrangers en Europe (et réciproquement) et que les entreprises américaines emploient environ 4,5 millions de personnes en Europe (là encore réciproquement). Entre 2000 et 2003, on ne recensait pas moins de 63 fusions-acquisitions transatlantiques d'un montant supérieur à 1 milliard de dollars. Un quart des grandes fusions transfrontalières dans le monde est euro-américaine.

Derrière l'idée quelquefois évoquée d'un « marché unique atlantique » se profile une redoutable concurrence normative et réglementaire, donc politique. Cette concurrence a un corollaire : la question inlassablement reposée de la « convergence » transatlantique. Nul « cas » ne l'illustre mieux que celui de la condamnation de Microsoft par la Commission européenne en 2004, comme nous allons le voir à présent.

Notes

¹ Entretien téléphonique, février 2005.

² Ce projet de règlement, en discussion devant le Parlement européen depuis janvier 2005, a littéralement déchainé le lobbying des très nombreux industriels depuis 4 ans à Bruxelles.

³ Entretien, mars 2005.

⁴ « Clinton, Europe and Economic Diplomacy, What makes the EU Different ? », *Governance*, Oxford, 1998/7 vol 11 n°3, p. 251.

⁵ *La Tentation hexagonale*, Fayard, 1996, p. 70.

⁶ Voir notamment la déclaration publiée à l'occasion du sommet transatlantique de Dromoland Castle, 26 juin 2004.

⁷ En Allemagne, la cogestion ou « Mitbestimmung » assure aux salariés une représentation paritaire dans les conseils de surveillance (organe non exécutif où siègent les actionnaires) aux côtés des propriétaires dans les entreprises de plus de 8 000 salariés.

⁸ Robinson, 1983, 204, cité dans Peterson et Cowles, 1998, 255. La capacité d'influence de l'AmCham se confirma notamment à l'occasion de la « deuxième directive bancaire » qui posait, dans sa version d'origine, un strict principe de « réciprocité » dans l'ouverture des marchés financiers, alors même que la législation américaine restreignait fortement les activités d'établissements étrangers aux Etats-Unis. La directive risquait donc de mettre en difficulté les opérateurs américains présents en Europe où ils détenaient déjà une part significative des actifs et prévoaient surtout de se développer. Le président de l'AmCham, Julian Oliver (American Express), réussit à

faire réagir Washington qui lança une campagne diplomatique en direction des gouvernements nationaux et de la Commission. L'idée de réciprocité céda opportunément la place à un principe de non-discrimination entre banques européennes et américaines sur le marché européen. Peterson et Cowles, p. 259.

⁹ Peterson et Cowles, 1998, p. 261. Les auteurs ont même tenté de quantifier le travail réalisé par l'AmCham à la demande de la Commission européenne et l'ont estimé à 15% de sa production.

¹⁰ Sur le métier des affaires publiques, voir F. Autret, *Les Manipulateurs. Le pouvoir des lobbys*, Denoël, 2003.

¹¹ En 1996, un député européen britannique, Glyn Ford, tenta d'introduire en Europe des principes de transparence sans autre résultat que d'établir un registre des lobbyistes accrédités auprès du Parlement. Son idée d'obliger les lobbyistes à rendre public le nom de leurs clients ou à établir un rapport d'activité annuel n'a pas abouti. En mars 2005, le commissaire en charge de la lutte contre la fraude, Siim Kallas, créa un certain émoi dans la communauté du lobbying en annonçant son intention d'encadrer plus étroitement une activité jusqu'à présent essentiellement autorégulée. Voir *Intelligence Online*, n° 496, 18-31 mars 2005.



II. La confrontation

L'affaire Microsoft est d'abord une affaire américano-américaine. A l'exception de sympathiques informaticiens défenseurs des logiciels libres (Free Software Foundation Europe), du groupe finlandais Nokia intervenant sous couvert d'une association américaine (la Computer and Communications Industry Association ou CCIA) et, bien sûr, de la Commission européenne, absolument tous les protagonistes sont américains : de Sun Microsystems, Novell, RealNetworks, principaux plaignants, à IBM agissant, comme Nokia, à travers la CCIA, en passant par le principal intéressé, Microsoft. Même les conseils qui ont travaillé pour l'une ou l'autre des parties sont soit des bureaux de réseaux ou de groupes basés aux Etats-Unis (NERA Economic Consulting, filiale du groupe MMC, ou APCO, cabinet de lobbying et de relations publiques), soit des cabinets d'avocats appartenant à des réseaux américains ou britanniques.

Le fait que le cas Microsoft se retrouve devant la Commission européenne n'est pas pour autant une exception. L'interdiction de la fusion GE/Honeywell et les conditions posées au rapprochement entre Boeing et McDonnell Douglas, montre que, dans une économie mondialisée, la Commission peut exercer son autorité sur des entreprises de toutes nationalités. Ce faisant, elle joue sur le même terrain que le Department of Justice fédéral américain (DoJ) ou la Federal Trade Commission, entend les mêmes plaignants, condamne les mêmes entreprises, reçoit les mémoires des mêmes avocats et fait l'objet de tentatives de déstabilisation montées par les mêmes agences.

Derrière le choc entre Microsoft et la Commission s'en profile donc un

autre, entre deux systèmes de régulation en concurrence pour édicter et faire appliquer les règles du jeu économique mondialisé. L'enjeu de l'affaire Microsoft réside donc moins dans le sort d'une entreprise en particulier, que dans la régulation des pratiques de multinationales se déployant à l'échelle globale. Ce second niveau de confrontation n'est d'ailleurs pas nié mais explicitement formulé par les parties, comme le montrent les luttes d'influence auxquelles a donné – et donne encore – lieu l'affaire Microsoft. C'est sur elle que portent les pages qui suivent, avec toujours ces trois questions en ligne de mire : que nous apprend cette affaire sur la manière dont travaille la Commission européenne ? Que révèle-t-elle des systèmes d'influence à l'œuvre ? Que dit-elle des relations euro-atlantiques ?

Le 24 mars 2004, Mario Monti, commissaire en charge de la concurrence, concluait son enquête sur les pratiques anti-concurrentielles de Microsoft¹. Par sa voix, l'Union européenne infligeait au leader mondial des logiciels une sanction record de 497 millions d'euros pour avoir abusé de sa position de quasi-monopole sur le marché européen. Elle l'enjoignait en outre, 1) de divulguer les informations techniques indispensables à ses concurrents pour l'élaboration de produits logiciels susceptibles de dialoguer avec le système d'exploitation Windows (qui équipe plus de 90% des PC dans le monde), 2) de proposer une version de Windows non équipée de Windows Media afin de faciliter l'accès au marché des PC des producteurs de lecteurs multimedia concurrents². Microsoft paya cash le montant de l'amende, pour lui dérisoire³.

Cette décision intervenait deux ans et demi après la fin du procès fleuve qui avait opposé Microsoft au Département de la justice américain et à dix-huit Etats fédérés, lequel s'était pourtant annoncé exemplaire. En mars 2002, le procureur général du Massachusetts parlait à ce sujet de « la plus importante affaire antitrust depuis le démantèlement de la Standard Oil en 1911 »⁴. Microsoft avait en effet failli disparaître. En 2000, le tribunal saisi de l'affaire en première instance avait accédé à la demande de démantèlement formulée par le Département de la justice. Ce jugement fut cassé en appel l'année suivante. Entre temps, George W. Bush avait remplacé Bill Clinton à la Maison Blanche, laquelle critiqua la politique passée du DoJ comme un exemple de recours excessif aux procédures judiciaires⁵. En septembre 2001, le DoJ renonça au démantèlement. Un an plus tard, il acceptait un règlement amiable.

Les cas européen et américain se ressemblent, sans être identiques. Des deux côtés de l'Atlantique, les autorités antitrust visaient une position dominante sur le marché des systèmes d'exploitation de PC, laquelle mena-

çait d'être étendue à d'autres marchés. Aussi, lorsqu'en mars 2004, la Commission refusa les termes du compromis que lui proposait Microsoft, et prononça un jugement sévère, il sembla que Mario Monti s'autorisait à revoir la copie de la juge américaine Colleen Kollar-Kotelly. Les plaignants ne manquèrent pas de présenter leur victoire sous cet angle. Ainsi Dave Stewart, directeur juridique de RealNetworks, le lecteur de contenus audio et video concurrent du Media Player de Microsoft, déclara : « Ce que les Etats-unis n'ont pas osé faire, l'Europe y est finalement parvenue (...). »⁶.

D'aucuns virent dans cette décision une manifestation de défiance à l'égard de la justice américaine, voire des Etats-Unis tout court. On fit le parallèle entre le face-à-face Chirac/Bush à la veille de la guerre en Irak et l'opposition entre Steve Ballmer, le PDG de Microsoft, et Mario Monti. « Les Européens voient peut-être dans Microsoft un monstre puissant dirigé par un PDG à la fois impétueux et impérieux, un témoignage de l'Amérique de Bush », lisait-on alors dans le *Herald Tribune* (26/03/2004). Dans un climat peu propice aux nuances, un chroniqueur américain du quotidien *Les Echos* se permit de mettre en garde Microsoft : « En élaborant sa réaction à la réglementation européenne, Microsoft devrait s'inquiéter de savoir si son programme Windows passera pour une simple réincarnation du penchant américain croissant pour l'unilatéralisme et la puissance brutale »⁷.

Microsoft se garda bien d'adresser des reproches d'anti-américanisme à qui que soit. Dès avant mars 2004, son directeur juridique préférait s'exprimer sur le registre neutre du droit et de l'économie : « Nous devons nous assurer que la loi ne concerne pas seulement les recours en justice des concurrents. Les consommateurs doivent également faire partie de l'équation »⁸. Cette critique de fond de la politique européenne, supposée plus encline à préserver la concurrence *per se* qu'à défendre le consommateur, place paradoxalement la Commission dans le rôle de défenseurs des concurrents de Microsoft, autrement dit de groupes... américains.

En réalité deux niveaux de concurrence, marchande et judiciaire, se recoupent ici sans se confondre. Sur le second niveau, la stratégie de Microsoft a visé à étendre à la procédure européenne la logique qui avait prévalu dans le procès américain. Cette revendication d'une prévalence de la justice américaine dans une affaire opposant des entreprises américaines les unes aux autres, a été relayée par le Congrès. Dans

les jours qui suivirent le jugement de mars 2004, dix membres du Comité des relations internationales de la Chambre des représentants écrivirent à Mario Monti pour lui indiquer qu'il était important que les « Etats-Unis continuent à être en première ligne quand il s'agit de superviser les pratiques de sociétés américaines »⁹.

Bien qu'il s'en soit défendu, la stratégie du Commissaire Monti n'est pas, elle non plus, sans lien avec le procès américain¹⁰. Si la justice américaine avait confirmé en appel la scission de Microsoft en deux entités, il n'y aurait probablement pas eu d'affaire Microsoft en Europe. La décision de 2004 n'est pas le fruit naturel de la plainte déposée en 1998 mais le résultat de la relance en 2001 d'une investigation qui jusqu'alors, selon des proches du dossier, « n'allait nulle part ». Mario Monti prit sur lui d'abandonner les griefs concernant la discrimination pour se concentrer sur la « monopolisation », autrement dit l'abus de position dominante, et se donner ainsi plus de chances d'aboutir. Les autorités anti-trust de part et d'autre de l'Atlantique se sont-elles concertées pour tenter d'obtenir en Europe ce que les tribunaux n'avaient pas permis aux Etats-Unis ? Rien ne permet de l'affirmer. On doit néanmoins remarquer que le DoJ, ouvertement critiqué par la Maison Blanche, fut en définitive le grand perdant du procès américain.

Les autres « perdants » du procès américain furent naturellement les concurrents de Microsoft, même s'ils purent dans certains cas négocier leur repli judiciaire. Ils reportèrent donc leurs efforts sur Bruxelles et encouragèrent l'action européenne. On touche ici un point central du travail de la Commission : sa contingence aux stratégies conflictuelles des entreprises. Certes, dans une affaire mettant en jeu le bon fonctionnement de la concurrence, la Commission peut et même doit agir de sa propre initiative s'il y a un « intérêt général » à cela. Mais la participation de plaignants à la procédure est décisive, car elle facilite la collecte des informations, donc l'établissement de preuves. C'est ainsi que dans la première partie de la procédure lancée en décembre 1998 les informations collectées auprès d'autres acteurs du marché permirent d'établir que la non-divulgaration des informations nécessaires à l'interopérabilité du système d'exploitation Windows s'inscrivait dans une stratégie plus vaste destinée à évincer les concurrents du marché¹¹.

On comprend alors pourquoi la stratégie de Microsoft ne passe pas seulement par la contestation des arguments de ses adversaires mais aussi par le retrait de leur plainte elle-même. La multiplication des

accords amiables conclus par Microsoft depuis avril 2004 aboutit ainsi à tarir certaines sources d'information. Le prix payé par Microsoft pour faire la paix avec les plaignants de la procédure européenne excède d'ailleurs largement celui de l'amende infligée par la Commission.

Cette dépendance du politique à l'égard des rapports de force entre acteurs économiques pour la collecte des informations invite à reposer la question des conditions dans lesquelles peut être prise une décision de régulation économique (indépendance de l'expertise, loyauté du débat public). Cette question est abordée habituellement à partir du postulat de la dépendance de l'économique à l'égard du politique. Nous sommes là dans une situation inverse. De même que le droit de la concurrence consiste en quelque sorte en une incursion du pouvoir politique sur le ring économique, une procédure d'enquête comme celle concernant Microsoft fait entrer de plein pied le pouvoir économique dans l'arène publique et mobilise d'importants moyens d'influence.

Cela tient-il aux différences de procédure entre les deux rives de l'Atlantique ou à la fascination qu'exercent les Etats-Unis sur les Européens ? Toujours est-il que le procès américain de Microsoft a fait couler plus d'encre en Europe que l'affaire instruite par la Commission. On attend toujours une longue enquête journalistique sur l'action politique de Microsoft en Europe qui fasse pendant à celles publiées entre 1998 et 2001 dans la presse française, attestant de la débauche de moyens mis en œuvre par Microsoft et par ses ennemis¹².

C'est précisément sur ce point que l'on entend revenir ici. Le nombre de conseils de toutes sortes mobilisés par les entreprises à l'occasion de l'audition organisée par la Direction générale de la concurrence en novembre 2003 (la CCIA, Novell, la FSFE, etc. interviennent en tant que « third parties ») donne la mesure des moyens d'expertise et d'influence mis en œuvre : d'un côté, 4 cabinets d'avocats (outre Sullivan & Cromwell, défenseur habituel de Microsoft, Van Bael & Bellis, White & Case, Linklaters, soit au total 9 participants), un institut d'études économiques (Nera, 4 participants) et un professeur d'économie ; de l'autre, 2 cabinets d'avocats (Allen & Overy, Morgan Lewis & Bockius, 9 participants) et un institut d'études économiques (Lexecon, 4 représentants). La CCIA, Novell, RealNetworks firent travailler ce qui restait des grands cabinets d'avocats de la place encore disponibles.

Parmi les 39 représentants de la Commission européenne venant des directions générales en charge de la concurrence, des technologies de l'information, des entreprises, du marché intérieur, de la santé ou du service juridique, 5 personnes avaient été directement en charge du cas sous la direction du « case manager » Cecilio Madero Villarejo. Quand en 2001, Mario Monti avait souhaité relancer la procédure, il avait été question de recourir, comme le fait souvent la Commission, à une expertise extérieure. Mais l'exécutif européen avait dû rapidement renoncer car pas un seul des grands cabinets de conseil de la place ne pouvait lui garantir qu'il ne courrait aucun risque de conflit d'intérêts. En d'autres termes, tous travaillaient peu ou prou pour l'un ou l'autre des intervenants. Aussi C. Madero dut-il se résoudre à recruter un expert qui ne travaillerait que pour la Commission afin d'écartier tout risque de conflit d'intérêts.

Cette péripétie est significative : la Commission enregistre un besoin chronique d'expertise extérieure pour les innombrables études qu'elle doit mener. Elle s'expose donc à des risques évidents de conflit d'intérêts. Ainsi lorsqu'elle voulut vérifier que le constructeur aéronautique issu de la fusion Boeing/McDonnell respectait bien l'obligation de ne pas abuser de sa position dominante, la Direction générale de la concurrence fut bien en peine de trouver à Bruxelles un expert compétent et disponible. Après un premier essai infructueux, elle dut lancer un nouvel appel d'offre, à Washington cette fois-ci, où elle trouva finalement l'oiseau rare (le cabinet Hogan & Hartson), à la fois compétent et libre de tout conflit d'intérêts.

Pour palier le manque chronique d'expertise interne (qui relève d'un problème de moyens et non de la qualité des fonctionnaires en poste), la DG concurrence finit par recruter en juin 2004 un économiste en chef, le professeur Lars-Hendrik Roeller de la Humboldt Universität, éminent spécialiste d'économie industrielle et titulaire d'un doctorat de l'Université de Pennsylvanie. Cette réforme entreprise par Mario Monti avant son départ répond à l'un des griefs formulés à son encontre : l'insuffisante prise en compte des données économiques empiriques dans la conclusion de ses enquêtes. Elle devrait contribuer à accroître l'indépendance de la Commission.

Feutrée tant qu'elle met en présence des juristes, des managers ou des économistes, la confrontation entre Microsoft et la Commission s'est également déployée sur le terrain politique. On aborde ici un volet de la

stratégie relevant de la communication et du lobbying. Pour les simples contacts avec les fonctionnaires, les dirigeants politiques, associatifs ou encore les journalistes, il semble que Microsoft ait eu recours à au moins deux cabinets de lobbying : APCO et GPlus. Créé par d'anciens collaborateurs de Sir Leon Brittan lorsqu'il était commissaire européen, GPlus est l'un des cabinets de lobbying bruxellois ayant les meilleures entrées dans les services de la Commission¹³. APCO, rattaché à un réseau de « public affairs » basé à Washington, fait également partie des cabinets qui comptent à Bruxelles. Le premier se serait concentré sur les relations institutionnelles, tandis que le second aurait assisté le groupe américain dans ses relations avec la presse.

S'il est difficile d'apprécier le fruit d'un travail par définition confidentiel, on ne peut qu'être frappé par la couverture de cette affaire par la presse et plus encore par les contrastes entre les points de vue qui s'y expriment. Entre Microsoft, ses détracteurs et la Commission, la bataille se joue aussi par média interposés. Le 24 mars 2004, le *Financial Times* publiait un point de vue de Robert Levy, du *think-tank* conservateur américain Cato Institute, dénonçant une forme d'acharnement contre Microsoft. Financé notamment par Microsoft, le Cato Institute a fait partie pendant le procès américain des soutiens de Microsoft, mais ce lien n'est nulle part mentionné par le *Financial Times*. Une autre tribune publiée le 29 mars dans le même quotidien s'avère moins ambiguë. Les deux co-auteurs, William Bishop et Robert Stillman, deux économistes du cabinet Lexecon, défendent la décision de la Commission au nom de la raison économique, mais ils précisent qu'ils ont été conseils de Sun Microsystems pendant la procédure. Plus subtile : à la mi-septembre 2004, dans un autre article paru dans le *Financial Times*, des responsables de Microsoft se « félicitaient du soutien que leur apportait Airbus dans leur lutte contre l'exécutif européen »¹⁴ ! Cette information publiée au moment où le dossier du soutien à l'industrie aéronautique refaisait surface suscita plus que de l'indignation chez Airbus. Elle visait vraisemblablement à jouer sur l'équilibre des pouvoirs au sein de la Commission en déstabilisant le Commissaire en charge du Commerce Pascal Lamy.

Récemment, ce fut au tour de Philip Lowe, en charge de la direction générale de la concurrence, de relever une manœuvre de persuasion clandestine destinée, elle aussi, à infléchir le cours de la procédure judiciaire. Son support était cette fois-ci l'hebdomadaire *European Voice*¹⁵.

Dans un droit de réponse¹⁶ à une tribune parue la semaine précédente sous la signature de deux représentants de l'Association for Competitive Technology (ACT), P. Lowe remarque avec ironie : « les auteurs oublient de mentionner que Microsoft est l'un des membres les plus éminents de l'ACT... C'est pourquoi il n'est guère surprenant que l'ACT, croyant que la décision de la Commission n'aurait jamais du être prise, croyait aussi que cette décision ne devrait pas être mise en application ». Plus d'une fois, des membres de la Commission se sentirent pris à partie par une campagne de presse très critique allant jusqu'à mettre en cause leur sérieux et leur expertise. La couverture des questions de concurrence par le *Wall Street Journal Europe*, en particulier, se distingue par sa sévérité à l'égard de la politique de Mario Monti... même depuis son départ (voir son édition du 16/02/2005).

Ces assauts par voie de presse nous éloignent du terrain technique et juridique. Pas plus un chroniqueur qu'un journaliste ne saurait en effet prétendre exercer une influence directe sur la décision d'un juge sans courir le risque que sa manœuvre se retourne contre lui. L'art des relations publiques et du lobbying consiste au contraire à généraliser les intérêts du client pour souligner les enjeux collectifs attachés à leur défense. On ne parle plus alors des intérêts de Microsoft ou de Sun, mais du problème général de la coordination des politiques de la concurrence européenne et américaine. Une fois sur ce terrain, on peut alors commencer à donner la parole aux experts qu'ils soient juristes, économistes, ou politologues.

En 2004 a paru, dans un très sérieux ouvrage collectif intitulé *L'Amérique aujourd'hui*¹⁷, une critique particulièrement sévère de la politique européenne. Etouffé de très nombreuses références, ce texte dû à l'Américain David S. Evans, présenté comme un « spécialiste de la politique de la concurrence, de la politique industrielle et de l'économie », fait alterner les passages pondérés et les remarques virulentes à l'adresse de Bruxelles. On y lit notamment le commentaire suivant au sujet de la nomination de Röller au poste d'économiste en chef : « les milieux d'affaires doivent se garder de penser que sa seule présence suffira à apporter le bon sens économique à Bruxelles ». L'auteur adresse également des reproches de dogmatisme à la Commission qui, selon lui, « adopte souvent des théories économiques sans s'être assurée qu'elles s'appliquent aux cas particuliers qui se présentent à elle, et sans rassembler les faits nécessaires à leur valida-

tion ». D. Evans souligne à l'inverse le sain pragmatisme qui préside aux décisions des autorités américaines et notamment ce principe selon lequel « le seul objectif de la législation sur la concurrence doit être de servir les consommateurs » et non de faire en sorte de maintenir a priori une multiplicité d'acteurs sur le marché. La louange de l'« héritage de Mario Monti » qui clôture l'article parvient à peine à en atténuer la virulence.

De ce chapitre de *L'Amérique aujourd'hui*, on retire le sentiment qu'un infléchissement de la politique européenne s'impose, sur le modèle des changements intervenus aux Etats-Unis depuis une vingtaine d'années. Ces changements consiste notamment dans « le recul des craintes que suscitait la concentration du pouvoir industriel aux mains d'un nombre restreint d'entreprises ». Le texte de D. Evans est très intéressant mais sa lecture eut été encore plus instructive si la note biographique figurant en fin d'ouvrage avait précisé qu'en tant que « vice-président senior de Nera Economic Consulting », l'auteur faisait partie de la poignée de conseils économiques de Microsoft dans l'affaire qui l'oppose à la Commission¹⁸. Il est vrai que l'expertise n'est jamais si crédible que lorsqu'elle a l'apparence de l'impartialité.

Au moment de l'interdiction, par la Commission européenne, de la fusion General Electric Honeywell, le directeur de la division antitrust du département de la Justice, Charles James fit cette remarque : « l'idée que les deux entreprises combinées constitueraient un concurrent efficace [correspondait] précisément à la raison pour laquelle l'UE [Union Européenne] s'y était opposée »¹⁹. Autrement dit, du même constat, les deux autorités tiraient des conclusions opposées. Depuis, le temps a passé. Le fossé transatlantique en matière de concurrence a commencé à se combler. Dans quelques années, l'affaire Microsoft apparaîtra peut-être comme le paroxysme d'une confrontation qui se sera alors résolue dans la convergence des politiques de la concurrence pratiquées de part et d'autre de l'Atlantique.

Hardi défenseur de Mario Monti et peu soupçonné de « Microphilie », le *Financial Times* parie sur cette évolution. « Être obligé de composer avec deux régulateurs ne peut pas être confortable pour Microsoft, mais c'est le lot commun de toutes les entreprises globales », écrivait le 29 avril 2004 un éditorialiste, pour ajouter aussitôt : « une coopération mondiale plus étroite est le meilleur moyen d'éviter les chocs entre régulateurs, à travers l'échange d'informations et le par-

tage des méthodes d'analyse ». Deux ans plus tôt, dans l'édition du 15/05/2002 du même *Financial Times*, son chroniqueur Martin Wolf en appelait déjà à « un accord encore plus étroit sur la division mondial du travail en matière de politique de la concurrence » à défaut de pouvoir mettre en place une autorité internationale unique.

Ces positions ne sont finalement pas si éloignées de celles défendues par le PDG de Microsoft quand il regrette que « les compagnies américaines doivent naviguer au travers de régimes de contrôle confus et parfois même contradictoires entre les Etats-Unis et l'Europe ». Pour y remédier cependant, S. Balmer va jusqu'à proposer de généraliser dans le reste du monde « les types et principes déjà établis par le gouvernement et les tribunaux américains »²⁰. On voit mal Bruxelles reprendre cette suggestion à son compte. Toutefois, alors qu'un rapprochement euro-américain sur les principes qui président au contrôle des concentrations semble inévitable, la question est de savoir quelle approche prévaudra. Cette bataille se joue largement sur le terrain judiciaire européen, à travers les procédures en appel lancées contre des décisions de la Commission. Or, la jurisprudence de la Cour de justice européenne est actuellement peu favorable à la « ligne Monti ». Dans un arrêt de février 2005 rendu en dernière instance, cette dernière estima que la Commission n'avait pas apporté de preuves suffisantes du préjudice que causait à la concurrence une fusion qu'elle avait rejetée en 2001. Cette décision, que le *Wall Street Journal Europe* rapporta en Une dans son édition du 16/02/2004, annonce une future politique juridique moins menaçante pour les entreprises ayant des positions dominantes sur leurs marchés.

L'affaire pendante devant le tribunal de première instance et le débat actuel sur l'application du droit de la concurrence n'épuisent pas, loin s'en faut, les centres d'intérêts européens de Microsoft. D'autres enquêtes attendent dans les tiroirs de la Commission et plusieurs projets de directive ou de règlement sont en cours d'examen ou de préparation. Dans ce contexte, l'éditeur de logiciel a pris soin depuis longtemps de se fondre dans la « société civile » européenne, cette constellation d'associations et de lobbys qui assurent la représentation des intérêts les plus divers auprès des institutions communautaires. Il a notamment fait appel pour cela à l'un des lobbyistes les plus expérimentés de la place. Peter Linton figure sur le registre des lobbyistes du Parlement européen sous l'étiquette de l'European Internet Foundation (EIF). Dans la vraie vie, il est un des piliers de BKSH, la

branche « lobbying politique » du réseau Burson Marsteller auquel il a revendu dans les années 1990 son cabinet de lobbying qui était alors l'un des plus en vue de Bruxelles (Robinson Linton Associates).

Groupe parlementaire informel travaillant sur les sujets de la « société de l'information », l'EIF est présidée par la députée social-démocrate allemande Erika Mann. C'est en cette qualité que Mme Mann et plusieurs de ses collègues accueillèrent le 1^{er} février 2005 Bill Gates lui-même, de retour de Davos et sur le chemin du « Microsoft's government leaders forum » qui devait se dérouler ensuite à Prague. Cette visite tombait précisément au moment où un tir de barrage du Parlement européen remettait en cause une proposition de la Commission sur les brevets de logiciels ardemment défendue par Microsoft et par bien d'autres grandes entreprises comme Philips, Siemens ou Nokia. L'opposition parlementaire, galvanisée par le lobbying tenace des défenseurs des logiciels dits « libres »²¹ (la Free Software Foundation Europe et Linux en particulier) exerce une forte pression sur la Commission pour qu'elle revoie sa copie.

L'EIF s'inscrit dans ce que l'on pourrait appeler le lobby pro-atlantiste à Bruxelles dont sa présidente est un des relais. Mme Mann anime en effet le Transatlantic Policy Network. La convergence politique transatlantique qui est un cheval de bataille du TPN figure également en bonne place sur l'agenda de Peter Mandelson, actuel commissaire européen en charge du commerce extérieur. Le 2 décembre 2004, devant le congrès annuel du TPN, ce dernier faisait cette déclaration programmatique : « nous devons nous concentrer sur la suppression des barrières réglementaires et structurelles qui bloquent les affaires et freinent l'innovation, la croissance et la prospérité des deux cotés [de l'Atlantique]. Il faut s'intéresser de plus près à la convergence réglementaire et à la reconnaissance mutuelle des normes. Il faut se pencher sur la réalité concrète des courants d'affaires transatlantiques: comment les entreprises interagissent ; comment nos économies s'imbriquent et parfois se heurtent l'une l'autre »²².

Notes

¹ D'autres procédures de moindre importance sont en cours d'examen, notamment dans le cadre du contrôle des concentrations.

² Décision C (2004) 900, Cas COMP/C-3/37.792 Microsoft, Communiqué de la Commission

européenne du 24 mars 2004, IP/04/383. Début juin 2005, la Commission européenne était sur le point de trouver un accord avec Microsoft sur l'interopérabilité du système d'exploitation Windows avec les logiciels des concurrents de Microsoft. Ces derniers s'étaient retournés début 2005 vers la Commission au motif que les mesures prescrites dans l'arrêt de 2004 n'avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante.

³ En juillet 2004, le groupe de Redmond annonça qu'il distribuait 32 milliards de dollars de dividendes à ses actionnaires, soit 64 fois le montant de l'amende et à peine plus de la moitié des 60 milliards de cash dont il disposait.

⁴ Cité par *Le Monde*, 4/4/2002.

⁵ Voir *Financial Times*, 2/11/2001.

⁶ Cité dans *Libération*, 22/12/2004.

⁷ Stephan Richter, « Microsoft et la doctrine de préemption », *Les Echos*, 14/4/2004.

⁸ Cité dans « A welfare state for aggrieved market losers », Robert Levy, Cato Institute, *Financial Times*, 24/3/2004.

⁹ *Les Echos*, 26 et 27/03/2004.

¹⁰ Le 5 novembre 2002, trois jours après la fin du procès américain, la Commission s'empresse de faire savoir qu'elle poursuit son investigation.

¹¹ Communiqué de la Commission, 30/08/2001, IP/01/1232.

¹² Voir notamment *Les Echos*, 17/9/2001 ; *L'Expansion*, n° 588 du 7 au 20 janvier 1999, et n° 579 du 27 août au 9 septembre 1998 ; *Le Monde*, « Des dizaines d'avocats mobilisés au long de cinq ans d'enquête » (20/3/2004).

¹³ GPlus, créé il y a 4 ans par deux anciens correspondants de la presse britannique à Bruxelles, passés l'un et l'autre par le cabinet de Sir Leon Brittan, a beaucoup recruté dans les rangs de la Commission (Michael Tcherny, ancien porte-parole du commissaire à la concurrence), de la presse (Philippe Lemaître, 35 ans de service pour le Monde à Bruxelles) et même du Parlement (Nick Clegg, ancien député britannique... et ex-collaborateur de Sir Leon Brittan). Voir « Trois nouvelles boutiques jouent les trouble-fête sur le marché des affaires publiques », *Intelligence Online*, octobre 2004, www.intelligenceonline.fr

¹⁴ « Microsoft veut plaire à l'Europe », *L'Expansion*, octobre 2004, n° 690.

¹⁵ *European Voice*, hebdomadaire anglophone publié à Bruxelles par le groupe *The Economist*, est une institution dans le milieu politique européen.

¹⁶ *European Voice*, 10-16/02/2005, p. 15.

¹⁷ Sous la direction de Guillaume Parmentier, éd. Odile Jacob. Le chapitre de D. Evans est intitulé : « Etats-Unis, Europe : la politique de la concurrence ».

¹⁸ Il figure notamment sur la liste des participants à l'audience organisée par la commission en novembre 2003.

¹⁹ Cité par D. Evans, art. cité, p.215.

²⁰ Cité dans *Les Echos*, 14/04/2004.

²¹ Le dépôt de brevet sur les programmes informatiques, autorisé aux Etats-Unis, est interdit en Europe. Le texte en discussion vise à l'autoriser ce qui reviendrait, estime la FSFE, à tuer le mode de travail coopératif de la communauté du logiciel libre, les programmes devenant la propriété d'une entreprise.

²² Discours devant le Transatlantic Policy Network, Congrès annuel, 2/12/2004, « The case for a fresh start in EU-US trade relations », SPEECH/04/510.



III. La défiance¹

La politique spatiale est un terrain sur lequel Européens et Américains ont toujours peiné à s'entendre. Les premiers y sont entrés par la petite porte, grappillant peu à peu avec la fusée Ariane une part significative du marché du lancement des satellites. Les seconds, au contraire, ont conçu leur politique spatiale dans le contexte de la guerre froide. Elle relève donc depuis l'origine d'une politique militaire et de prestige. Cela explique l'ambivalence de la coopération qui se met en place avec l'Europe dans les années 1970. Le principe de cette coopération consiste à satisfaire les besoins des Européens, suffisamment pour les décourager de développer des capacités propres, mais sans pour autant remettre en cause la prééminence américaine. Ainsi la Nasa a mis en orbite les premiers satellites européens mais a conservé la maîtrise des technologies de lancement. Mais cette stratégie a en partie échoué. Au lieu de se traduire par l'abstention effective des Européens, ces offres de services trop étroitement formatées les ont finalement incités à développer une politique autonome misant davantage sur la rentabilité économique que sur les gains de puissance.

Lu sous l'angle transatlantique, le dossier du système européen de navigation par satellites Galileo correspond à ce schéma. Le principal argument des Américains à son encontre fut longtemps : « pourquoi développer votre système, puisque le nôtre, le GPS, est mis librement à votre disposition ? ». Au « construisez vos satellites, on vous les lancera » d'hier, succédait un « dites-nous de quels signaux vous avez besoin, on les transmettra ». Mais comme hier avec Ariane, les Européens entreprennent aujourd'hui avec Galileo de sortir de cette asymétrie où ils ne sont qu'utilisateurs et non opérateurs.

Galileo se distingue néanmoins des précédents épisodes en ceci qu'il s'agit d'un projet mené dans le cadre communautaire, à l'initiative de la commission européenne (en partenariat avec l'Agence spatiale européenne, ESA), alors que la politique spatiale dépendait jusqu'à présent de l'ESA (qui n'est pas une agence de l'Union européenne) et/ou d'agences spatiales nationales. Il fournit donc à nouveau l'occasion d'observer ce que révèle des institutions européennes et de la relation entre l'Union et les Etats-Unis une stratégie d'influence qui, en l'occurrence, passe de l'obstruction à la l'acceptation, tout en collectant au passage quelques gages de coopération.

Si tout se passe bien, l'Union européenne se trouvera, en 2008, à la tête d'un nouveau système mondial de radionavigation par satellites. Le « Galileo Global Navigation Satellites System » (Galileo) offrira des services à usage public ou privé concurrents du Global Positioning System (GPS) américain. Parce qu'il remet en cause la position dominante des Etats-Unis en la matière, le projet européen a longtemps fait l'objet d'une opposition farouche à Washington. Malgré les réticences de deux administrations américaines successives (sous Clinton dès 1999, puis sous George W. Bush jusqu'en 2002) et en dépit de blocages récurrents des négociations entre Européens sur le financement du projet, l'Union a maintenu le cap en vue de la mise en service du système en 2008. Les deux manifestations visibles de cette résolution ont été données à l'occasion du Conseil des ministres des transports du 26 mars 2002 puis de la réunion ministérielle de l'ESA du 26 mai 2003. Toutefois, pendant près d'un an après la décision de l'ESA, la progression de Galileo fut suspendue à des négociations « techniques » entre Européens et Américains.

L'accord qui en est résulté a été rendu public à l'occasion du sommet transatlantique de Drumoland Castle des 25 et 26 juin 2004. Il marque la fin de la confrontation euro-américaine, au moins pour ce qui est de la faisabilité de Galileo et de l'interopérabilité entre GPS et Galileo. Aux termes de ce compromis, les deux parties ont accepté de modifier les modulations de fréquence de certains de leurs signaux afin de lever la crainte américaine que son futur signal militaire ne souffre d'interférences avec le signal ouvert de Galileo. Sa mise en œuvre assurera en outre l'interopérabilité des systèmes (laquelle permet leur utilisation conjointe, plutôt que concurrente, et crée, de fait, un unique marché pour les récepteurs GPS et Galileo).

Entre 2000 et 2004, les objectifs, les relais et les arguments de la politique américaine sur ce dossier ont profondément évolué pour passer de la défense d'un monopole de fait à une « coopération transatlantique compétitive »². Aussi la presse européenne a-t-elle pu présenter Galileo comme un cas exemplaire – et unique – de la capacité de l'Union à se situer sur un pied d'égalité avec les Etats-Unis. A cet égard, la publication d'une information erronée selon laquelle le Royaume-Uni, « par alliance stratégique », empêcherait l'utilisation militaire de Galileo, témoigne a contrario de la difficulté, y compris pour les mieux informés, à concevoir une réelle autonomie européenne sur ce dossier³.

Après une phase préalable d'incrédulité⁴, les Etats-Unis ont bel et bien commencé par jouer de leur statut de plus puissant partenaire de l'Alliance atlantique doublé de celui de généreux bienfaiteur pour tenter d'empêcher le projet. Pour Washington, Galileo devait en effet être réévalué au regard 1) de la coopération militaire (l'Otan était d'ailleurs désigné comme le forum de négociation adéquat), 2) des aspects financiers puisqu'il revenait à mettre en concurrence un système « gratuit », financé sur crédits militaires américains, le GPS, et les services de radionavigation de Galileo, financés, eux, par les utilisateurs.

Dans une phase que l'on pourrait qualifier d'obstructive (2000-2002), la stratégie américaine a donc consisté à tenter d'amener le sujet sur le terrain militaire. Dans un courrier du 1er décembre 2001, P. Wolfowitz, secrétaire-adjoint à la Défense, invitait les ministres de la défense de l'Otan membres de l'Union européenne à ne pas laisser le dossier Galileo entre les mains des civils (les ministres des transports ou de la recherche). P. Wolfowitz allait plus loin en recommandant que le système ne soit pas déployé et que les Etats-Unis puissent en brouiller les signaux⁵. Cette dernière requête revenait à maintenir l'asymétrie qui était au fondement de la domination américaine sur la radionavigation et dont Galileo visait précisément à libérer les Européens.

La presse se fit l'écho de ce courrier officiel, ce qui desservit le dessein de son auteur. A l'époque, l'Union s'était déjà fortement engagée en faveur du projet : la lettre du secrétaire d'Etat adjoint arrivait au lendemain d'un rapport d'étape de la Commission⁶ plutôt positif. L'agacement à l'égard des démarches américaines monta encore d'un cran lorsque la représentation des Etats-Unis auprès de l'UE entreprit de faire campagne contre Galileo au Parlement européen. Chaque député aurait en effet reçu un courrier visant à démontrer l'incongruité d'un projet qui entraînerait des coûts considérables à seule fin de dou-

bler un système existant⁷ (le coût de Galileo est estimé entre 3,2 et 3,4 milliards d'euros).

Au fil des mois, Galileo cristallisa un sentiment que l'on est tenté de qualifier de « nationalisme européen » qui se manifesta notamment au Parlement. L'intergroupe « Air et Espace » (groupe informel) lança début 2002 une « contre-campagne » visant à soutenir Galileo et organisa deux pétitions⁸. Elles recueillirent la signature de nombreux élus, y compris britanniques, celle du président du Parlement (Pat Cox) et de nombreux députés allemands. L'initiative de l'intergroupe fut l'occasion de manifester un front uni alors qu'au conseil des ministres certains gouvernements bloquaient jusqu'alors le projet pour des raisons officiellement stratégiques (Royaume-Uni) ou budgétaires (Allemagne). Cet intergroupe, dont l'existence est officieuse a par ailleurs ponctuellement bénéficié d'un « apport en industrie » de l'industrie aéronautique et de défense européenne. L'AECMA, son association professionnelle à Bruxelles, a mis une personne à la disposition de son « secrétariat » pendant une semaine à deux reprises⁹.

Le Conseil des ministres des transports du 26 mars 2002, par lequel les Quinze décidèrent de lancer la phase de développement du programme¹⁰, coïncida avec un changement radical de stratégie des Etats-Unis. Washington prenait la mesure de la détermination européenne. Les négociations se focalisèrent alors sur l'interopérabilité des systèmes et sur le problème particulier du recouvrement de fréquences entre le signal « ouvert » de Galileo et le futur signal crypté américain dit M-Code. Les risques de brouillage du signal gouvernemental du GPS étaient un argument fort du Pentagone dans sa démarche initiale de blocage. Après 2002, les négociations redescendirent au niveau technique sans perdre pour autant leur caractère stratégique.

Dès 2000, presque immédiatement après avoir présenté le projet européen de radionavigation, la Commission européenne avait soulevé le problème de l'allocation des fréquences devant la World Radiocommunication Conference, organisée par l'Union internationale des télécommunications (UIT). Selon les réglementations en vigueur, les fréquences radio allouées à la navigation satellite n'appartiennent pas à un Etat en particulier mais constituent un bien commun, tout pays souhaitant utiliser une fréquence ayant uniquement à en faire la demande. Il s'avéra néanmoins que les Etats-Unis n'accepteraient pas que la mise en service de Galileo remette en cause la sécurité de leur futur signal

militaire, ce qui risquait d'être le cas compte tenu de l'agrégation de nombreux signaux autour d'une certaine fréquence¹¹. La direction générale compétente pour Galileo à la Commission mit alors en place deux groupes de travail (politique et technique) pour résoudre le problème. Alors que la « négociation » politique prenait le tour que l'on a vu, les experts techniques accélérèrent leurs travaux à partir de 2002, avec suffisamment d'efficacité pour aboutir à l'accord de 2004.

Détail intéressant : la Commission eut recours pour ce faire à l'Otan. L'exécutif européen ne dispose pas en effet des procédures permettant de garantir la confidentialité de ses travaux sur des sujets sensibles. Il est notamment incapable de « classifier » un document. Aussi, les discussions techniques classifiées entre les experts européens venant de l'ESA, de la Commission européenne, et de différents Etats membres avec leurs collègues américains du Joint Project Office (équipes techniques des forces armées en charge du projet GPS) ont-elles eu lieu via les canaux de communication sécurisés de l'Otan¹².

Pas plus que les décisions européennes de 2002 et 2003 n'ont résolu toutes les questions liées au développement futur du programme, l'accord de 2004 n'épuise le sujet sous l'angle transatlantique. Pour le comprendre il faut revenir sur ses termes au regard des enjeux généraux du projet.

Si le problème du risque d'interférence entre signaux militaires a été mis en avant, la discussion technique a également porté sur la localisation des signaux « civils », laquelle n'est pas sans incidence commerciale. Les Européens ont en effet renoncé, avec la modulation initialement envisagée pour leur signal ouvert, à un avantage commercial pour Galileo, les Américains acceptant de leur côté de se placer sur un pied d'égalité en utilisant la même modulation pour leur futur signal ouvert (GPS III).

On touche là une particularité du système européen par rapport au système américain qui, pour l'avoir sans doute rendu possible, n'en risque pas moins de s'avérer à l'avenir un point faible. Galileo est en effet un système civil appelé à être utilisé par les militaires, tandis que le GPS est un système militaire ayant des applications civiles. L'exécutif européen, en effet, a dû « inventer » un mode de financement particulier pour Galileo, car il n'était pas question, comme pour le GPS, de puiser dans des budgets militaires. Galileo a donc été conçu à la manière d'un projet d'infrastructure où, après une subvention publique préalable, un

groupe d'entreprises privées (ici avec le soutien préalable d'États), dénommé « concessionnaire », devra se rembourser de son investissement (à savoir 2,1 milliards d'euros) par la facturation des services¹³. On comprend mieux, dans ces conditions, l'âpreté des négociations sur les modulations respectives du GPS et de Galileo : « le marché de la localisation par satellites pour les décennies à venir était en jeu »¹⁴.

La viabilité financière du projet reste un pari. Le document de référence sur ce sujet est un rapport établi à la demande de la Commission par PriceWaterhouseCoopers. Mais il fait l'objet d'interprétations divergentes. Pour la Commission, l'étude démontre « la forte rentabilité économique du projet ». Dans une note de 2002, Laurence Nardon, spécialiste de la politique spatiale à l'IFRI, estimait au contraire que ce même rapport « affirmait qu'un bon retour sur investissement était très peu probable et qu'en conséquence le financement public demeurerait nécessaire plus longtemps que prévu »¹⁵.

Le succès de Galileo dépendra donc de sa capacité à capter une part suffisante du marché des services liés à la radionavigation estimé à 10 milliards d'euros en 2002 et en croissance de 25% par an, selon la Commission¹⁶. La confrontation transatlantique a en partie été sublimée en une concurrence commerciale sur laquelle les termes de l'accord de 2004 auront incontestablement un effet, quoiqu'il soit encore difficile à apprécier.

Sur le terrain technologique et industriel, les entreprises européennes veillent au grain. C'est ainsi que le groupe d'électronique Thalès, qui souhaite particulièrement se positionner sur le marché des équipements de transmission et de réception de signaux, aurait fait barrage à son concurrent américain Rockwell Collins. Désireuse de participer à Galileo, Rockwell a eu recours en 2001-2002 à l'un des grands cabinets de lobbying européens, Weber Shandwick Adamson, pour défendre son cas auprès de la Commission. Cet important fournisseur du Pentagone, qui détient des technologies clés en matière de transmission de données, déjà utilisées dans le système GPS, pouvait se prévaloir d'une bonne implantation en Europe. Présent à Toulouse où il est sous-traitant d'EADS, il participe par ailleurs au programme de recherche spatiale européen GMES (programme européen d'observation par satellites). Le fait qu'il ait échoué à entrer au tour de table de Galileo tiendrait au « veto » du groupe français, lequel aurait convaincu les représentants français au conseil d'administration de l'ESA de lui faire barrage.

Une autre bataille se déroule par fonds d'investissement interposés dans le domaine des opérateurs satellites. La prise de participation de Texas Pacific Group (qui défraya la chronique en prenant le contrôle du constructeur de cartes à puces Gemplus) dans Eutelsat suscita en son temps un certain émoi : Eutelsat était alors encore candidat pour obtenir la concession de Galileo (c'est-à-dire devenir l'exploitant du système). Il s'est retiré depuis de la compétition. En décembre 2003, ce fut au tour d'un autre opérateur, Inmarsat, de voir un autre fond d'investissement américain, Apax Partners, entrer à son capital. Inmarsat fait encore partie d'un des deux consortia en compétition pour la concession de Galileo. En mai 2005, la Commission européenne espérait encore parvenir à faire fusionner les deux candidats : Eurely (Alcatel, Finmeccanica et Hispasat) et Inavsat (EADS, Thales et Inmarsat). D'aucuns voient dans ces prises de participation le prolongement d'une stratégie de « Space Dominance » visant au maintien de la supériorité américaine dans l'espace, les dirigeants d'Apax et de TPG ayant des liens étroits avec les milieux de la défense et du renseignement américains, à l'instar du Carlyle Group¹⁷. Dans ce contexte, on peut se demander si l'Europe a la volonté et les moyens de « boucler » le tour de table de Galileo en le réservant à des acteurs européens.

Un dernier point devrait particulièrement attirer l'attention de Washington à l'avenir : celui de la sécurité de Galileo. Sécurité des installations, particulièrement au sol, mais aussi et surtout sécurité de l'exploitation du service. Dans quelles conditions un signal pourra-t-il être brouillé ? Selon quels critères et quelles procédures l'accès au signal crypté (PRS) sera-t-il accordé ? Comment fonctionnera l'Autorité de Sécurité de Galileo (GSA) ? Telles sont quelques-unes des questions qui restent aujourd'hui en suspens.

L'entrée du programme dans sa phase de déploiement manifeste indéniablement un progrès dans l'élaboration d'une stratégie européenne industrielle et spatiale autonome. Mais cette dernière ne saurait se déployer totalement indépendamment des choix et des intérêts américains en la matière. Le projet Galileo doit encore passer par de nombreuses étapes concernant notamment le choix du concessionnaire, la gouvernance en matière de sécurité, la définition des conditions et des critères d'accès aux services, et notamment d'utilisation du signal crypté.

Chacune de ces étapes renseignera sur l'aptitude européenne à déve-

lopper une politique distincte de celle des Etats-Unis. Chacune aura un impact sur la capacité d'influence américaine au cœur (éventuellement par le biais des investisseurs et des industriels participant au projet ou bien à travers une coopération spécifique en matière de sécurité du système) ou à la marge (par l'intermédiaire des pays participants, comme le Royaume-Uni) du système européen. Chacune participera donc à l'établissement d'un rapport de force euro-atlantique (comme l'Union européenne a commencé à le faire en dotant le projet des quelques milliards d'euros nécessaires pour le lancer) à trois niveaux : l'autonomie technologique et financière, la viabilité commerciale et la gouvernance en matière de sécurité.

Le malentendu de décembre 2004 concernant un soit-disant veto britannique à l'utilisation militaire de Galileo indique simplement la partie qui est en train de se jouer : le gouvernement britannique ne faisait qu'attirer l'attention sur les modalités d'attribution futures du signal crypté. Il a ainsi voulu préempter une question de première importance, à savoir les conditions dans lesquelles les Etats participants allaient pouvoir utiliser et surtout autoriser des tiers à utiliser ce signal, lequel échappe en principe aux interceptions des services de renseignement, notamment américains. En agissant de la sorte, les Britanniques mettent le doigt sur le problème de la sécurisation de Galileo. Pratiquement, le droit de veto qu'ils ont exigé aboutira à s'aligner, pour les participants au projet, sur la position la plus restrictive. Ce droit représente à la fois une garantie évidente de sécurité et un risque de paralysie. Mais il peut aussi s'interpréter comme un droit de regard américain sur la politique d'attribution du futur signal sécurisé européen, compte tenu de la coopération entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis en matière de renseignement.

On le voit, la « communautarisation » d'un sujet, c'est-à-dire son inscription dans les processus de décision des institutions européennes, n'est pas un gage d'autonomie en soi. Tout se joue ensuite dans le travail institutionnel, les principes de gouvernance auxquels celui-ci obéit, et la défense des intérêts qui entrent en jeu dans la définition d'une politique commune.

Déjà conséquentes, les sommes allouées à l'espace vont augmenter considérablement dans les années à venir. De 235 millions d'euros pour la période 2000-2006, le budget de la recherche spatiale euro-

péenne devrait passer à plus de 750 millions pour la période 2007-2013. Par ailleurs, fin 2004, la politique spatiale a changé de ressort administratif au sein de la Commission, passant de la direction générale de la recherche, aux services du vice-président Günther Verheugen en charge des entreprises et de l'industrie. Enfin, le traité constitutionnel en cours de ratification donne à la Commission européenne de nouveaux moyens juridiques pour développer une politique spatiale européenne (article III-254). Point intéressant, le traité ne mentionne explicitement que des arguments d'ordre économique ou technologique (et non stratégique) à l'appui de cette nouvelle ambition.

L'espace devient donc le support d'une politique industrielle européenne qui a tardé jusqu'à présent à prendre forme. Sera-t-il aussi le vecteur d'une plus grande autonomie européenne en matière de défense et de sécurité ? La réaction américaine au lancement de Galileo ne laisse pas de doute sur la pertinence de la question. La réponse, quant à elle, dépend moins de la Commission que des Etats membres de l'Union.

Cela vaut plus encore concernant d'autres domaines de la politique spatiale en Europe et non pas seulement de l'Europe. Car, il faut le rappeler, Galileo, précisément parce qu'il est un programme communautaire, fait encore figure d'exception, la plupart des programmes spatiaux étant géré dans des cadres extracommunautaires (coopérations *ad hoc*, politiques nationales ou Agence Spatiale Européenne). Les moyens d'observation par satellite, en particulier, restent la chasse gardée des Etats. On touche là au domaine sensible du renseignement où la politique européenne est d'autant plus embryonnaire que les Etats-Unis y disposent d'une supériorité écrasante de moyens. Les liens noués par Washington avec le Royaume-Uni, mais aussi avec l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne biaisent le jeu. On mentionnera ici, pour mémoire, l'accord UKUSA concernant l'exploitation du système d'interception Echelon. Restée secrète jusqu'à la chute du Mur, cette coopération place les activités d'interception et d'exploitation SIGINT (pour Signal Intelligence) du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, sous tutelle américaine. Par ailleurs, l'Allemagne, qui n'appartient pas à UKUSA, n'en est pas moins liée avec ces pays par des accords sur le recueil et le partage des informations (le territoire de la RFA abritait en 1990 plus d'une demi-douzaine d'installations d'interception).

Dans ce contexte, la proposition faite à l'Allemagne par la France d'entrer au tour de table du satellite Helios-II (observation par images optiques lancé en collaboration avec l'Espagne et la Belgique) a suscité une vive opposition des Américains. Les Allemands ont finalement décidé de lancer leur propre satellite (SAR-Lupe, observation par image radar), de même que les Italiens (Cosmo-Skymed). Depuis, ces cinq pays (France, Belgique, Espagne, Allemagne, Italie) ont mis en place une coopération visant à optimiser les moyens de leurs trois satellites. Mais chaque Etat conserve tout pouvoir sur les prises de vue qu'il obtient et n'est pas obligé d'en faire profiter les autres participants. Se met ainsi en place, en matière de renseignement, une coopération totalement empirique et à la marge du système communautaire, fruit d'un délicat équilibre entre les intérêts et les contraintes propres aux Etats concernés.

On le voit, aussitôt posée, la question spatiale appelle une réaction des Etats-Unis laquelle varie de l'opposition frontale (la démarche de P. Wolfowitz), à l'immixtion/coopération sous prétexte de problèmes de sécurité, en passant par l'entreprise de découragement des coopérations lorsque la préservation du leadership est en jeu. Cette influence s'exerce sur les Etats membres, mais peut aussi jouer au niveau des institutions communes. Dans tous les cas, l'argument central de ces démarches reste celui de la sécurité.

Les démarches américaines produisent donc sur la politique européenne un effet de réalité parce qu'elles en révèlent les enjeux stratégiques. Leur efficacité tient en partie à la difficulté qu'ont les Européens à traiter des questions de sécurité dans un cadre communautaire. Le fait, par exemple, que la Commission soit incapable de traiter des informations classifiées et doive recourir à l'appui « logistique » de l'Otan, ou bien que les problèmes de sécurisation du système Galileo, pourtant essentiels, aient été laissés de côté dans toute la phase de développement, sonne comme un aveu en quelque sorte d'immatunité politique.

Enfin, l'exercice de l'influence américaine montre que la « communautarisation » d'un sujet n'est pas forcément synonyme d'autonomie, car elle génère de nouveaux leviers d'action, fait entrer dans le jeu de nouveaux intérêts et débouche sur des possibilités de coopération transatlantique que l'éclatement des politiques et des intérêts nationaux ne permettait pas forcément. On retrouve donc à l'œuvre la maïeutique mise en évidence en matière de concurrence avec le cas Microsoft : la

confrontation euro-américaine débouche sur un mouvement de coopération et de convergence. Le risque serait que, sous prétexte de quitter le registre de la confrontation pour celui de la coopération, on fasse l'économie de la formulation d'intérêts nationaux et européens propres et que l'on s'interdise par là-même d'établir un rapport de force. Coopération ne vaut pas confusion, pas plus qu'une alliance ne débouche fatalement sur une fusion. Au bout du chemin, c'est encore une fois la posture de l'Europe face au leadership américain qui est en jeu. Avec, cependant, une différence notable par rapport au précédent exemple concernant Microsoft : le spatial fait accoster l'UE sur un rivage nouveau, celui de la sécurité, qui reste le grand impensé d'une construction européenne éminemment dépendante de la protection militaire américaine.

Notes

¹ L'auteur remercie Laurence Nardon, chercheur au Centre Français sur les Etats-Unis de l'IFRI pour l'avoir entretenue des questions spatiales dont elle est spécialiste. Cependant, les éventuelles erreurs qui peuvent figurer dans les pages qui suivent ne sauraient évidemment être imputables qu'à l'auteur.

² Selon l'expression employée dans la fiche « Galileo/GPS, une nouvelle forme de partenariat transatlantique », service pour la science et la technologie de l'Ambassade de France aux Etats-Unis, non datée (réalisée au lendemain du compromis de juin 2004).

³ Le 14 décembre 2004, *Le Monde* informait ses lecteurs que « Le système Galileo (...) restera exclusivement civil », et précisait : « Pour rallier les pays les plus sceptiques, dont le Royaume-Uni, qui entend rester fidèle au système américain par alliance stratégique, la vocation civile de Galileo a été coulée dans le marbre ». Le journal se démentira 4 jours plus tard sous la plume d'un autre correspondant à Bruxelles. Dans un article daté du 18 décembre et concernant le satellite de renseignement militaire Helios-II-A, on peut lire en sous-titre « Le ministère de la défense précise que le programme Galileo aura bien des applications militaires ».

⁴ Selon une « Cartographie des perceptions américaines du programme Galileo », établie par le Centre Français sur les Etats-Unis de l'IFRI, février 2004.

⁵ Sur l'évolution des positions américaines et cette requête de P. Wolfowitz, voir Gustav Lindström, « The Galileo satellite system and its security implications », *Occasional Paper*, n° 44, avril 2003, Institut d'études de sécurité (Union européenne).

⁶ En 2001, la Commission avait successivement présenté une proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune GALILEO, le 20 juin 2001, et un rapport annuel sur l'avancement du programme GALILEO, le 5 décembre 2001.

⁷ Plusieurs députés ont effectivement reçu le courrier et affirment qu'il a été destiné à tous les autres. Mais nous n'avons pas vérifié l'information auprès de chaque élu.

⁸ Les deux pétitions réunissant chacune plus de 200 signatures (soit environ un tiers des députés) ont été remises aux ministres en charge du dossier à la veille du Conseil européen de Barcelone de mars 2002 et de la réunion ministérielle de l'Esa de mars 2003.

⁹ Entretien avec Gilles Savary, député européen, président de l'intergroupe au moment des négociations, 10 juin 2004.

¹⁰ Les décisions prises par le Conseil de mars 2002 portent précisément sur le déblocage de 450 millions d'euros pour entrer dans la phase de développement du projet, ainsi que sur la création d'une « entreprise commune » qui règle notamment le problème de la coordination entre l'Esa et la Commission.

¹¹ Il s'agit de la bande L1 (1563-1587 MGh) où doivent « cohabiter » plusieurs signaux GPS dont l'actuel et le futur signal militaire crypté, ainsi que les signaux Galileo ouverts et le signal crypté PRS). Cf. Lindström, op. cit., p. 20.

¹² L'Union européenne tarde à se doter des moyens de sécuriser ses communications. La Commission a néanmoins entrepris de se doter d'un protocole de cryptage proprement européen. Un consortium emmené par Thalès a été retenu à cette fin début 2005. cf. « Thalès invente la crypto européenne », *Intelligence Online*, n° 496, 4/17 mars 2005, www.intelligenceonline.fr

¹³ Jacques Miart, Olivier Onidi, « Le projet Galileo », *Questions internationales*, n°4, novembre-décembre 2003, p. 82.

¹⁴ Note de la Mission pour la Science et la Technologie de l'Ambassade de France aux Etats-Unis, « Galileo/GPS, une nouvelle forme de partenariat transatlantique ».

¹⁵ « Galileo and GPS : cooperation or competition ? », Laurence Nardon, chercheur au Centre français sur les Etats-Unis de l'IFRI, The Brookings Institution.

¹⁶ Les applications vont bien au-delà du positionnement des véhicules (maritimes, aériens ou terrestres) et s'étendent par exemple à la distribution d'électricité, aux réseaux de distribution bancaire sécurisés, ou à la gestion des communications de téléphonie mobile.

¹⁷ Voir à ce sujet Calude Delesse, « Du réseau Echelon à la révolution des affaires du renseignement aux Etats-Unis », *Annuaire français des relations internationales*, 2004, vol. 5, p. 963 ; ou Sorbas von Coester, associé fondateur du cabinet de conseil Gheran, « L'Europe doit redéfinir ses priorités en termes de technologies spatiales, de Network Centric Warfare et d'Internet », mis en ligne sur le site www.paris-berlin-moscou.org, qui présente une compilation intéressante des sources ouvertes concernant en particulier TPG.

Conclusion

La discussion sur les « cost-benefit tests », l'affaire Microsoft et les négociations sur le projet Galileo ne sont que de premiers coups de sonde dans le champ beaucoup plus vaste du face-à-face entre l'Europe et les Etats-Unis vu de Bruxelles. Mais ils révèlent au moins trois séries d'informations. La première a trait à la relation euro-atlantique elle-même : celle-ci ne peut plus simplement se penser comme l'addition des relations bilatérales entre les Etats-Unis et les différents Etats membres de l'Union. Le champ transatlantique s'est progressivement triangulé : aux relations entre Washington et les grandes capitales européennes s'ajoutent des relations entre Washington et Bruxelles. Et plus Bruxelles s'imposera comme un lieu de décision stratégique, plus ce côté du triangle sera investi par Washington.

La seconde concerne les moyens de l'influence américaine : le traditionnel jeu diplomatique s'enrichit de stratégies plus fluides. Une fois tournée la page de la guerre froide, on s'est aperçu que l'alliance atlantique était une médaille à deux faces : la face militaire et stratégique, la face commerciale et économique. Si, au plan géopolitique, l'Europe n'est plus le problème n° 1 des Etats-Unis, elle demeure un enjeu de première grandeur au niveau économique, comme concurrent et comme partenaire. Les moyens déployés depuis une vingtaine d'années par les acteurs économiques pour peser sur l'agenda européen sont plus efficaces que jamais, donnant naissance à des stratégies d'influence de plus en plus sophistiquées et multiples, notamment via le développement de l'industrie du lobbying à Bruxelles.

La troisième série d'informations résulte des deux premières. Les

transformations de la relation euro-atlantique et le développement de nouveaux vecteurs d'influence témoignent de ce que l'Union européenne est en train de devenir depuis une dizaine d'années : un ensemble plus autonome que par le passé mais manifestement fragile, perméable et poreux. L'évolution des relations entre Bruxelles et Washington met ainsi en évidence à la fois le chemin d'émancipation de l'UE et ses plus grandes faiblesses.

Au-delà de ces constats, une question demeure pour l'avenir : l'Europe a-t-elle réellement le choix de quitter ou de ne pas quitter le giron américain ? Ne pas le faire, c'est se laisser aspirer dans la spirale de la puissance américaine, ce que les Européens risqueraient de ne pardonner ni à l'« Europe » ni à leurs dirigeants nationaux qu'ils tiennent légitimement pour responsables de ce qui se passe à Bruxelles. L'émancipation, malgré ses risques, constitue donc la seule solution acceptable. Mais elle suppose une véritable révolution politique et institutionnelle. Avant l'alliance atlantique, c'est l'alliance européenne qu'il est urgent de refonder. Le référendum du 29 mai prive l'Europe des possibilités de coopération renfermées par le traité constitutionnel. Il oblige à inventer d'autres chemins.

Plus que jamais, la rupture doit venir des gouvernements nationaux et de la Commission européenne. Après avoir délégué de nouveaux pouvoirs aux institutions supranationales, les Etats doivent se doter des moyens de mettre réellement ces institutions au service de l'autorité internationale de l'UE et de sa prospérité. Il faut, en d'autres termes, que, recréant le vide politique fondateur sans quoi rien n'aurait été possible, ils entreprennent d'investir un espace politique européen par trop abandonné aux intérêts économiques et aux déterminations des grands équilibres géopolitiques. L'émergence d'une classe politique qui connaisse, donc mesure, les enjeux réels de l'intégration européenne n'est pas le moindre des défis auxquels l'Europe soit confrontée.

Il y a urgence car, non seulement le scepticisme des Européens à l'égard de l'entreprise européenne croît - qui pourrait encore en douter aujourd'hui ? - mais le « moteur de l'intégration », la Commission européenne, sensée formuler l'« intérêt commun » européen, a des hoquets. Seuls ceux qui veulent en faire le bouc émissaire de leurs propres incohérences osent décrire la Commission comme une forteresse. En réalité, elle est profondément affaiblie et plus influençable que jamais. Trop vaste, le collège des commissaires menace de devenir un

petit Conseil ingérable. Insuffisamment légitime, l'exécutif peine à s'imposer face au Parlement devant lequel elle est responsable, ce qui crée, au cœur de l'édifice institutionnel, un grave déséquilibre. Enfin son âme l'a quittée. Les fonctionnaires des temps héroïques où l'on écrivait les directives sur un coin de table dans un restaurant de la rue Archimède s'en vont les uns après les autres, la laissant aux prises avec une grave crise d'identité.

Jamais la manifestation d'une volonté collective des Européens n'a donc été aussi nécessaire. Et le « renforcement des pouvoirs du Parlement », prétendu remède miracle aux insuffisances de la démocratie européenne, n'y suffit pas. La balle est revenue dans le camp des dirigeants politiques nationaux, lesquels doivent avoir la sagesse d'agir en démocrates. La politique européenne n'est plus une pièce du jeu diplomatique, elle traverse tous les champs de la politique nationale. Elle doit donc être débattue comme telle dans l'enceinte de la république. Un tel débat aiderait à accepter les règles du « vivre-ensemble » européen.

La politique de l'autruche mènerait inévitablement au dévoiement de la construction européenne, et ne ferait qu'aggraver le divorce entre l'opinion et « Bruxelles ». Car l'Union est là encore pour longtemps, elle est un levier de pouvoir, un corps autonome animé d'un fort instinct de conservation. Elle ne va pas mourir subitement des ambivalences de ceux qui sont sensés la diriger. Abandonnée à elle-même, elle cherchera seulement des volontés plus fermes sur lesquelles s'appuyer pour survivre.

Table des matières

Présentation :	p. 3
Introduction.....	p. 5
I. L'immixion.....	p. 7
II. La confrontation.....	p. 19
III. La défiance.....	p. 31
Conclusion.....	p. 43



En quelques décennies s'est forgée entre les Etats-Unis et l'Union européenne une relation distincte, sinon indépendante, de celle que les premiers entretiennent avec les Etats européens eux-mêmes. La relation transatlantique n'est plus bilatérale, mais trilatérale. C'est précisément à l'exploration de ce troisième côté du triangle atlantique – celui qui relie Washington et Bruxelles – qu'est consacrée cette note.

Longtemps la relation euro-atlantique a été placée sous le signe de l'alliance. En 2005, l'heure est à la confrontation, voire à la défiance et à la domination. Cette situation inédite pose deux questions : les Etats-Unis sont-ils prêts à accepter l'émancipation de l'Europe ? Les Européens sont-ils prêts à relever le défi de l'autonomie ? Pour répondre à ces questions, il faut s'interroger non seulement sur les nouveaux défis de la relation euro-atlantique et sur les conséquences d'un éventuel blocage du processus communautaire, mais en même temps sur la nature « pratique » de l'UE et sur les formes de l'influence américaine à Bruxelles.

Journaliste indépendante, Florence Autret collabore notamment au *Figaro Economie*, aux lettres d'information *Intelligence Online* et *La Lettre de l'Expansion*. Elle est l'auteur d'un essai consacré au pouvoir des lobbys, *les Manipulateurs* (Denoël, 2003). Chercheur associé au Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (Université de Cergy Pontoise), elle travaille depuis dix ans sur les relations franco-allemandes et les questions européennes. Cette note prélude à un ouvrage sur l'influence américaine sur la construction européenne à paraître en 2006 aux éditions du Seuil.