



Université
de Lille



Les pratiques de la représentation d'intérêts à l'ère des
politiques de transparence dans l'Union Européenne :

La transparence comme symbole du fonctionnement de
l'espace politique européen dans lequel le capital
bureaucratique occupe une place centrale.

Par Gauthier SERRE-COMBE

Mémoire de recherche
Master 1 Science Politique – Affaires Européennes

Sous la direction de Monsieur Yohann MORIVAL – Maître de conférences en Sciences
Politiques et chercheur au CERAPS

Année scolaire 2021 – 2022

J'ai bien pris connaissance des dispositions concernant le plagiat et je m'engage à ce que mon travail de mémoire en soit exempt.

REMERCIEMENTS

J'adresse mes remerciements à toutes les personnes qui m'ont accompagnées dans la réalisation de ce travail de recherche.

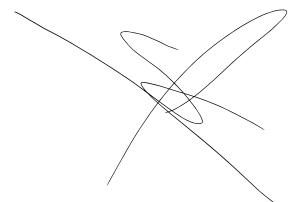
Je souhaiterais tout d'abord remercier sincèrement Monsieur Yohann Morival, qui a encadré mon mémoire cette année. Pour tous ses conseils, sa pédagogie, son aide précieuse, sa gentillesse, sa patience, ses recommandations et encouragements, qui m'ont permis d'avancer et de prendre confiance dans mon travail.

Je tiens également à remercier Monsieur Thomas Alam et Madame Isabelle Bruno pour leurs enseignements méthodologiques, qui m'ont aidé à trouver, développer et encadrer mon sujet, tout en me donnant les clés nécessaires à la bonne réalisation de la recherche.

Ce mémoire doit beaucoup aux personnes qui ont rendu cette enquête possible, en m'accordant des entretiens et de leur temps, en me recevant dans leurs locaux, malgré des emplois du temps chargés. Je voudrais ainsi saluer tous les intervenants pour leurs récits et leurs témoignages.

À mes amis, mon entourage et ma famille, pour leur soutien inestimable, leur bienveillance et leur bonne humeur tout au long de cette année bien remplie.

À toutes et tous, un grand merci.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AMU :	Aix-Marseille Université
CE :	Conseil Européen
CEO :	<i>Corporate Europe Observatory</i>
CJUE :	Cour de Justice de l'Union Européenne
CONNECS :	<i>Consultation, the European Commission and Civil Society</i>
CUE :	Conseil de l'Union Européenne
DAE :	Directeur/Directrice des Affaires Européennes
DAF :	Directeur/Directrice des Affaires Publiques
ETI :	<i>European Transparency Initiative</i>
HATVP :	Haute Autorité de la Transparence pour la Vie Publique
N/A :	<i>Not Applicable</i>
PE :	Parlement Européen
TI :	<i>Transparency International</i>
TR :	<i>Transparency Register</i>
TFUE :	Traité de Fonctionnement sur l'Union Européenne
UE :	Union Européenne

SOMMAIRE

Table des matières

<i>REMERCIEMENTS</i>	5
<i>LISTE DES ACRONYMES</i>	6
<i>SOMMAIRE</i>	7
<i>INTRODUCTION</i>	8
I. La transparence sur les pratiques des groupes d'intérêts, un sujet trop peu présent dans la littérature.....	10
II. Le degré d'efficacité de l'encadrement du lobbying.	13
III. Transparence et nouvelles pratiques d'influence.	16
IV. Méthode d'enquête.....	17
<i>I. LA TRANSPARENCE DU LOBBYING AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE</i>	20
A. Le cadre de la régulation du lobbying au niveau européen : règlements et perspectives....	20
B. Ce cadre réglementaire va-t-il changer quelque chose pour les lobbyistes ? Les contraintes pratiques de la transparence.	25
C. Les effets nuancés de la transparence sur les pratiques de la représentation d'intérêts.....	29
<i>II. DES EVOLUTIONS NUANCEES, MAIS QUI SE MANIFESTENT POUR AUTANT</i>	36
A. Les règles du jeu de la transparence partagées : l'accentuation de la différence entre les groupes publics et privés.....	36
B. Entre appropriation et usages détournés de la transparence par les lobbyistes... ..	44
<i>III. LES POLITIQUES DE TRANSPARENCE, OU LA MISE EN PLACE D'INTERLOCUTEURS PRIVILEGIES PLUTOT QU'UNE REGULATION DU LOBBYING ?</i>	48
A. La transparence comme une nouvelle ressource pour les plus dominants	48
B. La transparence, un coût qui accentue le poids bureaucratique dans le jeu du lobbying européen.....	51
<i>CONCLUSION</i>	56
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	58
<i>ANNEXES</i>	62

INTRODUCTION

« Je suis aussi déterminé à renforcer la transparence concernant les contacts avec les parties prenantes et les groupes de pression. Nos citoyens ont le droit de savoir qui les commissaires et le personnel de la Commission, les membres du Parlement européen ou les représentants du Conseil rencontrent au cours du processus législatif ».

Ce sont les mots utilisés par Jean-Claude Juncker, alors candidat à la présidence de la Commission européenne, dans ses orientations politiques. La transparence du lobbying s'est peu à peu imposée dans le débat public européen à partir des années 1990. Elle n'a, depuis, cessé de gagner en importance jusqu'à devenir un sujet central au cours des différentes campagnes pour les élections européennes. Ce besoin croissant de transparence résulte de la fin du « consensus permissif »¹ qui a longtemps caractérisé la relation entre l'Union européenne et ses citoyens, mais est également le fruit d'une « bonne pratique » promue internationalement² à laquelle l'Union Européenne est particulièrement sensible.

La question de la démocratie est devenue un enjeu majeur pour les institutions européennes face à l'opinion publique (eurosceptiques, comme euro-citoyens convaincus en manque de démocratie) et à la crise constitutionnelle de 2005. Familiariser les citoyens avec la politique de l'Union européenne et lutter contre les aprioris négatifs formulés à l'encontre des institutions, accusées d'être élitistes et bureaucratiques, est l'objectif principal de la commission dirigée par José Manuel Barroso, qui a pris ses fonctions en 2004. Dès lors, la transparence, la responsabilité des décideurs européens et la communication sont considérés par les institutions européennes comme des conditions *sine qua none* à leur légitimité.

¹ Concept selon lequel le soutien des citoyens européens à l'intégration européenne était implicite. L'augmentation des compétences de l'Union européenne après le traité de Maastricht a mis fin à ce concept, rendant nécessaire une augmentation des pouvoirs du rôle et du contrôle du Parlement européen sur les autres institutions.

² Robert, Cécile. « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », Gouvernement et action publique, vol. 06, no. 1, 2017, page 13.

L'Union Européenne lie la réglementation du lobbying et la participation des groupes d'intérêts à l'élaboration des politiques en lien avec le pouvoir démocratique, et propose la transparence comme une solution pour renforcer la légitimité et réguler les interactions des acteurs privés avec les institutions européennes et les décideurs.

La réglementation du lobbying européen réside majoritairement en la mise en ligne de données relatives aux décisions et procédures législatives, et ce à travers un registre commun de transparence, une base de données publique, comprenant un code de conduite, un système de surveillance, et un ensemble de lignes directrices pour les adhérents. L'accès à la Commission, au Parlement, et plus globalement aux décideurs européens est conditionné par ce registre, et même si son caractère obligatoire sur le plan législatif est récent, la précédente décision des institutions de n'accorder des rencontres qu'aux organisations enregistrées l'a rendu *de facto* obligatoire il y a quelques temps déjà.

La mesure dans laquelle le régime réglementaire de l'Union Européenne, fondé sur la transparence, réussit à assurer une régulation efficace des acteurs de la représentation d'intérêts et à être reconnu comme un instrument légitime de la gouvernance, tant par ceux visés par ces politiques que par le grand public, constitue une clé empirique et a longuement été étudiée par la littérature.

Le lobbying a souvent été saisi comme un « quiet business », dans le sens où plus un sujet est publicisé, au moins l'influence est possible. La publicité d'un sujet et la transparence rimerait donc avec moins d'influence, ce qui est une notion à discuter et sur laquelle nous reviendrons par la suite. Que ce soit pour rassurer les citoyens sur l'indépendance des institutions, montrer un attachement de ces dernières au dialogue avec les lobbies, groupes d'intérêts et société civile, ou encore sur la pertinence des avis rendus par les agences, la transparence s'impose comme une solution incontournable au niveau de l'Union Européenne.³

³ Robert, Cécile. « La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. Genèses et usages d'une injonction ambivalente », Politique européenne, vol. 61, no. 3, 2018, page 1.

De fait, cette transparence comme « nouvel horizon »⁴ à l'échelle européenne se traduit par des réformes effectives et en cours de discussion à Bruxelles, via la mise à dispositions de données concernant les processus décisionnels et sur les différents acteurs qui y prennent part. De nombreux ouvrages se sont penchés sur la question des effets de la transparence pour la démocratie, pour les institutions, et pour les gouvernements européens, mais rare sont ceux qui questionnent les effets des politiques de transparence sur les pratiques des groupes d'intérêts. Ainsi, à travers notre recherche, nous nous concentrerons sur les implications des politiques de transparence sur les pratiques des groupes patronaux ou des grandes firmes, ou des deux.

De façon très concrète, nous cherchons à comprendre comment la transparence agit sur lobbying à Bruxelles, et ce que ces politiques de transparence impliquent comme pratiques pour les groupes d'intérêts. Cette interrogation vient principalement d'un article⁵ de Cécile Robert, qui avance que « les outils (de la transparence) rendent aussi possibles d'autres usages (...). C'est ce qu'illustre l'exemple des données de transparence mises en ligne par la Commission et le Parlement. (...) ces données sont aussi recherchées par les acteurs économiques et notamment les lobbyistes, qui peuvent en faire un usage professionnel et les monétiser ».

I. La transparence sur les pratiques des groupes d'intérêts, un sujet trop peu présent dans la littérature.

Historiquement, les actions des groupes d'intérêts apparaissaient comme une expression de la voix de la société civile⁶ et du pouvoir politique. Les activités d'un groupe de parties prenantes consistent à fournir des informations, un impact, une orientation, une contribution à la prise de décision, ou *vice versa*, selon les intérêts. On parle plus souvent de lobbying. Les représentants des intérêts financiers de l'exercice de cette activité effectuent diverses tâches pour leurs clients, de la simple gestion de documents à la mise en place d'activités de relations publiques.

⁴ Ibid

⁵ Ibid, page 23.

⁶ Michel, Hélène. « Société civile » ou peuple européen ? L'Union européenne à la recherche d'une légitimité politique », *Savoir/Agir*, vol. 7, no. 1, 2009, pp. 33-41.

Sans équivalent latin, le terme « lobbying » serait maladroit ou connoté, surtout en France. Pour beaucoup, cela évoque une activité honteuse et se résume à de la falsification ou de la corruption. La France a toujours été très réticente à développer une société civile organisée, notamment à cause d'une conception rousseauiste de l'État⁷, détenteur exclusif de l'intérêt général. Même si la réalité politique est différente, la tradition française des intérêts généraux prime sur les intérêts particuliers.

Dans la vie politique européenne, les groupes d'intérêts se sont imposés comme un acteur central de la prise de décision publique grâce à leur diversité et leur adaptation constante au cadre européen.

Par la pratique, les lobbyistes ont développé des stratégies et des méthodes efficaces, et leur travail est devenu de plus en plus spécialisé. Ce phénomène a beaucoup évolué dans le contexte communautaire depuis l'adoption de l'Acte unique européen en 1986.

En raison de la complexité du processus décisionnel (partagé entre intergouvernementalisme et supranationalisme), l'expertise développée par les acteurs est d'une grande importance pour Bruxelles. Le développement et l'encadrement des relations entre les institutions européennes et les groupes d'intérêts a été initié dès 1958⁸, puis a continué et s'est complexifié avec les politiques de transparence. Ainsi, notre développement s'appuiera principalement sur une politique symptomatique de cette tendance à la transparence : le registre européen de la transparence, initié par la Commission en 2008, rejoint par le Parlement depuis 2011, et dont l'adhésion est obligatoire depuis 2021 pour « les organisations qui cherchent à influencer le processus législatif et de mise en œuvre des politiques des institutions européennes. Il met en évidence les intérêts défendus, par qui et avec quels budgets »⁹.

⁷ Courty, Guillaume, et Milet, Marc. « La juridicisation du lobbying en France. Les faux-semblants de l'eupéanisation soft d'une politique de transparence », *Politique européenne*, vol. 61, no. 3, 2018, page 48.

⁸ Laurens, Sylvain. « I. L'entrelacement : une nouvelle administration à la recherche d'interlocuteurs économiques (1958-1980) », *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, sous la direction de Laurens Sylvain. Agone, 2015, pp. 35-78.

⁹ Registre de transparence, 2022.

À l'ère de la transparence, comment les pratiques du lobbying et l'exercice de l'influence peuvent-ils rester à l'écart du public, alors qu'au niveau européen, la transparence réside dans un ensemble de mesures visant la mise à disposition de données concernant les processus décisionnels ? Pour les groupes d'intérêts, l'obtention de ces avantages est conditionnée par l'apport démocratique que l'intervention des lobbies dans le processus décisionnel peut fournir.

Les politiques de transparence ont induit un volet de la visibilité, mais aussi d'invisibilité. Nous faisons face à de nouvelles conditions dans lesquelles les activités d'influence et de représentation d'intérêts peuvent être, ou non, contestées, politisées, mises à l'agenda : ce jeu de la transparence apparaît comme un enjeu central à la fonction de lobbyiste. Certains auteurs montrent que la participation des groupements d'intérêt tend à un équilibre démocratique qui est recherché par les institutions européennes¹⁰.

La transparence apparaît comme une alternative fiable, mais qui construit aussi la place et la légitimité du lobbying. Nous pourrions penser qu'au plus un sujet tend à être publicisé, au moins un groupe d'intérêt pourra exercer de l'influence. Cette hypothèse est vraie dans une certaine mesure : la transparence et la publicisation de sujets, thèmes, réunions, budgets etc... permettraient une baisse de l'influence des lobbies. Dans ses ouvrages¹¹, Culpeper traite le contrôle des pratiques des entreprises comme une bataille démocratique dans laquelle les élections et l'opinion publique sont des données centrales qui permettent de comprendre la définition des politiques publiques. Cependant, les règles du contrôle des entreprises ne sont pas un sujet « en vue » pour les citoyens, les médias, les fonctionnaires européens etc... Cette faible visibilité de l'action fonde l'intérêt de son objet d'étude comme terrain de recherche pour analyser les pratiques de l'influence des groupes d'intérêt dans la résolution de questions importantes mais peu médiatisées. Il montre ainsi que les acteurs privés sont plus enclins à la négociation avec les différentes parties prenantes lorsque la visibilité d'un sujet augmente.

¹⁰ Grossman, Emiliano, et Saurugger, Sabine. « Chapitre 6 - La représentation des intérêts dans l'Union européenne », Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation, sous la direction de Grossman Emiliano, Saurugger Sabine. Armand Colin, 2012, pp. 211-250.

¹¹ P. Culpepper, Quiet politics and business power. Corporate control in Europe and Japan, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 222p.

Cependant, nous ne pensons pas que cette hypothèse soit vérifiée et vérifiable. Même s'il y a un travail de mobilisation de la catégorie des lobbyistes¹² qui ont tendance à brouiller et rendre peu utiles ces chiffres, les groupes d'intérêts n'ont jamais été aussi nombreux que depuis la mise en place du registre et des différentes politiques de transparence.

II. Le degré d'efficacité de l'encadrement du lobbying.

La sociologie politique nous permet de définir la notion de « groupes d'intérêts » même si elle n'est simple à appréhender, notamment car la notion est souvent employée dans la sphère publique comme « groupes d'intérêts », « groupes de pression », « lobbies » ... alors que cette même notion présente des aspects diversifiés et hétérogènes en fonction du terme employé. Dans sa définition sociologique et idéologique la plus large, le lobbying est un « marché de l'information (...) (dans lequel) il faut entendre et comprendre les « efforts pour renforcer ou changer les positions politiques des législateurs, efforts qui passent par la transmission et la mise en forme d'informations à destination des élus et de leurs équipes »¹³. Nous pourrions ajouter qu'un groupe d'intérêt se définit comme une organisation qui cherche à influencer les pouvoirs politiques, d'autres groupes, ou même l'opinion publique dans un sens favorable à son intérêt.

Ces différentes définitions des « groupes d'intérêts », dans notre cas des groupes patronaux ou des grandes firmes, nous interrogent alors sur trois nouveaux éléments, qu'il conviendrait de définir : la notion d'intérêt, celle du groupe organisé et constitué, et enfin l'influence qu'ils exercent sur les pouvoirs politiques.

En effet, le terme d'intérêt paraît plutôt central dans cette notion de groupe d'intérêt : l'intérêt est alors l'élément constitutif de cet ensemble. Pour certains courants, cette notion n'existe pas en soit, dans la mesure où l'intérêt se doit d'être représenté par des acteurs qui sont en possession de ressources politiques, financières et sociales. Afin d'exister, il doit donc d'abord être créé, formulé, mis en perspective, puis ajusté : c'est un fait social, un processus influencé et façonné par les structures politiques.

¹² Guillaume Courty, *Le lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang, in « La fabrique du politique », 2018, 401 p.

¹³ Courty, Guillaume. « III. Une contribution à la sociologie de l'État moderne », Guillaume Courty éd., *Les groupes d'intérêt*. La Découverte, 2006, page 10.

Le second élément de la définition de groupe d'intérêt qui se doit d'être explicité est la notion de groupe organisé. Pris comme des organisations qui défendent des intérêts, les groupes d'intérêts peuvent et doivent se distinguer de mouvements moins structurés et constitués, comme les groupes de grévistes, manifestants, ou les communautés ethniques. Dans ses analyses, Offerlé présente les groupes d'intérêts comme groupes organisés « comme des (re)groupements de représentation, durables ou ponctuels, que leur porte-parole font agir pour promouvoir, à titre principal ou accessoire, la défense d'intérêts sociaux, de quelque nature que ce soit »¹⁴

Tous les groupes d'intérêts n'exercent pas de la même manière leur influence, et les données sur lesquelles repose l'évaluation de l'importance des lobbies sont trop approximatives, voire trop « superficielles » pour tirer des conclusions. La mesure de l'influence réelle qu'ont les lobbies sur les prises de décisions publiques doit faire face à de nombreuses difficultés méthodologiques.

Ainsi, nous pouvons nous demander comment être en mesure de quantifier et de mesurer l'influence qu'exercent les groupes d'intérêts dans les arènes politico-administratives. Même si c'est une tâche très compliquée et qu'il n'y a que très peu d'ouvrages sur la question, il n'en demeure pas que certains outils de mesure existent. Andreas Dur distingue alors trois méthodes de mesure de l'influence¹⁵. Il met en évidence le « traçage de processus » (ou le suivi des processus, qui est la méthode de quantification la plus fréquemment utilisée, avec laquelle on cherche à découvrir les étapes par lesquelles les causes affectent les résultats).

Il théorise également la « mesure de l'influence attribuée (on demande à un groupe de fournir une auto-évaluation ou une évaluation sur un autre groupe), et enfin l'« évaluation du degré de réalisation de la préférence des groupes », dans laquelle on mesure la distance entre un résultat et un point idéal de l'acteur.

Dans une démarche qui consiste à centrer l'analyse de l'action collective, nous pouvons ainsi élargir nos recherches à l'aide de la notion de répertoire d'actions.

¹⁴ Offerlé, Michel. « Groupes d'intérêt(s) », Olivier Fillieule éd., Dictionnaire des mouvements sociaux. Presses de Sciences Po, 2009, page 9.

¹⁵ Andreas Dür. « Measuring Interest Group Influence in the EU », European Union Politics, SAGE Publications, 2008, 9 (4), pp.559-576

Ainsi, l'action des groupes d'intérêts doit être analysée en s'appuyant sur les ressources de ces derniers, mais aussi sur les répertoires d'actions qu'ils utilisent.

Les ressources représenteraient le facteur principal de l'explication du succès des groupes d'intérêts. Les ressources peuvent se définir comme les moyens qui offrent aux groupes une capacité d'action et qui leur assurent un certain pouvoir, du moins un avantage, face à ses adversaires. Saurugger et Grossmann distinguent trois formes de ressources que l'on peut distinguer¹⁶ : les ressources financières (qui ne sont pas les seules qui importent dans le jeu de l'influence et du pouvoir), les ressources sociales (le carnet d'adresses des organisations) et enfin les ressources sociétales (soit l'image que reflète un groupe particulier en société).

Enfin, l'expertise (abordée plus haut) peut être abordée comme une ressource technique; mais aussi comme une certaine connaissance du terrain et représente donc une ressource sociale et sociétale cruciale pour les groupes : la connaissance et la prise en mains d'un problème spécifique dans un secteur donné peut alors être une ressource centrale dans le rapport que le groupe entretient avec les pouvoirs publics.

Nous l'avons vu, les groupes d'intérêts possèdent différents types de ressources, mais la question centrale réside dans la manière de valoriser ces dernières : les répertoires d'actions sont des conditions *sine qua non* de l'action collective, qui facilite la lisibilité de l'activité d'un groupe d'intérêts. Ainsi, le répertoire d'actions est un moyen de mettre en valeur ces ressources, dans le but d'influencer les décisions et les décisionnaires. Pour mener à bien leur influence et atteindre les objectifs fixés, les groupes utilisent donc leurs ressources en ayant recours à différents répertoires d'actions. En 1984, Charles Tilly théorise la notion de « répertoire d'actions »¹⁷, soit comme « les moyens établis que certains groupes utilisent afin d'avancer ou de défendre leurs intérêts » et montre comment les répertoires d'actions s'exercent souvent sous la forme d'influence auprès des décideurs publics lors de la mise à l'agenda, ou lors de la mise en œuvre de politiques publiques.

¹⁶ Grossman, Emiliano, et Saurugger, Sabine. « Une société de groupes d'intérêt ? », Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation, sous la direction de Grossman Emiliano, Saurugger Sabine. Armand Colin, 2012, pp. 5-22.

¹⁷ Charles Tilly, « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », Vingtième Siècle. Revue d'histoire, vol. 4, no 1, 1984, p. 95.

Les interrogations viennent de l'articulation de deux lectures qui discutent peu et qui ont tendance à être opposées : la littérature sur la transparence montre peu d'effets sur les groupes d'intérêts, tandis que la littérature sur les groupes d'intérêts tend à dire que la transparence limite l'influence des lobbies.

III. Transparence et nouvelles pratiques d'influence.

Construire un objet de recherche pertinent semble être la tâche la plus compliquée du travail de recherche, mais est aussi paradoxalement la plus simple.

Comme énoncé précédemment, la réflexion développée au long de cette recherche provient de l'articulation de deux champs académiques qui ne discutent que très peu. Une littérature abondante sur les effets des politiques de la transparence se concentre essentiellement sur les effets pour la démocratie, pour les institutions, ou pour les citoyens, et la littérature sur les groupes d'intérêts ne se concentre pas sur les effets de la transparence sur les pratiques en tant que telles.

En se basant sur la « recette »¹⁸ proposée par Cyril Lemieux, nous avons essayé de construire un objet de recherche, et une « énigme ». Partant du postulat que les politiques de transparence permettent d'accroître la publicité de certains sujets, la littérature en avait déduit que l'influence des groupes d'intérêts était depuis limitée (même si ce dernier reste compliqué à quantifier et mesurer) ; et que les groupes d'intérêts n'occuperaient plus une place si prépondérante dans l'arène politico-administrative de l'Union Européenne.

Toutefois, en se confrontant au terrain et en se basant sur les ouvrages scientifiques publiés sur la question, nous nous sommes rendu compte que, non seulement l'influence exercée par les groupes d'intérêts ne s'est pas vue « brimée » par les politiques de transparence, mais surtout que ces dernières ont induit de nouvelles pratiques de la représentation d'intérêts.

Dès lors, l'énigme à résoudre peut-être la suivante : tous les ouvrages et les hypothèses sur l'influence et la représentation d'intérêts montrent que les groupes sont très influents, des politiques de transparence ont été mises en place pour essayer de limiter cette l'influence, et pour autant, cela ne fonctionne pas, ou du moins fonctionne mal.

¹⁸ Lemieux, Cyril. « 2 – Problématiser », L'enquête sociologique. Presses Universitaires de France, 2012, p.28.

Les scandales relatifs aux groupes d'intérêts continuent, les inscriptions au registre jamais si élevées¹⁹. Ainsi, la transparence ne réduirait pas l'influence, la question étant de savoir ce que fait la transparence aux groupes d'intérêts.

De ces différentes réflexions et lectures, nous avons par la suite établi l'hypothèse suivante : la transparence permet de limiter l'influence des groupes d'intérêts, mais n'est cependant pas si contraignante que l'on aurait tendance à le penser.

Elle aurait, en parallèle, permis la création de nouveaux moyens d'exercer l'influence, et ce sont précisément ces nouvelles pratiques de l'influence que nous chercherons à documenter à travers notre recherche. De plus, elle permettrait la confortation d'un capital bureaucratique élevé nécessaire à l'exercice de fonctions européennes. Nous pourrions définir le capital bureaucratique comme l'appropriation et l'usage de compétences techniques de « savoir » sur le fonctionnement des institutions, parce que la constitution des administrations modernes est d'abord des processus de monopolisation de ressources économiques, techniques, sociales etc.

IV. Méthode d'enquête

Désormais, nous allons nous pencher sur les méthodes d'enquêtes mobilisables pour notre recherche, celles-ci devant être adaptées aux références théoriques et au « type de données recherchées »²⁰.

Penchons-nous en premier lieu sur la stratégie globale à mettre en œuvre, perçue comme une « technique de collecte d'informations [...] réalisée par interrogation systématique de sujets d'une population déterminée, pour décrire, comparer ou expliquer »²¹. Nous nous inscrivons dans le cadre de la méthode dite « hypothético-déductive », une « démarche en spirale, [dans laquelle] le chercheur dégage par un raisonnement inductif des régularités à partir desquelles il formule une hypothèse [...]. Il conçoit ensuite un dispositif d'étude pour

¹⁹ 12098 entités inscrites en date du 12/05/2022, consultable sur le registre de transparence.

²⁰ ALBARELLO Luc, Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales, Paris, Armand Colin, 1995, page 60.

²¹ BERTHIER Nicole, Les techniques d'enquête en sciences sociales. Méthodes et exercices corrigés, Paris, Armand Colin, 2011, page 12.

la tester [...]. Il expérimente enfin, à l'aide d'un dispositif construit. »²². Cette méthode semble pertinente pour la réalisation d'un mémoire de recherche de Master 1, dans lequel l'objet d'étude est construit d'abord par la mobilisation d'un cadre théorique. De plus, nous privilégions la méthode qualitative plutôt que quantitative car, « [mettant] l'accent sur les effets de situation, les interactions sociales sous contraintes, la place de l'imaginaire ou le jeu des acteurs avec les normes sociales »²³.

Par souci de temps et d'adaptabilité, cette méthode est « plus [adaptée] à la saisie d'opportunités nouvelles essentielles à la survie des organisations, qu'aux actions de standardisation et de routinisation »²⁴. L'usage de cette méthode apparaît pertinent à plusieurs niveaux. Tout d'abord, elle semble particulièrement adaptée à l'objet du présent mémoire, centré sur les pratiques de la représentation d'intérêts à Bruxelles.

Ainsi, l'étude sera basée sur la production discursive des enquêtés. Nous avons fait le choix de recourir à l'entretien lors de notre travail. Traduction de « l'interview » anglaise, il incarne une situation d'enquête « entre deux personnes, un interviewer et un interviewé, conduit et enregistré par l'interviewer »²⁵. Celle-ci vise à comprendre ce que font les acteurs, qui ils sont, quelles sont leurs pratiques, ou, de façon plus juste, ce qu'ils nous disent qu'ils font. L'usage de l'entretien a ainsi été privilégié à celui du questionnaire, puisqu'il s'agit d'analyser les représentations des pratiques de la représentation d'intérêts « à travers l'expérience [de] certains individus »²⁶, ici les lobbyistes et directeurs d'affaires européennes de groupes ayant un relais à Bruxelles. Nous avons choisi d'adopter la forme de l'entretien semi-directif, nous permettant de combiner deux impératifs : d'une part, laisser « l'interviewé [structurer] lui-même sa pensée autour de l'objet envisagé »²⁷, et, d'autre part, le guider vers « diverses considérations [...] qui requièrent l'approfondissement de points qu'il n'aurait pas explicité lui-même »²⁸.

²² BLANCHET Alain, Les techniques d'enquête en sciences sociales. Observer, interviewer, questionner, Paris, Bordas, 1987, page 40-41.

²³ ALAMI Sophie, Les méthodes qualitatives, Paris, PUF, 2013, page 12.

²⁴ Ibid, page 19.

²⁵ Ibid

²⁶ GRAWITZ Madeleine, Méthodes des sciences sociales, Paris, Dalloz, 2001

²⁷ BLANCHET Alain, Les techniques d'enquête en sciences sociales. Observer, interviewer, questionner, Paris, Bordas, 1987, page 54.

²⁸ Ibid, page 61.

Notre terrain d'enquête se restreint à des groupes d'intérêts français, du moins francophones, ayant une représentation permanente à Bruxelles, et étant inscrits au registre de la transparence. Les enquêtés dont j'ai eu l'accord de divulguer le nom et groupes ne seront pas anonymisés, et ceux qui préfèrent rester anonymes pour les faits évoqués le seront. Notre enquête se base sur 6 entretiens. Certains ont été menés en visio-conférence, et d'autres en présentiel au sein des représentations permanentes des entreprises à Bruxelles. Les enquêtés se trouvent dans une tranche d'âge comprise entre 34 ans et 59 ans, et occupent tous des rôles clés dans la représentation des intérêts de leur organisation au niveau européen : présidents et présidentes de représentations permanentes, directeurs et directrices d'affaires publiques ou d'affaires européennes, chargés et chargées de missions en affaires européennes etc.

Portant une attention particulière aux pratiques des groupes d'intérêts européens à l'ère de la transparence, cette enquête entend d'abord étudier la transparence du lobbying au sein de l'Union européenne (I), en s'intéressant au cadre réglementaire de la régulation du lobbying européen (A), puis aux impacts de ce dernier sur le travail des lobbyistes (B), pour enfin nous permettre de nous rendre compte que les effets amenés par la transparence sont plutôt nuancés (C).

Par la suite, nous verrons que les politiques de transparence produisent des évolutions nuancées, certes, mais qui se manifestent pour autant (II) : les règles du jeu de la transparence ont permis d'accentuer la différence entre les groupes publics et privés (A), mais ont aussi permis aux lobbyistes de s'approprier la transparence et d'en détourner certains usages (B).

Au final, nous questionnerons les politiques de transparence comme la mise en place d'interlocuteurs privilégiés plutôt qu'une régulation du lobbying (III), puisque la transparence apparaît comme une nouvelle ressource pour les plus dominants (A), et que cette dernière produit un « coût » qui accentue le poids bureaucratique dans le jeu du lobbying européen (B).

I. LA TRANSPARENCE DU LOBBYING AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE.

Dans cette première partie, l'objectif est de résumer au mieux le cadre de la régulation du lobbying européen (A), qui a débuté au début des années 1990 sous l'impulsion des pouvoirs publics européens. Nous tenterons par la suite d'analyser au mieux le cadre législatif de la transparence pour voir quels en seront les effets concrets sur les lobbyistes (B), pour enfin nous rendre compte que la transparence ne produit pas les effets escomptés par les institutions européennes (C).

A. Le cadre de la régulation du lobbying au niveau européen : règlements et perspectives.

La question de la régulation du lobbying et des activités de représentation d'intérêts au sein des processus politiques européens émerge à partir des années 1990 et entre dans une autre dimension après l'Initiative Européenne pour la Transparence, lancée par le commissaire Siim Kallas afin d'encadrer les activités de lobbying à Bruxelles. Afin de donner un état des lieux complet sur la régulation du lobbying, il convient de retracer l'historique de ces mesures.

À l'aube des années 90, la question de la transparence se pose en considérant la nécessité de donner un accès public aux documents produits et détenus par les pouvoirs publics européens. Les documents émis par des acteurs privés et destinés à influencer les pouvoirs publics sont pris en compte dans leurs décisions finales. L'accès aux documents n'était consacré par aucun droit défini et dépendait du bon vouloir des institutions. Progressivement, ce droit a émergé et a pris une place croissante dans le fonctionnement de l'Union Européenne grâce à la jurisprudence des instances juridiques de l'Union (Tribunal et CJUE). Le droit d'accès aux documents n'est consacré par les traités qu'en 2001, avec les accords qu'Amsterdam aura institués. Un cadre d'accès aux documents est posé, et les exceptions à la non publications sont nombreuses (le refus est possible pour préserver les intérêts commerciaux d'une entreprise, par exemple). Le droit d'accès aux documents est devenu un droit primaire de l'Union Européenne grâce à l'article 15 du TFUE.

Au-delà du droit d'accès aux documents, c'est au milieu des années 1990 que le Parlement européen tente timidement une régulation du lobbying. Deux rapports, Ford et Nordmann²⁹, qui étudient respectivement le lobbying exercé sur le Parlement et les déclarations d'intérêts financiers pour les députés européens, sont adoptés : ils mènent à la création d'un registre et d'un code déontologique auxquels les représentants d'intérêts doivent adhérer pour pouvoir accéder aux locaux du Parlement.

La Commission publie un Livre blanc sur la gouvernance européenne³⁰ en juillet 2001, et il appelle à la participation des acteurs privés au débat public via une « culture renforcée de consultation et de dialogue »³¹. La stratégie mise en place vise à réguler les pratiques de la représentation d'intérêts, mais également à les renforcer³². Pour ce faire, la Commission européenne propose la création d'un code de conduite qui viendrait fixer les normes minimales de consultation, afin d'assurer une meilleure représentativité des acteurs. Elle privilégie des normes procédurales de consultation dès l'année 2002, et exige en parallèle la publication des contributions sur Internet mais aussi le retour d'informations que la Commission va rendre public : « les exposés des motifs qui accompagnent les propositions législatives de la Commission ou les communications publiées par cette dernière à l'issue d'un processus de consultation fourniront les résultats de ces consultations, de même que des explications sur la manière dont celles-ci ont été menées et dont les résultats ont été pris en compte dans la proposition »³³.

²⁹ Rapport Ford (A4-200/96), 16.07.1996 ; Rapport Nordmann (A4-177/96), 16.07.1996.

³⁰ Commission européenne, *Livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance*, 25 juillet 2001, Bruxelles, COM(2001) 428 final

³¹ Commission européenne, *Communication de la Commission : Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, 11 décembre 2002, Bruxelles, COM (2002) 704 final, p.22

³² Robert, Cécile. « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, vol. 016, no. 1, 2017, page 16.

³³ Commission européenne, *Communication de la Commission : Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, 11 décembre 2002, Bruxelles, COM (2002) 704 final, p.22

Ainsi, le Livre blanc permet la diffusion d'informations concernant les organes consultatifs et les groupes d'experts de la Commission. Le registre contient les membres de ces groupes et les comptes-rendus des réunions qu'ils tiennent, via le site internet CONECCS³⁴, mais le renseignement de ces données reste facultatif pour les lobbyistes.

L'initiative européenne de transparence³⁵ (ETI) est lancée en 2005 sur cette même base, et la Commission publie son Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence³⁶ en 2006. L'objectif premier est d'améliorer le « contrôle externe » pour reprendre les termes de la Commission, ou plus explicitement la capacité d'identification des lobbyistes et des intérêts qu'ils représentent dans les arènes européennes. Deux propositions majeures sont faites : renforcer la relève d'informations lorsque des acteurs participent à une consultation publique, et mettre en place un recensement des groupes d'intérêts via un registre dans lequel ces derniers sont incités à s'inscrire (par le biais de signalements automatiques de la tenue de consultations sur les thèmes qui touchent à leurs intérêts). La Commission cherche à mettre en place un lien entre participation aux consultations et enregistrement, tandis que le Parlement possède un registre de ce type depuis 1996.

Le second objectif est de renforcer le caractère éthique des représentants d'intérêts lors de leur exercice. Les règles de déontologies ne concernaient que les fonctionnaires des institutions (article 213 du traité CE et articles 11 et 16 du Statut des fonctionnaires), mais la Commission européenne propose désormais un code commun pour l'ensemble des acteurs lobbyistes dans lequel les manquements seraient sanctionnés par les pouvoirs publics européens.

Comme l'a prévu la Commission, la conséquence directe de l'Initiative européenne de transparence est donc la création d'un registre qui recense les acteurs de la représentation d'intérêts auprès de cette dernière.

³⁴ Dispositif que l'on pourrait apparenter à l'ancêtre du registre de transparence : « the Database for Consultation, the European Commission and Civil Society ».

³⁵ Robert, Cécile. « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, n° 1, 2017, page 10.

³⁶ Commission européenne, Livre vert de la Commission européenne sur l'initiative européenne en matière de transparence, 3 mai 2006, Bruxelles, COM(2006) 194, document final.

Ce ne sont pas des personnes physiques qui sont concernées par ces inscriptions (à contrario du Parlement), mais des organisations. Le caractère incitatif mais facultatif de l'inscription au registre était vivement critiqué dans l'espace public, comme au sein des institutions.

Le code de conduite³⁷ est la seconde mesure phare de l'Initiative européenne de transparence, qui est directement liée au registre dans la mesure où l'adhésion au code de conduite est obligatoire pour pouvoir pour y être inscrit. De fait, nous pouvons distinguer trois choix qui s'offrent aux lobbyistes : ne pas souscrire à un code de déontologie, souscrire au code que la Commission a établi, ou souscrire à un code constitué de règles comparables (mais validé par la Commission). La Commission fait le choix d'une approche autorégulatrice, permettant de réduire les coûts de gestion des systèmes de régulation³⁸. Les possibilités de sanctions en cas d'un manquement au code de déontologie paraissent hypothétiques et dérisoires : « une suspension temporaire de l'inscription au registre et des avantages qu'elle implique, ou, en cas de violation particulièrement grave ou de récidive, une exclusion définitive du registre »³⁹.

Il faudra attendre 2011 pour que le registre du Parlement et celui de la Commission fusionnent pour donner naissance au registre commun de transparence⁴⁰ que l'on connaît aujourd'hui, malgré les inspirations précoces à un registre conjoint de la part de la Commission. Le caractère obligatoire n'est pas de mise puisque l'approche volontaire portée par la Commission perdure. Parallèlement, le Parlement a imposé une obligation d'inscription pour les groupes nécessitant un accès aux bâtiments.

Ainsi, le registre est plutôt semblable à celui adopté en 2008, même si des évolutions minimales ont été possibles grâce au certain recul dont les institutions pouvaient profiter, notamment vis-à-vis de la clarification des attentes sur les informations financières à renseigner. Par ailleurs, le registre reste essentiellement composé de groupes, mais ces derniers sont amenés à déclarer le nombre de représentants qui travaillent pour eux.

³⁷ Commission européenne, *Communication de la Commission sur l'Initiative européenne en matière de transparence : Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, 27 mai 2008, Bruxelles, COM(2008) 323 final, page 5.

³⁸ Saurugger, Sabine. « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, vol. n° 10, no. 2, 2003, page 35.

³⁹ Commission européenne (2008), *op. cit.*, page 4.

⁴⁰ <https://www.europarl.europa.eu/tr-negotiations/en/home> , consulté le 12/05/2022.

En Janvier 2015, le registre subit une nouvelle modification, puisque les moyens utilisés pour inciter les groupes à s'enregistrer évoluent : les directeurs généraux, commissaires et membres de leurs cabinets ne peuvent rencontrer que des lobbyistes et groupes répertoriés. Une conséquence directe de cette disposition est la nouvelle vague d'inscriptions à la suite de ces règles, avec plus de 4 000 enregistrements supplémentaires entre 2014 et 2016⁴¹. De plus, les réunions que les commissaires et hauts fonctionnaires tiennent avec les groupes d'intérêts doivent être renseignées dans ce registre.

À la fin de l'année 2016, la Commission propose une nouvelle évolution du registre en le rendant obligatoire et commun aux trois institutions. Après des années de négociation, au milieu de l'année 2021, un rapport de la co-négociatrice du Parlement a été adopté : « les représentants d'intérêts devront s'enregistrer afin de pouvoir mener certaines activités de lobbying liées à l'une des trois institutions signataires, et chaque institution mettra désormais en place des mesures de transparence complémentaires pour encourager leur enregistrement. »⁴².

Nous pourrions formuler deux failles quant au caractère obligatoire de l'adhésion au registre. Il paraît compliqué de penser que les moyens humains et techniques nécessaires à un suivi crédible des informations et de vérification des rendez-vous soient suffisants. De plus, ces règles ne concernent que le personnel politique et bureaucratique haut placé, laissant toujours de la place à certains lobbyistes qui peuvent agir à des niveaux inférieurs dans la hiérarchie des institutions.

Nous l'avons vu, ce cadre réglementaire est le fruit d'une volonté ancienne des institutions européennes d'encadrer au mieux le lobbying.

La réglementation est complexe, semble peu complète, mais paraît assez contraignante pour les représentants d'intérêts qui évoluent dans l'Union Européenne.

⁴¹ Commission européenne, Communiqué de presse : Atteindre l'objectif de la transparence : la Commission propose un registre obligatoire pour toutes les institutions de l'UE, Bruxelles, 28 septembre 2016.

⁴² « Le Parlement approuve de nouvelles règles pour un registre de transparence commun et obligatoire », site internet du Parlement européen, consulté le 12/05/2022.

En pratique, le caractère contraignant du cadre législatif est à nuancer : les représentants d'intérêts n'ont jamais été aussi nombreux à Bruxelles, les budgets alloués au lobbying jamais aussi élevés, et la transparence très absente des questions relatives aux pratiques du lobbying.

B. Ce cadre réglementaire va-t-il changer quelque chose pour les lobbyistes ? Les contraintes pratiques de la transparence.

Les contributions des acteurs au débat sur la réforme du registre de transparence, tout comme l'augmentation constante des inscriptions au registre, font désormais état de leur soutien à cette initiative et de leur souhait de s'impliquer dans la définition de ses dispositifs. Suivis par un nombre croissant de leurs clients, les groupes d'intérêts s'investissent sur le terrain de la transparence parce qu'il est de plus en plus difficile de se positionner explicitement contre ce principe. Cependant, la transparence semble avoir un impact qui est assez limité et peu perceptible quant à l'encadrement des groupes d'intérêts.

Nombreuses sont les études qui traitent des coûts de la transparence pour le lobbying (Cécile Robert, Hélène Michel, Sabine Saurruger, etc.), et trop peu accordent de l'attention à la quantification des avantages. On parle ainsi de lobbying transparent afin de définir les options pour accroître la transparence du lobbying du point de vue des possibles bénéfiques. L'intervention des groupes d'intérêts auprès des décideurs européens dans le but d'influencer leurs décisions n'est pas toujours transparente et orchestrée selon les règles, ce qui peut entraîner un risque de manipulation des intérêts publics en faveur d'intérêts privés. La transparence du lobbying et des processus décisionnels tente de révéler l'influence, les relations entre les groupes d'intérêt, et les entités publiques, dans le but de réduire les impacts négatifs qui ont tendance à caractériser le lobbying (clientélisme, conflits d'intérêts, corruption...).

La finalité des différents groupes d'acteurs politiques de l'UE est de comprendre au mieux les avantages tirés des dispositifs de transparence et examinent s'ils considèrent que les outils peuvent être efficaces pour s'octroyer des avantages.

Dans le cas des politiques de transparence de l'Union Européenne, la principale caractéristique de cette mise en transparence réside dans la publication de nombreuses données relatives aux processus décisionnels européens⁴³ : mise à disposition d'informations opportunes, complètes, utilisables et précises sur les politiques de l'Union Européenne. La transparence sert ainsi deux objectifs : elle fournit un accès public à l'information, mais sert aussi de canal par lequel la société civile peut participer au processus décisionnel.

Le but de chaque groupe d'intérêt est d'évoluer au mieux au milieu de ces politiques, afin d'exercer leur représentation d'intérêts tout en transparence. La création du registre de transparence en 2008 a marqué un tournant symbolique, puisqu'il est l'aboutissement d'un long travail de construction d'une « société civile organisée »⁴⁴. Le Livre blanc sur la gouvernance européenne érige la participation de cette dernière comme solution à la crise de légitimité dont nous avons parlé précédemment : l'Union Européenne affiche son ouverture au dialogue avec la société civile, et garde la maîtrise du dialogue institué avec les parties prenantes. Ainsi, à travers les données produites par la transparence, des « représentations singulières »⁴⁵ de l'espace de la représentation des intérêts et de leur place dans le gouvernement de l'UE émergent. Ces représentations singulières déterminent la visibilité et l'invisibilité de certaines facettes du lobbying et de son rapport aux institutions, et définissent de fait les conditions dans lesquelles ces activités pourront être contestées et politisées : c'est autour de ces enjeux que les lobbyistes se focalisent pour exercer leur représentation d'intérêts, qui se saisissent des politiques de transparence comme une ressource politique et dont l'usage accentue les enjeux symboliques.

Le registre de transparence ou les différentes publications de données par les institutions sont devenus un objet principal de la mobilisation de la société civile, puisqu'il agit de façonner les représentations de l'espace du lobbying européen et de leur légitimité à être associées à la conduite de l'action publique.

⁴³ Robert, Cécile. « La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. *Genèses et usages d'une injonction ambivalente* », *Politique européenne*, vol. 61, no. 3, 2018, page 2.

⁴⁴ Robert, Cécile. « Les dispositifs de transparence entre instruments de gouvernement et « machines à scandales ». *Fabrique et mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen* », *Politique européenne*, vol. 61, no. 3, 2018, page 6.

⁴⁵ *Ibidem*, page 22.

Malgré un encadrement un peu flou des pratiques des groupes d'intérêts, les politiques de transparence et les dispositifs qu'elles ont induits amènent de fait les organisations à s'engager sur le terrain de la transparence. La mobilisation en faveur de la transparence est le produit de leur intérêt pour ces données : elles sont investies comme le moyen de se distinguer des acteurs privés.

Se pose alors la question du coût d'accès au lobbying en transparence. Dans une définition économique, un coût d'accès peut être défini comme le coût qu'une entreprise doit supporter pour accéder à un marché. Ce dernier repose sur des efforts techniques, humains, financiers, alors supportés par l'organisation pour s'installer sur un nouveau marché. En l'occurrence, les politiques de transparence ont induit de nouveaux coûts que les entreprises doivent supporter pour représenter leurs intérêts en transparence.

Si l'on prend l'exemple du registre de transparence, l'enregistrement n'est pas dénué de coûts. Bien que la plupart des informations demandées aux déclarants soient relativement bénignes, la déclaration des dépenses de lobbying peut être un défi logistique, ce que reflètent bien les explications relativement longues sur le sujet dans le Guide d'application du Registre de transparence. En outre, au moins pour certains types d'acteurs, la fourniture d'informations financières représente une responsabilité potentielle. Les cabinets de conseil en affaires publiques en sont un exemple assez pertinent, car ils sont tenus de déclarer la liste complète de leurs clients et les revenus perçus de chacun d'entre eux, ce qui peut affecter leur compétitivité et leur marché.

De plus, en s'enregistrant dans le registre, les acteurs s'exposent à la possibilité de sanctions au cas où ils enfreignent le code de conduite ou s'ils ne remplissent pas et ne mettent pas à jour correctement leur profil.

Cependant, les sanctions peuvent devenir beaucoup plus mordantes si elles sont associées à une mauvaise publicité, comme l'a montré le scandale relatif à la société de conseil GPlus.⁴⁶

⁴⁶ En 2009, le cabinet de conseil en affaires publiques GPlus a subi une réduction drastique de sa clientèle après avoir refusé de déclarer certains de ses clients qui avaient demandé à rester anonyme dans le registre des représentants d'intérêts de l'époque.

Les dispositifs de traçabilité peuvent être présentés comme des moyens de contraindre les acteurs de la représentation d'intérêts à rendre des comptes sur la manière dont ils exercent leurs fonctions politiques et administratives (publicité des agendas, budgets, empreinte législative...). Cécile Robert évoque le rapport des politiques de transparence au secret et à l'accès à la connaissance⁴⁷ : « l'avènement de la transparence ne signifie pas la disparition du secret. (...) les dispositifs révèlent moins une réalité préexistante qu'ils ne la construisent en sélectionnant ce qu'ils donnent à voir ».

Les groupes d'intérêts doivent remplir une déclaration annuelle dont les informations sont publiées dans le registre. Ces informations incluent le montant des dépenses et l'objet des activités de lobbying qui peuvent prendre la forme de communication (événement, publications), de réunions avec des membres de la Commission européenne, de contributions aux feuilles de route et consultations publiques utilisées par la Commission pour préparer ses propositions législatives, ou encore de participation à des groupes d'experts de la Commission.

Les politiques de transparence représentent alors un coût « stratégique » pour les groupes, puisque le registre présente les principales propositions législatives ou les politiques de l'UE ciblées par les lobbyistes en question. Les domaines qui présentent un intérêt pour les lobbyistes sont également inscrits : emploi, politiques fiscales, affaires sociales, environnement, jeunesse etc. Ils doivent également déclarer publiquement leur lien avec des organisations professionnelles, les noms des personnes qui travaillent pour eux et qui sont accréditées au Parlement européen, et la liste des rendez-vous qu'ils ont eus avec la Commission européenne. Cela représente des coûts car la collecte et la mise à jour des données requises nécessitent un effort logistique et, surtout, les déclarants s'exposent à l'examen du public.

L'image que véhicule un groupe d'intérêt est un pilier central de la relation qu'il entretient avec les institutions européennes : ils entretiennent une relation à caractère publique, donc exposée à tous.

⁴⁷ Robert, Cécile. « La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. *Genèses et usages d'une injonction ambivalente* », *Politique européenne*, vol. 61, no. 3, 2018, page 46.

Avec toutes ces dispositions pour l'encadrement du lobbying, la transparence devient à la fois un fardeau et un atout pour l'image des groupes d'intérêts. Elle est une sorte d'épée de Damoclès au-dessus de leur tête, et l'image qu'ils donnent à voir est essentielle et le moindre faux pas, la moindre attitude inadéquate risque de leur faire perdre leur crédit et leur légitimité auprès des pouvoirs publics, mais également de les « griller » définitivement après de la profession :

« En fait, les entreprises et les lobbies se souvient énormément de l'image qu'ils donnent aux pouvoirs publics, parce qu'un scandale ou une affaire douteuse, c'est souvent synonyme d'une fin de carrière ou d'une rupture de la confiance mutuelle »
Dominique Graber, BNP Paribas.⁴⁸

Le cadre réglementaire peu contraignant de la transparence de la représentation d'intérêts représente donc un coût pour les organisations, et produit des effets peu perceptibles sur l'exercice de la représentation d'intérêts.

C. Les effets nuancés de la transparence sur les pratiques de la représentation d'intérêts

À en croire la littérature sur le sujet et les entretiens menés dans le cadre de cette enquête, la transparence n'aurait rien changé quant aux pratiques des représentants d'intérêts à Bruxelles. Entre les « *nouvelles règles européennes (ne vont) pas avoir un impact fondamental sur notre travail* », ou encore « *ça n'a pas changé grand-chose (...), je n'ai pas senti beaucoup d'impact* », les enquêtés ont, aux premiers abords, du mal à comprendre ce que la transparence aurait bien pu changer.

Cette observation pourrait être interprétée comme la reconnaissance d'une portée limitée des politiques de transparence, dans la mesure où il existerait un décalage entre certaines pratiques trop « opaques » et les discours institutionnels en faveur de la transparence.

⁴⁸ Voir Annexe III, A.

La transparence est devenue une norme pour les institutions européennes⁴⁹ : création du registre de la transparence de la Commission (devenu conjoint) sur lequel les groupes d'intérêts doivent s'inscrire, publication de nombreux documents, code de conduite, et même une Direction Générale consacrée à la transparence au Secrétariat du Conseil (disparue depuis).

Cependant, la portée de la transparence semble plutôt limitée. Au Conseil, par exemple, l'exercice de la transparence est assez faible, étant donné que la plupart des décisions législatives sont prises de façon non officielles par les comités préparatoires. Par ailleurs, le Conseil ne publie pas les procès-verbaux des comités, mais seulement les documents législatifs préparatoires et certains comptes rendus « sommaires ». La majeure partie du débat législatif (qui a lieu au sein des comités) n'est pas soumise à des obligations de transparence.

Nous le verrons par la suite, il existe certes des usages et des nouvelles pratiques induites par ce registre. En l'occurrence, ça ne change pas vraiment les pratiques de la plupart des acteurs que nous avons interrogés. Effectivement, le registre « *n'a pas changé grand-chose puisqu'au départ, c'était une formalité : mettre à jour le registre de transparence, demander le badge du Parlement européen, inscrire les réunions (...). Moi, je n'ai jamais renseigné sur le registre de transparence les réunions que je fais, parce que personne ne le fait. C'est trop compliqué à faire, on passe notre temps à voir des gens.* »⁵⁰

Inscrire toutes les réunions et rencontres avec les pouvoirs publics serait trop chronophage, voire inutile et contreproductif : pour AMU, « *personne ne le fait* », donc pourquoi prendraient-ils le temps de renseigner ces informations ?

⁴⁹ Robert, Cécile. « La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. *Genèses et usages d'une injonction ambivalente* », *Politique européenne*, vol. 61, no. 3, 2018, page 11.

⁵⁰ Entretien avec Karl Stoeckel, voir Annexe III, B.

Plutôt surpris de cette réponse, je me suis donc penché sur les inscriptions et publication des réunions au registre d'une multitude de groupes d'intérêts du registre. En effet, certains grands groupes ne semblent pas rencontrer de membres de la Commission sur plusieurs mois. Deux explications s'offrent à nous : soit ces entreprises ont effectivement très peu de « meetings », soit elles ne les renseignent pas, plus, ou elles ne les renseignent pas tous.

Par exemple, prenons la liste des réunions que "SANOFI" a tenues avec des commissaires, des membres de leur cabinet ou des directeurs généraux. La dernière réunion en date est inscrite au 26 Octobre 2021. Nous pouvons observer la même tendance avec la BNP Paribas (dernière réunion le 10 Octobre 2021), EDF (dernière réunion le 29 Septembre 2021), ou encore Alstom (dernière réunion le 03 Juin 2021).

Plus surprenant, certains groupes et entreprises n'ont pas de fichier répertoriant leurs rencontres avec la Commission dans le registre. Dans la catégorie « *List of meetings with the European Commission* » du registre, nous pouvons trouver la mention *N/A (Not Applicable)*. C'est le cas pour de nombreuses entreprises de Consultants professionnels, Associations commerciales et d'entreprises, Travailleurs indépendants et Sociétés et groupes.

Hormis les manquements au registre qui peuvent traduire un manque de professionnalisme, ou une stratégie de non-divulgateion d'informations de ces groupes, nous avons interrogé les usages pouvant être faits de ce registre, les réponses préliminaires sont plutôt semblables :

« *Oui, je m'en sers, alors déjà il me donne un numéro qui permet de répondre aux consultations de la Commission, qui permet de solliciter les rendez-vous dans les cabinets à la Commission. Je m'en sers dans mes relations avec les institutions européennes, j'utilise le numéro de registre.* »⁵¹

⁵¹ Entretien avec une Chargée de missions européennes d'un groupe postal, voir Annexe III, C.

Pour la responsable de ce grand groupe postal, le registre ne servirait qu'à obtenir le numéro d'identification du registre afin de communiquer avec la Commission, prendre rendez-vous ou encore répondre à leurs questionnaires. Nous ne pourrions pas apparenter ça à un usage du registre de transparence à des fins de lobbying ou de nouvelle pratique de la représentation d'intérêts, mais plutôt comme une conséquence directe et non-négociable due au caractère obligatoire du registre.

Alors, un des principaux changements liés à l'évolution de la réglementation du lobbying résiderait dans le fait que cette même transparence est devenue un objet de discussion en soi au sein des arènes européennes :

« Peut-être que le plus gros changement est le fait qu'il soit devenu un sujet de discussion. C'est un sujet que s'approprient beaucoup de députés européens et que finalement, on cautionne moins le besoin de transparence qu'avant. »⁵²

Une des conséquences directes des politiques de transparence est l'obligation d'inscription au registre afin de rencontrer des fonctionnaires européens. Sur le site du registre, nous retrouvons la mention suivante :

« Dans le cadre de l'engagement de la Commission en matière de transparence, les commissaires, les membres de leur cabinet et les directeurs généraux publient des informations sur les réunions tenues avec des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants. Les réunions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques dans l'UE ne peuvent avoir lieu que si les représentants d'intérêts sont inscrits au registre de transparence de l'UE. »⁵³

Le discours institutionnel vient être confirmé par nos entretiens :

« Après, le fait d'être au registre permet d'être accrédité (...) », responsable des affaires publiques d'un grand groupe postal.⁵⁴

⁵² Entretien avec un Directeur d'un bureau de représentation permanente de représentation des intérêts des assureurs, voir Annexe III, E.

⁵³ Registre de transparence, 2022.

⁵⁴ Voir Annexe III, C.

« Vous pouvez appeler la représentation permanente espagnole, française, italienne... pour avoir un débrief, et pour comprendre comment les différents états membres se positionnent par leur ressenti à eux. De plus en plus, on a accès à des documents où vous avez la position sur chaque sujet ce que chaque État membre a dit. Ça fait 300 pages, vous pouvez l'analyser, mais c'est plus intéressant d'avoir le ressenti des gens en réunion, qui ont eu le ressenti d'un tel ou d'un tel sur un sujet (...). [Comprendre l'accès au Parlement] c'est très important. » Dominique GRABER, Responsables des affaires publiques BNP Paribas.⁵⁵

Encore faut-il que les fonctionnaires du Parlement soient les interlocuteurs privilégiés du groupe d'intérêt en question, ce qui n'est pas le cas de Karl Stoeckel, responsable du bureau permanent d'AMU à Bruxelles : « Déjà, ce n'est pas les interlocuteurs avec lesquels j'ai le plus de relations (...). Alors, le Parlement ce n'est pas la priorité vous l'avez compris dans les relations que j'établis. Ça ne veut pas dire que ce n'est pas important, c'est très important. J'ai des relations très poussées avec certaines DG, avec des représentations d'États membres... et puis le Parlement ce sera vraiment sur des choses ciblées, on a des centaines de députés, ça ne sert à rien d'avoir des relations pour avoir des relations. Il faut cibler, sinon c'est une perte de temps. »⁵⁶

Ainsi, l'accès aux locaux du Parlement, conditionné par l'inscription au registre de transparence, apparaît pour certains interviewés comme une raison nécessaire et valable à l'adhésion au registre. Représenter ses intérêts dans les couloirs du Parlement permet aux inscrits de se placer « *le plus en amont possible* » du processus législatif, et ce dans le but d'« *obtenir des changements* », Dominique Graber, BNP Paribas.

Un enquêté, qui a demandé à être anonymisé pour les faits qui vont suivre, nous apprend cependant qu'il n'est pas obligatoire d'avoir mis à jour le registre, ou ni même d'être inscrit dans ce dernier pour avoir un accès au Parlement :

« Les rendez-vous que l'on a au Parlement (...) si mon badge n'était pas à jour, je passais quand même. Je passais sans badge, c'est-à-dire qu'il fallait passer par l'autre procédure de visite normale (...) on passe quand même en mode visiteur. »

⁵⁵ Voir Annexe III, A.

⁵⁶ Voir Annexe III, B.

Le caractère obligatoire de l'inscription au registre ne semble donc pas se vérifier dans les faits, et ce malgré la tonalité plutôt sévère des institutions. De plus, l'enquête nous confie qu'il n'est pas nécessaire de rencontrer des députés européens et eurofonctionnaires dans l'enceinte du Parlement :

« Enfin voilà, pas besoin de rentrer dans le bâtiment du Parlement européen, ça ressemble à un centre commercial (...). Je préfère avoir un rendez-vous préparé à l'extérieur, dans un café ou même au bureau Rue du Trône ».

Cependant, certains enquêtés, comme le Responsable des Affaires européennes d'une fédération des intérêts des métiers et de l'artisanat en France (qui a lui aussi souhaité être anonymisé), ont tout de même reconnu que le fait d'être sur le registre avait des implications pour leur accès aux décideurs politiques, malgré le fait qu'ils n'aient pas cité cet argument comme une raison principale de s'inscrire :

« Non effectivement c'est une bonne chose l'accès au Parlement, tenez par exemple, j'ai récemment voulu rencontrer un député européen ou un de ses assistants : j'ai donc pu rentrer dans le bâtiment aller frapper à leur porte, ce qui aurait été plus compliqué si je n'avais pas été inscrit ».⁵⁷

Les entretiens menés dans le cadre de cette enquête (qui rejoignent la littérature sur la question), convergent sur le fait que la monétisation, en tous cas les usages de la transparence, ne sont pas si prégnants que ça. Les groupes patronaux et les entreprises que nous avons pu interroger se sont toutes pliées aux exigences de transparence et au cadre réglementaire européen, avec plus ou moins de facilité.

Elle a par ailleurs été à l'origine de nouveaux coûts (stratégiques, financiers, logistiques etc.) que ces groupes doivent supporter, et les dispositifs de traçabilité qui permettent de publiciser l'action de ces derniers restent, pour le moment, peu contraignants.

⁵⁷ Entretien avec un Directeur d'un bureau de représentation permanente de représentation des intérêts des assureurs, voir Annexe III, E.

La portée de la transparence semble alors assez limitée, les manquements aux impératifs de transparence peu sanctionnés, d'autant plus que nous avons pu constater que certains représentants d'intérêts contournaient assez facilement les différentes obligations induites par les politiques de transparence. Les procédures de rencontres avec des eurofonctionnaires restent encadrées, la publication d'information au registre ou l'accès aux locaux d'institutions européennes demeurent des raisons suffisantes pour jouer le « jeu de la transparence », puisqu'il paraît peu pensable d'exercer à Bruxelles tout en restant loin des impératifs de transparence.

La transparence n'a pas modifié complètement le jeu du lobbying, mais le fait qu'elle n'ait pas changé énormément de pratiques ne veut pas pour autant dire que rien n'a évolué.

II. DES EVOLUTIONS NUANCEES, MAIS QUI SE MANIFESTENT POUR AUTANT.

Le but ici est d'arriver à pondérer et caractériser au mieux ce qui a changé : la transparence permet toujours le maintien d'anciennes pratiques, nous ne retrouvons pas de rupture brutale par rapport à ce qui existait.

Mais pour autant, la transparence n'a pas « rien changé » : elle accentue la différence entre les groupes publics et les groupes privés (A), et permet aux lobbyistes de détourner certains usages et se l'approprier au mieux (B).

A. Les règles du jeu de la transparence partagées : l'accentuation de la différence entre les groupes publics et privés

Un certain formalisme pousse les groupes d'intérêts à accepter les politiques de transparence, et particulièrement le registre, comme une règle du jeu du lobbying européen. Pour autant, ce n'est pas le cas pour toutes les organisations qui considèrent la transparence et ses pratiques comme un terrain d'exercice nouveau auquel elles se conforment selon des modalités qu'elles choisissent.

Par exemple, pour la BNP Paribas, l'adhésion aux principes de la transparence et l'inscription au registre était plus naturelle, le simple « obstacle » étant la validation par les supérieurs :

« Moi, je me suis précipité, et j'ai été, je crois, la première banque à s'enregistrer, parce que franchement, je ne le voyais pas... alors les gens se posaient des questions... moi je n'ai pas compris pourquoi (...). J'ai juste fait valider en interne, en expliquant de quoi il s'agissait. (...) Alors après c'est possible que les gens se disent « mais on nous demande ça, et puis qu'est-ce qu'ils vont en faire... », j'avoue que j'ai un peu de mal à comprendre ce genre de choses », Dominique Graber, BNP Paribas.⁵⁸

⁵⁸ Voir Annexe III, A.

« A partir du moment où on a un bureau à Bruxelles, la question ne se pose pas, on est dans le registre (...). Vous avez une voiture, oui vous mettez de l'essence dedans. Vous avez un bureau à Bruxelles, oui vous êtes enregistré. Y'a pas tellement de débat (...). C'est moi qui ai fait la première inscription, mais c'est absolument naturel. », représentante d'un groupe postal.⁵⁹

Le registre de transparence et, plus globalement, les politiques européennes pour la transparence, représentent un instrument de gouvernance qui évoque des motivations normatives de conformité⁶⁰.

Les recherches qui se sont intéressées à la question des points de vue et des expériences des professionnels du lobbying montrent que ces derniers ont, pour une majorité, adopté la transparence dans leurs activités et soutiennent les formes de réglementation du lobbying. Par exemple, une étude de Holman et Luneburg de 2008⁶¹ qui comparait les professionnels du lobbying aux États-Unis et dans l'Union Européenne montrait que 49% des professionnels de la représentation d'intérêts étaient favorables à un système de réglementation obligatoire, et que presque trois quarts des interrogés ne s'opposeraient pas à une initiative qui viendrait rendre l'adhésion au registre obligatoire. Les institutions européennes paraissent être des régulateurs adéquats pour cette tâche.

Cependant, les recherches existantes en la matière ne se concentrent pas uniquement sur les groupes d'intérêts et lobbyistes basés à Bruxelles, mais se fondent surtout sur des données collectées avant 2011, date à laquelle le registre de transparence obligatoire est mis en place. Lorsque le registre n'était pas obligatoire mais seulement incitatif, les pouvoirs publics et ses acteurs s'attendaient à un comportement conforme et plutôt généralisé. En effet, l'enregistrement au registre rime avec les valeurs intériorisées par des personnes réglementées et par leur sentiment « d'obligation » à l'adaptation en tant que membres de la communauté des affaires publiques.

⁵⁹ Données issues de l'entretien avec une chargée de missions européennes d'un groupe postal public français, voir Annexe III, C.

⁶⁰ Nastase, Andreea et Muurmans, Claire. «Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective», *Regulation & Governance*, 2020, p.241.

⁶¹ Holman, Craig et Luneburg, William. «Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform. », *Interest groups & Advocacy*, 2012, pp.75-104.

Ainsi, la conformité aux principes normatifs⁶² peut être fondée sur l'acceptation de la légitimité du régulateur (en l'occurrence les pouvoirs publics européens) à imposer des réglementations, et plus précisément sur leur jugement quant à la sagesse de la réglementation en matière de transparence.

D'autre part, la conformité instrumentale, qui sous-entend des incitations alternatives pour l'adhésion au registre de transparence - telles que l'accès aux locaux du Parlement ou encore la possibilité de rencontrer des fonctionnaires aux plus hauts échelons de la Commission européenne - sont des incitations qui traduisent des avantages substantiels pour les acteurs du lobbying. Par conséquent, dans le cadre des politiques de transparence, la conformité instrumentale est soutenue par un ensemble d'acteurs dont les possibilités d'accès privilégié aux informations, aux décideurs, et aux institutions, alors exclusives aux acteurs qui adhèrent au système.

Sont listées dans le tableau ci-dessous des exemples d'incitations à l'accès au registre de transparence :

Commission Européenne	Parlement Européen	Conseil de l'Union Européenne
<ul style="list-style-type: none"> • Réunions avec les commissaires, membres de cabinets, directeurs généraux • Alertes à l'ouverture de consultations publiques • Possible adhésion à des groupes d'experts • Inscription sur les listes de diffusion d'informations 	<ul style="list-style-type: none"> • Carte d'accès aux locaux du Parlement • Participation comme orateur aux auditions des commissions parlementaires • Réunions avec les membres du Parlement, le Secrétariat général, les DG et les Secrétariats généraux des groupes • Accueil aux évènements dans les locaux du Parlement • Notifications sur les activités du Parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • Réunions avec l'ambassadeur de la présidence • Réunions avec leurs adjoints au COREPER, Secrétaire général du Conseil et les directeurs généraux • Notifications sur les activités du conseil

⁶² Lascoumes, Pierre, et Bezes Philippe. « Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre légal », *L'Année sociologique*, vol. 59, no. 1, 2009, pp. 109-147.

Lors de notre enquête, la réponse des interviewés fut univoque : travailler dans la représentation d'intérêts, et être en opposition avec le registre ou plus globalement les politiques de transparence est impensable à Bruxelles.

« [Le registre] *je ne le vois pas comme un avantage stratégique, mais une évidence (...). Ça ne me semble juste pas possible de travailler en affaires européennes, sur le terrain de Bruxelles, sans registre. Ce n'est pas possible.* » nous confiait alors une responsable des affaires publiques du principal opérateur de services postaux français.⁶³

Exercer à Bruxelles est synonyme de transparence, à tel point que la transparence « *n'est pas un grand sujet* » pour les représentations permanentes européennes.

« *Les entreprises ne disent plus ouvertement qu'elles ne sont pas pour la transparence, donc c'est devenu politiquement difficile d'être contre la transparence et ça c'est une avancée* ». ⁶⁴

Plus symptomatique, et en accord avec ce que les recherches peuvent avancer, le responsable du bureau de représentation d'AMU, Karl STOECKEL, pense que « *In fine, le registre est un signe d'une acculturation aux pratiques européennes. On ne peut pas venir simplement avec ses pratiques (...) il faut montrer qu'on est capables de se conformer à des codes différents (...). C'est un peu un révélateur de ça aussi, d'une bonne volonté de bien faire* ».

Les représentants d'intérêts ne s'opposent pas à la réglementation du lobbying, mais l'accueillent plutôt comme un moyen de légitimer leurs activités, car partie normale et précieuse de l'élaboration des politiques démocratiques, mais également révélateur d'une certaine acculturation aux pratiques bruxelloises. Dans ce contexte, la nature volontaire du registre de transparence permettait aux acteurs d'utiliser leur participation au système pour afficher leur bonne réputation et leur intégrité, et se différencier des "mauvais" lobbyistes dont le refus de s'enregistrer pouvait être interprété comme ayant "*quelque chose à cacher*".

⁶³ Voir Annexe III, C.

⁶⁴ Données issues d'un entretien avec le Conseiller juridique principal de la Représentation des intérêts de consommateurs au niveau européen, entreprise privée, voir Annexe III, E.

Dominique GRABER, Directrice des Affaires publiques du groupe BNP Paribas, pense « *que plus l'on parlait de transparence (...) plus les gens parlent de transparence, plus à mon avis il y a de choses à cacher* ».

Les groupes d'intérêts tendent à se soucier du jugement évaluatif (la réputation) orchestré par ses pairs, les pouvoirs publics, et l'opinion publique. Il n'y aurait que des « bonnes raisons » de s'enregistrer, puisque Bruxelles tend à être un espace de conformité fondé sur la réputation. L'inscription au registre, et l'adhésion publique aux politiques de transparence est un moyen de montrer leur bonne conduite : les inscrits bénéficient d'avantages (en termes d'images) concernant leur légitimité à exercer. En échange, ils acceptent de révéler leurs informations relatives au lobbying de manière publique.

Les entretiens menés lors de cette enquête ont fait émerger une tendance à la distinction entre les groupes d'intérêts d'entreprises à caractère public, et ceux d'entreprises à caractère privé. En effet, accepter la transparence comme une règle du jeu du lobbying n'est pas évident pour tous les groupes, et semble être un mécanisme plus automatique pour les groupes à caractère public que privé.

L'ensemble des enquêtés travaillant pour des groupes publics avancent qu'étant donné le caractère public de leur fonction, ils ont toujours exercé en transparence que ce soit au niveau européen, ou national. Encore faut-il comprendre ce qu'ils entendent par « transparence » :

« On est une entreprise publique, on a toujours eu beaucoup beaucoup d'obligation de publication, vous pouvez regarder sur notre site, on fait un document universel, où on présente nos stratégies, nos comptes, beaucoup de choses. C'est 500 à 600 pages, et on a des relations de publications qui ont toujours été élevées. On est à caractère public, avec des missions à caractère public, et on a un régulateur, qui s'appelle l'ARCEP, et il nous impose des obligations de transparence assez élevées. Chaque année, par exemple, on fait le bilan de l'exécution du service universel, avec des pratiques, des notes qualité de services, avec notre offre de services... »⁶⁵.

⁶⁵ Chargée de missions européennes d'un groupe postal public français, voir Annexe III, C.

Les entreprises françaises qui œuvrent au niveau européen paraissent rodées à la transparence, notamment grâce à la Haute Autorité de la transparence pour la vie publique (HATVP), une autorité administrative indépendante française chargée de recevoir, contrôler, avec l'administration fiscale, et publier les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts de certains responsables publics.

« Pour les grandes entreprises françaises, il y a déjà beaucoup, au niveau international, d'obligations de transparence. Ensuite, au niveau national, je connais moins bien mais il y a déjà la Haute autorité de la transparence pour la vie publique, et on se déclare, on enregistre les personnes qui sont le plus en contact avec les décideurs politiques... », représentante d'un groupe postal français.

« Nous on a toujours été transparents, on est un secteur bancaire public, donc c'est extrêmement régulé, et depuis le début de notre activité je pense. On a un code de transparence, des normes d'éthiques auxquelles on doit adhérer etc. » Dominique Graber, BNP Paribas.

Les politiques de transparence européennes ne semblent pas avoir eues un impact fort, ni induit de nouvelles pratiques pour les entreprises publiques. On définit une entreprise publique comme une entreprise sur laquelle l'État peut exercer directement ou indirectement une influence du fait de la propriété ou de la participation financière, en disposant de la majorité du capital⁶⁶.

L'administration française est très attachée aux principes de transparence qui sont consacrés dans la Charte des services publics de 1992 : *« Le principe de transparence permet à tout citoyen ou usager de s'assurer du bon fonctionnement des services publics (...) et doit être conçue comme une condition du dialogue et de la concertation, mais également comme un instrument du contrôle de l'action des services publics par les usagers. L'action de l'administration doit respecter certaines procédures (enquêtes publiques, procédures consultatives, motivation des décisions) (...). Elle est le gage de l'efficacité mais aussi de l'effectivité du service public. »*⁶⁷

⁶⁶ Définition de l'INSEE.

⁶⁷ Charte des services publics. Conseil des ministres du 18 Mars 1992.

Cette notion de transparence de « base » dans le fonctionnement d'une entreprise est moins évidente dans le cas d'une entreprise privée. Cette dernière n'est pas forcément soumise à des principes de transparence dans son activité, et son adaptation à la transparence moins naturelle. La succession des politiques de transparence a marqué un tournant pour ces entreprises privées, puisqu'elles ont dû supporter le coût de la transparence, et s'adaptent au mieux choisissant les principes auxquels elles adhèrent :

« C'est quelque chose d'un peu récent, de voir les politiques des entreprises vis-à-vis des données qu'elles donnent. Nous, tout ce qu'on fait, on prend systématiquement le parti de le rendre public, et si y'a des choses dont ne veut pas que ce soit public, on ne les met pas dedans, c'est un parti pris qu'on a. C'est tout, ou rien »⁶⁸.

Comme le dit justement Cécile Robert, *« En déterminant la visibilité et l'invisibilité de certaines dimensions du lobbying et de son rapport aux institutions, elles [les représentations singulières de l'espace de la représentation des intérêts] définissent aussi les conditions dans lesquelles ces activités pourront être – ou non – contestées et politisées »⁶⁹.*

Les entreprises privées sont elles aussi entrées dans la logique du lobbying et de l'appropriation de la transparence au XXI^e siècle. Cette politique de « transparence » et « lobbying » au niveau européen est une partie intégrante de leur stratégie, notamment avec la création de postes de travail en charge des relations avec les pouvoirs publics français, et européens. On parle ainsi de « Directeurs d'Affaires publiques », « Directeurs d'Affaires publiques européennes », « Chargés de relations institutionnelles » etc. Courty, dans son ouvrage « Le lobbying en France »⁷⁰, montre que la proportion de lobbyistes travaillant dans le secteur public est bien inférieure à celle de lobbyistes travaillant dans le secteur privé (sur un échantillon de 140 groupes étudiés, 19,2% des DAF travaillent dans des entreprises privées, tandis que 11% œuvrent dans le secteur public).

⁶⁸ Chargé de missions européennes, groupe postal public français, voir Annexe III, C.

⁶⁹ Robert, Cécile. « Les dispositifs de transparence entre instruments de gouvernement et « machines à scandales ». Fabrique et mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen », Politique européenne, vol. 61, no. 3, 2018, p.22.

⁷⁰ Guillaume Courty, Le lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique, Bruxelles, Peter Lang, coll. « La fabrique du politique », 2018, 401 p.

De plus, les relations publiques et les relations européennes sont souvent externalisés et confiées à des consultations en lobbying, et souvent seules les grandes entreprises privées sont en capacité de financer ces postes à hautes responsabilités et aux coûts élevés.

Nous l'avons vu lors de nos entretiens. Si l'on prend l'exemple de la BNP Paribas, 1^{er} groupe bancaire français, 8^e groupe bancaire international, l'entreprise possède un poste de Direction des Affaires publiques depuis une vingtaine d'années déjà, et fait régulièrement appel à des cabinets de consultation en lobbying pour ses affaires européennes.⁷¹ Ils possèdent une équipe d'une dizaine de permanents à Bruxelles à leur représentation, et disposent d'une armée de juristes qui œuvrent sur les législations européennes au quotidien. À l'inverse, si l'on prend l'exemple de la représentante du groupe postal public que j'ai pu interviewer, il n'existe pas à proprement parler de Direction identiques au sein du groupe. En effet, les postes sont recoupés, on peut retrouver des intitulés de postes tels que « Directrice des affaires européennes et douanières », « Directeur des affaires territoriales, publiques, et logistiques » etc. Selon les dires de la personne que j'ai pu interviewer, ils éprouvent de grandes difficultés à être compétitifs au niveau européen et à comprendre les tenants et aboutissants des questions européennes. Le budget alloué pour ces questions-là est très faible, et ses supérieurs hiérarchiques ne veulent pas en allouer un supplémentaire de consulting et lobbying en externalisant ces coûts.

S'opère donc une distinction entre représentation d'intérêts de groupes publics (qui œuvrent, pour une majorité, en transparence depuis le départ étant donné le caractère public de leur action) et représentation d'intérêts de groupes privés (qui doivent s'adapter à la transparence en minimisant les coûts qui y sont associés). Désormais, de nouveaux usages et de nouvelles pratiques ont émergé suite aux politiques de transparence.

⁷¹ Données informelles issues des entretiens, verbatims prononcés une fois l'enregistrement coupé.

B. Entre appropriation et usages détournés de la transparence par les lobbyistes.

Le fait que la transparence n'ait pas radicalement modifié les pratiques des groupes d'intérêts ne signifie pas pour autant dire qu'aucune nouvelle pratique n'a émergé suite à la mise en place des politiques de transparence, permettant ainsi de mettre à distance le discours de la Commission sur la question. Nos entretiens montrent que la monétisation – du moins les usages – de la transparence ne sont pas si prégnants dans le quotidien des représentants d'intérêts, mais ils nous permettent de mettre en lumière certaines nouvelles facettes du lobbying. Dans cette partie, nous essayerons de caractériser au mieux ce qui a pu changer au cours des dernières années.

Si l'on peut observer des formes de décalage entre certaines pratiques et le discours officiel des institutions, les acteurs de la représentation d'intérêts évoluent aux cotés des politiques de transparence et savent les mobiliser à leur avantage. Ils transforment les règles lorsqu'ils les appliquent, mais en exploitent parallèlement les ambiguïtés afin d'en tirer les effets les plus bénéfiques.

« Il [le registre] m'aidait à savoir dans quel dossier ils travaillent, le budget, etc.. (...) ça nous permet de connaître la fréquence des réunions (...). Il n'y a pas que le registre, il y a aussi le site où on peut voir les réunions. Nous on représente les intérêts des consommateurs, et du point de vue professionnel (et personnel), c'est super intéressant de voir combien de fois un groupe s'est réuni avec la Commission. S'il est venu 10 fois dans les derniers mois, je vais aussi pouvoir demander plus facilement une réunion»⁷².

La publication des agendas est, pour ce représentant d'intérêts au sein d'une association de consommateurs, utilisée comme un moyen de surveiller les activités de la concurrence, mais aussi comme un argumentaire auprès des décideurs pour solliciter des rendez-vous.

Nous retrouvons le même type d'argument avec le directeur du bureau d'Aix-Marseille Université. Même si ce dernier n'utilise le registre « qu'assez peu finalement », il note pour autant que :

⁷² Conseiller juridique principal dans la Représentation des intérêts de consommateurs au niveau européen, voir Annexe III, E.

« On peut aussi faire des statistiques, à partir du moment où on a accès avec un fichier Excel et le registre, y'a un moteur de recherche, et on peut engendrer un fichier Excel, on peut faire des statistiques, sur les dépenses etc. Moi ça me permet de faire un retour d'expérience à mes collègues à Marseille pour dire, voilà on se situe ici par rapport à la moyenne sur ce thème précis, un peu au-dessus, un peu en dessous... »

L'utilisation des informations du registre de transparence, notamment financières et organisationnelles, est présentée comme une « preuve » à ses supérieurs, et les chiffres au sein du registre peuvent être mobilisés à des fins d'avantages stratégiques.

Une autre tendance intéressante a émergé à la suite des différents entretiens : le registre de transparence serait également devenu un annuaire à lobbyiste. Il représenterait un outil de réseautage important, les différents groupes inscrits au registre s'en servant au quotidien pour développer leurs relations entre eux.

« C'est une base de données intéressante (...). Dans le cadre des réseaux dans lesquels j'évolue, [on pense] que on pourrait utiliser le registre de transparence pour favoriser les prises de contact, et les liens établis avec des industriels, ou des acteurs socio-économiques en général (ONG, fédérations d'entreprises, des PME ou des réseaux de PME), à Bruxelles, qui, à travers le registre, nous permettraient effectivement de créer des occasions de se rencontrer sur des thématiques précises. », Karl Stoeckel, AMU.

De même, certains enquêtés ont été contactés grâce au registre de transparence, permettant alors une visibilité accrue :

« Je pense avoir été contacté par certaines personnes via ce registre, puisque des gens utilisent le registre pour voir qui est représenté, et avec qui ils peuvent rentrer en contact. », Karl Stoeckel, AMU.

Enfin, une pratique qui est ressortie de la totalité des entretiens est apparue avec le récent caractère obligatoire du registre : il est devenu un outil de vérification et de consultation. En effet, ce dernier est présenté comme une base de données intéressante et nécessaire à la validation du sérieux d'un groupe en vue de possibles futurs échanges.

« Je suis contacté par un acteur que je ne connais pas, à tout hasard la fédération des entreprises du bâtiment espagnol, qui a une représentation à Bruxelles, et qui veut participer à des projets européens collaboratifs, : je vais regarder combien ils sont, leur activité etc... », Karl Stoeckel, AMU.

« Je sais que beaucoup de gens l'utilisent et regardent [le groupe] : parfois, je suis contacté par des cabinets, des commerciaux, des personnes qui me disent « ah j'ai vu que vous vous intéressiez à tel sujet, nous on fait ça, on fait une conférence là-dessus»; ou par exemple d'autres postes européennes nous contactent. », représentante d'un groupe postal français.⁷³

Nous l'avons vu, les politiques de transparence, et particulièrement le registre est un moyen de visibilité important, même si les opportunités ne sont pas énormes, mais il représente au mieux un moyen de donner à voir que le groupe en question est sérieux en tant que représentants. Adhérer au registre montre un certain engagement en faveur de la transparence, et à l'inverse, le fait de ne pas être enregistré tend à faire diminuer la crédibilité et la légitimité d'une organisation. Étant donné que la transparence est devenue la norme, il devient de plus en plus compliqué pour certains groupes de collaborer avec des acteurs non enregistrés dans le registre, comme nous le confirme la personne représentant le groupe postal.

« On a un cabinet de consultants qui nous accompagne, et on a fait un appel d'offre, et on a eu plusieurs cabinets qui ont candidaté. Donc je suis allé voir sur le registre s'ils étaient enregistrés, et effectivement un des 4 n'était pas enregistré : ça m'a gêné. Je me dis, « bon, s'il n'a pas vraiment accès au Parlement, s'il n'a pas accès aux institutions... » Ça m'a gêné de me dire que je devrais travailler avec eux. C'était peut-être des gens très bien, mais ça me semble indispensable, quand on est à Bruxelles, d'être au registre. Ça m'a permis de voir un peu la taille, le nombre de personnes déclarées... ».⁷⁴

⁷³ Voir Annexe III, C.

⁷⁴ Voir Annexe III, C.

Le responsable du bureau de représentation des métiers de l'artisanat rejoint ces propos : « *Regardez, je discutais il y a peu avec un assistant parlementaire, qui me disait que quand une entreprise les sollicitait, ils avaient le réflexe d'aller voir sur le registre sa taille, qui elle est, ce qu'elle fait, les thèmes auxquels elle s'intéresse...* »

De même pour Karl Stoeckel : « *C'est une base de données intéressante, pour identifier des acteurs, et y compris pour vérifier. Je suis contacté par un acteur que je ne connais pas (...), et bien je vais regarder combien ils sont, leur activité etc...* »

Nous pouvons le pressentir à la suite des extraits d'entretiens et de la littérature existante sur le sujet : les groupes d'intérêts ont des rapports différents aux politiques de transparence, et tous ne s'en saisissent pas de la même manière.

Les entreprises publiques sont beaucoup plus rodées à la transparence (étant donné leur caractère public), et la succession des politiques de transparence européennes ne semblent pas changer fondamentalement leurs pratiques. Cependant, elles auraient tendance à moins bien en supporter les coûts dont nous parlions précédemment, à l'inverse des entreprises privées, souvent plus grosses et plus à l'aise financièrement. Mais elles doivent s'y habituer.

Entre annuaire à lobbyistes, moyen de visibilité accru, outil de vérification, de consultation, et de légitimation de l'activité, le registre et les politiques de transparence ont permis la mise en place de nouvelles stratégies de la représentation d'intérêts. Cela met en contraste le discours tenu par les institutions européennes, la littérature, et par certains de nos enquêtés.

Plusieurs facteurs que nous avons vus permettent d'expliquer cette réalité, mais la réponse ne se trouverait-elle pas dans la définition de l'exercice de la transparence par les institutions européennes ?

III. LES POLITIQUES DE TRANSPARENCE, OU LA MISE EN PLACE D'INTERLOCUTEURS PRIVILEGIES PLUTOT QU'UNE REGULATION DU LOBBYING ?

La technicité croissante de l'exercice de la représentation d'intérêts dans les sphères européennes nécessite un capital bureaucratique européen⁷⁵ important. De fait, les entreprises les plus dominantes (les plus riches, mais aussi celles avec de nombreux personnel et aux ressources multiples) et au capital bureaucratique élevé voient la transparence comme une nouvelle ressource (A), alors qu'inversement, la transparence représente un coût qui accentue le poids de la bureaucratie pour les entreprises au capital plus faible. Nous finirons par montrer que, finalement, la transparence est un coût qui accentue le poids du lobbying européen (B).

A. La transparence comme une nouvelle ressource pour les plus dominants

Nous avons vu que la transparence produisait des effets pour les groupes d'intérêts, induisant une nouvelle facette du lobbying pour certains d'entre eux. Dans cette partie, nous allons tenter de montrer que ce droit au secret profite aux acteurs économiques, particulièrement les plus dominants dans les sphères européennes. L'exploitation de données produites par la transparence, la « monétisation » commerciale, semble être possible seulement pour les groupes d'intérêts qui disposent de moyens importants.

Les entreprises reconnaissant le lobbying comme moyen quasi indispensable d'établir un avantage concurrentiel, nous avons assisté à une professionnalisation du secteur du lobbying, comme peut en témoigner le nombre croissant de lobbyistes, la création d'organismes professionnels pour lobbyistes, ou encore l'émergence de diplômés dédiés au lobbying.

Afin d'atteindre leurs objectifs, les entreprises développent des stratégies de lobbying complètes et emploient une série de tactiques spécifiques dans le but de les réaliser (représentants d'intérêts qui comparaissent devant les commissions, apport d'expertise, faire pression sur les fonctionnaires, contribuer aux campagnes politiques, influencer l'opinion publique...).

⁷⁵ Laurens, Sylvain. Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles. Agone, 2015.

La nature des méthodes utilisées a varié depuis l'apparition des politiques de transparence, et poussent les acteurs de la représentation d'intérêts les plus dominants à définir une stratégie en accord avec les nouveaux principes européens. Cependant, pour les plus grosses entreprises, telles que la BNP Paribas, la transparence semble être une nouvelle ressource parce qu'ils sont en mesure de se l'approprier :

« On pourrait [utiliser la transparence] mais je pense que c'est plus fait pour des entreprises plus petites. C'est-à-dire qu'on a nos propres juristes... on croule, aujourd'hui, compte tenu du nombre de gens impliqués dans ces sujets européens, vous avez une soixantaine de juristes, des juristes de marché, de la banque de détail... Ils font eux-mêmes un suivi, et chez nous en interne on a aussi quelqu'un qui suit les consultations, avec des stagiaires, qui vont sur le site de l'EBA, des ESSAS dont je vous parlais tout à l'heure, de la Commission... Vous voyez, on a mis en place des outils qui font qu'on a tout ce qu'il faut », Dominique Graber, BNP Paribas.

En effet, selon la Directrice des affaires européennes de la BNP Paribas, l'utilisation des informations produites par la transparence ne serait pas utile pour les grands groupes ou, du moins, serait plus utile aux plus petites entreprises de la représentation d'intérêts qui ne disposent pas des mêmes ressources (financières, humaines, bureaucratiques et européennes) face à ce qu'induit la transparence.

Ces entreprises peuvent également compter sur les associations professionnelles européennes, qui permettent aux groupes d'intérêts nationaux de représenter efficacement les intérêts de leurs clients dans les sphères européennes afin d'avoir un accès fiable, durable et efficace aux institutions. Ce sans pour autant à avoir à s'attarder sur l'appropriation du capital bureaucratique européen nécessaire à l'exercice de représentation d'intérêts au niveau européen.

Les plus petites entreprises, par exemples celles de représentants de la société civile, sont les premières victimes de ces inégalités. Même si elles peuvent être très respectées et influentes malgré leur manque de moyen et de budgets, l'inégalité d'accès aux ressources et donc à l'influence est réelle, et elles sont de fait sous-représentées.

Une dimension supplémentaire de la transparence du lobbying qui intervient en faveur des plus petites entreprises est la compensation partielle de leur faiblesse financière face aux intérêts économiques des plus dominants. Nous l'avons vu, l'expression d'intérêts au niveau de l'Union Européenne s'organise d'une manière telle que les rapports entre institutions européennes et représentants d'intérêts gardent une facette clientéliste. Sabine Sauruger et Emiliano Grossman⁷⁶ montraient qu'au plus un lobby est organisé, au plus ses chances d'atteindre les institutions sont élevées, car dépendant grandement des ressources. Pour exercer à Bruxelles et se plier aux exigences de la transparence, il faut de fait pouvoir y établir un bureau, ce qui nécessite des ressources financières et humaines importantes.

Après, ce même groupe d'intérêt disposera de moyens élevés pour influencer au mieux les décideurs : il peut rédiger ses propres études, des rapports statistiques, des *positions papers* etc. Cette inégalité de richesse n'est pas compensée par la transparence de la représentation d'intérêts, et les entreprises les moins à l'aise continueront de manquer de ressources.

La transparence du lobbying est positive à bien des égards quant à la représentation d'intérêts, puisque la capacité d'expression des plus faibles par rapport aux intérêts de grands groupes commerciaux évolue. Cependant, si l'on prend l'exemple des « lobbies anti-lobbies » tels que Transparency International ou CEO, ils se sont fixés pour but d'inciter les pouvoirs publics à toujours plus de transparence du lobbying. Ainsi, ils exercent du lobbying pour réguler le lobbying. Cécile Robert⁷⁷ montre que Transparency International a une approche plutôt positive de la pratique de la représentation d'intérêts en la considérant comme essentielle à la démocratie des institutions européennes, tout en risquant de lui nuire. Elle montre par ailleurs lors d'entretiens avec des membres du CEO que le lobbying était une sorte de piège, qui ne servirait jamais l'intérêt commun malgré la place renforcée des intérêts publics.

⁷⁶ Grossman, Emiliano, et Sauruger Sabine. « Une société de groupes d'intérêt ? », *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, sous la direction de Grossman Emiliano et Sauruger Sabine. Armand Colin, 2012, pp. 5-22.

⁷⁷ Robert, Cécile. « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du *lobbying*. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, vol. 016, no. 1, 2017, page 35.

En quelques sortes, ils espèrent que les politiques de transparence joueront à terme un rôle fatal pour le lobbying, même si la régulation du lobbying semble avoir l'effet inverse⁷⁸, puisqu'un lobbying transparent est un lobbying légitime et donc un lobbying renforcé.

B. La transparence, un coût qui accentue le poids bureaucratique dans le jeu du lobbying européen.

Nous l'avons vu, les politiques de transparence ont eu de nombreuses conséquences sur les pratiques des groupes d'intérêts, et cette pluralité de mesures (lisibilité des processus décisionnels, accès à l'information, publicisation, registres...) a également eu des conséquences pour l'administration publique européenne. Dans cette dernière partie, nous allons voir que les mesures mises en œuvre pour accroître la publicité des informations et des processus sont venues renforcer le poids bureaucratique dans l'exercice de la représentation d'intérêts au niveau européen.

Nous faisons souvent face à des arguments qui avancent que les pouvoirs économiques privés seraient indépendants et qu'ils auraient la capacité à influencer le fonctionnement des organisations publiques.

En fait, la transparence nous montre plutôt l'inverse, et pousse à se poser la question dans l'autre sens : comment les pouvoirs publics arrivent à conditionner le fonctionnement des acteurs privés, mais surtout comment ils arrivent à hiérarchiser et modifier l'équilibre du rapport de force entre les différents acteurs privés.

La multiplication des normes procédurales relatives à la transparence renforce le poids du capital bureaucratique des agents administratifs, mais aussi des représentants d'intérêts du champ de l'eurocratie.

⁷⁸ Ibidem

La succession de modification des prérequis de la transparence ont produit des sentiments réfractaires⁷⁹ chez ceux dont le travail est la mise en œuvre concrète de la publicisation des données, notamment car cette charge de travail supplémentaire nécessite des moyens humains supplémentaires, et des dispositifs de gestion des données qui semblent avoir besoin d’être améliorés :

« Je n’ai pas l’impression qu’il y ait un contrôle humain derrière, il y a des notifications, un système informatique qui crée toutes les fiches et qui permet de relancer lorsque la dernière déclaration est arrivée à échéance (...) mais ça a l’air d’être bancal », Karl Stoeckel, AMU.

Les acteurs concernés ont disposé de nombreux outils pour les aider à se plier au mieux aux politiques de transparence et à la publicisation de données : guides pour aider au remplissage de différentes plateformes, dispositifs de plaintes en cas d’erreur, codes de conduites pour les experts amenés à faire des déclarations publiques, codes de déontologie... Les missions, et la charge de travail ne cessent d’augmenter au sein du Secrétariat général en charge de la « transparence, gestion documentaire et accès aux documents », les données à contrôler sont croissantes avec le même nombre d’agents. La politique de publicisation des données semble être une tare pour les membres de l’administration.

Si l’on prend l’exemple du programme « Mieux légiférer » lancé en mai 2015, il avait pour objectif d’« améliorer la qualité technique des instruments de politiques publiques de l’Union européenne »⁸⁰. Il s’agit de réduire la charge administrative des agents, mais aussi et surtout de réorganiser la manière de travailler pour accroître un peu plus la rationalisation de l’action publique, grâce à des instruments « efficaces et efficients », « compréhensibles et prévisibles ». Le programme, dont le but est de renforcer la capacité administrative de la Commission, a pour conséquence directe de renforcer le rôle des instances européennes dans le champ de l’eurocratie, et donc celui des détenteurs d’un « capital bureaucratique »⁸¹.

⁷⁹ Michel, Hélène. « La transparence dans le champ de l’eurocratie : un instrument politique au service de la bureaucratie (1992-2022) », *Revue française d’administration publique*, vol. 181, no. 1, 2022, page 178.

⁸⁰ Michel, Hélène. « La transparence dans le champ de l’eurocratie : un instrument politique au service de la bureaucratie (1992-2022) », *Revue française d’administration publique*, vol. 181, no. 1, 2022, page 23.

⁸¹ Georgakakis, Didier. « Quel pouvoir de « l’eurocratie » ? Éléments sur un nouveau champ bureaucratique transnational », *Savoir/Agir*, vol. 19, no. 1, 2012, pp. 49-59.

Les nouveaux, et les plus petits groupes d'intérêts sont alors bien moins armés que les grandes sociétés pour se plier aux règles de la transparence et aux cahiers des charges imposés. Ainsi, ils doivent inculquer une certaine méthodologie, recruter des professionnels de l'Union Européenne aptes aux règles du jeu de la transparence, afin d'accumuler un capital bureaucratique indispensable à l'exercice de fonctions européennes. Les acteurs en relation avec la Commission doivent se conformer davantage aux règles de la bureaucratie, tandis que la Commission voit son pouvoir renforcé à travers l'extension de son capital bureaucratique.

L'ouverture et l'implication de la société civile dans la conduite de l'action publique est symptomatique de cette tendance. Les consultations, supposées permettre la remontée d'avis et de commentaires extérieurs aux champs de l'eurocratie, paraissent assez éloignées de la réalité des faits. Rares sont les cas de « citoyens lambdas » qui viennent exprimer leur position sur un sujet, alors que les consultations représentent une opportunité supplémentaire pour les groupes d'intérêts de donner leurs avis et de faire des remarques sur les projets en cours. Ces consultations « ouvertes » sont par ailleurs sélectives, et le discours intentionnel bien éloigné des citoyens probablement pas conscients qu'ils sont en capacité de dialoguer avec les institutions.

Une fois de plus, ce sont les représentants d'intérêts au capital bureaucratique élevé qui sont les plus susceptibles de répondre aux consultations, tandis que ceux au capital plus faible peineront plus, étant donné leur plus faible capacité à rédiger et soumettre des contributions. Leur capacité de réponse dépend des ressources de l'organisation dans laquelle ils œuvrent, mais aussi des compétences et des savoir-faire des membres de l'organisation. Un certain langage administratif spécifique et eurocratique est nécessaire à cet exercice, ressources dont les plus faibles ne disposent pas ou peu.

Les travaux de Sylvain Laurens sont assez représentatifs de l'appropriation du capital bureaucratique européen dans le cadre de la représentation d'intérêts.

Ses recherches montrent que les représentants d'intérêts « importent au cœur du travail de cristallisation des intérêts des milieux économiques une série de contraintes normatives et pratiques qui correspondent précisément aux attentes des agents administratifs »⁸². Alors, l'appropriation du capital bureaucratique, ces compétences techniques de « savoir » sur le fonctionnement des institutions, est au centre de la relation entre représentants d'intérêts et institutions européennes. Il montre alors que les entreprises ont tendance à se tourner vers les administrations pour exercer leur lobbying, plutôt que vers d'autres « arènes de décision ».

Ce lobbying qui privilégie les acteurs administratifs mobilise une forme de « quiet politics »⁸³, qui « opère dans les arènes où la présence des ONG, de la société civile est souvent réduite »⁸⁴. Ainsi, le coût d'entrée dans les pourparlers avec l'administration est beaucoup plus élevé, de par la technicité des informations transmises, et nombreux sont les acteurs qui n'ont pas la possibilité de produire une expertise accrue, du moins équivalente. L'administration européenne dispose d'un pouvoir normatif, et fixe un cadre dans lequel les acteurs sont autorisés ou non à dialoguer avec elle.

En un sens, la transparence apparaît moins comme un contrôle du lobbying que la mise en place d'interlocuteurs privilégiés : on identifie les groupes qui savent comment parler à la Commission et qui savent comme jouer avec les règles du jeu européen. Si une organisation comprend les règles techniques, comment fonctionne la bureaucratie européenne et comment jouer avec la transparence, alors elle est la bienvenue.

« C'est qu'il y a quand même une bulle Bruxelloise, avec des façons de parler, on remercie toujours la Commission de ce qu'elle fait même si on ne pense pas un mot... Après vous êtes obligé de respecter un certain nombre de codes quoi... », Dominique Graber, BNP Paribas.

⁸² Laurens, Sylvain. « Au-delà du lobbying : réflexions sur l'appropriation privée du capital bureaucratique », *Entreprises et histoire*, vol. 104, no. 3, 2021, page 33.

⁸³ P. Culpepper, *Quiet politics and business power. Corporate control in Europe and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

⁸⁴ Laurens, Sylvain. « Au-delà du lobbying : réflexions sur l'appropriation privée du capital bureaucratique », *Entreprises et histoire*, vol. 104, no. 3, 2021, page 36.

À l'inverse, les autres se heurtent à une forme de « barrière d'entrée », ce qui rejoint les précédents propos du directeur du bureau de représentation d'AMU :

« In fine, le registre est un signe d'une acculturation aux pratiques européennes. On ne peut pas venir simplement avec ses pratiques (...) il faut montrer qu'on est capables de se conforter à des codes différents (...). On ne peut pas venir simplement avec ses pratiques (bien qu'elles soient très bonnes) (...) il faut montrer qu'on est capables de se conforter à des codes différents (...). C'est un peu un révélateur de ça aussi le registre de transparence, d'une bonne volonté de bien faire (...). Avant de venir à Bruxelles, je ne percevais pas l'importance de ces codes-là. »

CONCLUSION

Au cours de cette recherche, nous avons cherché à rendre compte, dans un premier temps, des effets de la transparence sur les pratiques du lobbying et plus globalement de la représentation d'intérêts à Bruxelles.

Nous nous sommes demandés comment il était possible que les pratiques du lobbying et de l'exercice de l'influence restent à l'écart du public quand, en parallèle, la transparence induit une visibilité accrue des processus décisionnels et une mise à disposition publique d'un ensemble de données des institutions et des groupes d'intérêts.

Nous avons fait face à une littérature sur les politiques de transparence de l'Union Européenne qui traite peu les questions des effets de ces politiques sur les pratiques des groupes d'intérêts. Elle nous a cependant appris que la transparence n'a que peu d'effets sur ces pratiques, alors que la littérature sur les groupes d'intérêts tend à affirmer que la transparence limite l'influence des lobbies de par le volet de publicité qu'elle induit.

Nous avons donc formulé l'hypothèse suivante : la transparence permet de limiter l'influence des groupes d'intérêts, mais n'est pas si contraignante que l'on aurait tendance à le penser. Nous avons également avancé que les politiques de transparence auraient parallèlement permis la création de nouvelles pratiques de l'influence, et auraient permis l'accentuation du capital bureaucratique, déjà en place à Bruxelles, et nécessaire à l'exercice de la représentation d'intérêts dans les sphères européennes.

Afin de tester nos hypothèses précédemment énoncées, nous nous sommes basés sur des entretiens semi-directifs menés grâce à un échantillon de 5 (ou 6) représentants de groupes d'intérêts, ayant une représentation permanente à Bruxelles, et dont les pratiques évoluent en lien avec les politiques de transparence européennes.

Ainsi, la démonstration a mis en exergue qu'en effet, malgré une réglementation du lobbying complexe et assez contraignante, tous les groupes d'intérêts adhèrent de fait aux politiques de transparence et que ces dernières ont un impact peu perceptible sur leurs pratiques et leur manière de représenter les intérêts de leur organisation.

La transparence n'a donc pas modifié complètement les règles du jeu du lobbying. Nous avons ainsi vu que ce cadre réglementaire peu contraignant amenait tout de même les groupes d'intérêts à développer de nouvelles pratiques en parallèle du maintien d'anciennes pratiques.

Toutefois, les nouvelles règles du jeu du lobbying induites par la transparence ont accentué la différence entre les groupes à caractère publics, et ceux à caractère privés, à cause des « coûts » qui sont induits par la transparence. De plus, nos entretiens nous ont permis de constater que les discours institutionnels peuvent être relativement éloignés de la réalité du terrain, notamment car la transparence a tout de même induit de nouvelles pratiques du lobbying issues de la transparence.

Au final, ce mémoire aura montré qu'en raison de la technicité nécessaire à l'exercice de fonctions européennes, le capital bureaucratique européen est le principal facteur de clivage pour l'appropriation de la transparence par les groupes d'intérêts : les entreprises les plus dominantes, au capital bureaucratique européen élevé, s'approprient la transparence comme une ressource supplémentaire, tandis que les groupes plus petits et plus récents pâtissent de la transparence. Les entretiens et la littérature nous ont finalement permis d'avancer que la transparence était un coût accentuant le poids bureaucratique dans le jeu du lobbying européen. De plus, elle se révèle moins comme un contrôle du lobbying que comme la mise en place d'interlocuteurs privilégiés avec lesquels les institutions européennes peuvent échanger

BIBLIOGRAPHIE

MONOGRAPHIES :

ALAMI Sophie, Les méthodes qualitatives, Paris, Presse Universitaire de France, 2013, 128 pages.

ALBARELLO Luc, Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales, Paris, Armand Colin, 1995, 180 pages.

BERTHIER Nicole, Les techniques d'enquête en sciences sociales : Méthodes et exercices corrigés, Paris, Armand Colin, 2011, 352 pages.

BLANCHET Alain, Les techniques d'enquête en sciences sociales. Observer, interviewer, questionner, Paris, Bordas, 1987, 17 pages.

COURTY Guillaume, Le lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique, Bruxelles, Peter Lang, 2018, 401 pages.

COURTY Guillaume, Le lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique, Bruxelles, Peter Lang, coll. « La fabrique du politique », 2018, 401 pages.

COURTY Guillaume, Les groupes d'intérêts, Paris : La Découverte, 2006, 128 pages.

CULPEPER Pepper, Quiet politics and business power. Corporate control in Europe and Japan, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 222 pages.

GRAWITZ Madeleine, Méthodes des sciences sociales, Paris, Dalloz, 2001, 1019 pages.

LAURENS Sylvain, Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles, Marseille, Agone, 2015, 464 pages.

ROSANVALLON Pierre, La Légitimité démocratique - Impartialité, réflexivité, proximité, Seuil, Paris, 2008, 384 pages.

VAUCHEZ, Antoine. Démocratiser l'Europe, Paris, Seuil, 2014, 112 pages.

ARTICLES :

ALDRIN Philippe et HUBE Nicolas. « L'Union européenne, une démocratie de stakeholders. Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique », Gouvernement et action publique, vol. 5, 2016, p. 125-152.

BELORGEY Nicolas « Les origines de la légitimation non démocratique de l'Union européenne », Cités, n°13, 2003, pp. 67-79.

COURTY Guillaume et MILET Marc, « La juridicisation du lobbying en France. Les faux-semblants de l'eupéanisation soft d'une politique de transparence », Politique européenne, volume 61, n°3, 2018, pp. 78-113.

COURTY Guillaume, « III. Une contribution à la sociologie de l'État moderne », Guillaume Courty éd., Les groupes d'intérêt. La Découverte, 2006, pp. 72-100.

DÜR Andreas, « Measuring Interest Group Influence in the EU » in European Union Politics, Salzburg: SAGE Publications, 2008, pp.559-576.

GEORGAKAKIS Didier, « Quel pouvoir de « l'eurocratie » ? Éléments sur un nouveau champ bureaucratique transnational », *Savoir/Agir*, volume 19, n°1, 2012, pp. 49-59.

GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, « Chapitre 6 - La représentation des intérêts dans l'Union européenne », in *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, sous la direction de GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine, Armand Colin, 2012, pp. 211-250.

GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, « Une société de groupes d'intérêt ? », in *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, sous la direction de GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine, Armand Colin, 2012, pp. 5-22.

HOLMAN Craig et LUNEBURG William, « Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform », *Interest groups & Advocacy*, volume 1, 2012, pp.75-104.

LASCOUMES Pierre et BEZES Philippe, « Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre légal », *L'Année sociologique*, volume 59, n°1, 2009, pp. 109-147.

LAURENS Sylvain, « Au-delà du lobbying : réflexions sur l'appropriation privée du capital bureaucratique », *Entreprises et histoire*, volume 104, n°3, 2021, pp. 32-44.

LAURENS Sylvain, « I. L'entrelacement : une nouvelle administration à la recherche d'interlocuteurs économiques (1958-1980) », *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, sous la direction de LAURENS Sylvain, Agone, 2015, pp. 35-78.

LEMIEUX Cyril, « 2 – Problématiser », *L'enquête sociologique*. Presses Universitaires de France, 2012, pp. 27-51.

MICHEL Hélène, « La transparence dans le champ de l'eurocratie : un instrument politique au service de la bureaucratie (1992-2022) », *Revue française d'administration publique*, volume 181, n°1, 2022, pp. 167-185.

MICHEL Hélène, « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, volume 165, 2018, pp. 5-15.

MICHEL Hélène, « Société civile » ou peuple européen ? L'Union européenne à la recherche d'une légitimité politique », *Savoir/Agir*, volume 7, n°1, 2009, pp. 33-41.

NOVAK Stéphanie, « La transparence n'a rien changé ! ». *Politique européenne*, volume 69, 2020, pp. 150-175.

OFFERLÉ Michel, « Groupes d'intérêt(s) », Dictionnaire des mouvements sociaux. Presses de Sciences Po, 2009, pp. 279-286.

ROBERT Cécile, « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », Gouvernement et action publique, volume 6, n° 1, 2017, pp. 9-32.

ROBERT Cécile, « La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. Genèses et usages d'une injonction ambivalente », Politique européenne, volume 61, n°3, 2018, pp. 8-43.

ROBERT Cécile, « Les dispositifs de transparence entre instruments de gouvernement et « machines à scandales ». Fabrique et mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen », Politique européenne, volume 61, n°3, 2018, pp. 174-210.

ROBERT Cécile, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. » Politique Européenne, volume 32, 2010, pp. 7-38.

SAURUGGER Sabine, Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », Raisons politiques, volume 10, n°2, 2003, pp. 151-169.

TILLY Charles, « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », Vingtième Siècle. Revue d'histoire, volume 4, n°1, 1984, pp. 89-108.

DOCUMENTS OFFICIELS :

Charte des services publics. Conseil des ministres du 18 Mars 1992.

COMMISSION EUROPEENNE & PARLEMENT EUROPEEN, ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, L 191/29, Bruxelles, 2011.

COMMISSION EUROPEENNE, Code de conduite des commissaires, SEC (2004) 1487/2, Bruxelles, 2011.

COMMISSION EUROPEENNE, Glossaire des synthèses - Déficit démocratique.

COMMISSION EUROPEENNE, Initiative européenne en matière de transparence.

COMMISSION EUROPEENNE, Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM (2001) 428, Bruxelles, 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, MEMO. Version révisée du registre de transparence : « plus d'informations, plus d'incitations et plus de fermeté à l'égard de ceux qui enfreignent les règles, Bruxelles, 2014.

COMMISSION EUROPEENNE, Rapport de la Commission sur l'application en 2016 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM (2017) 738 final, Bruxelles, 2017.

COMMISSION EUROPEENNE, Registre de transparence.

COMMISSION EUROPEENNE, Statistiques du registre de transparence.

COMMISSION EUROPEENNE, Transparence.

COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission : Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées, 11 décembre 2002, Bruxelles, COM (2002) 704 final.

COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission sur l'Initiative européenne en matière de transparence : Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite), 27 mai 2008, Bruxelles, COM (2008) 323 final.

COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué de presse : Atteindre l'objectif de la transparence : la Commission propose un registre obligatoire pour toutes les institutions de l'UE, Bruxelles, 28 septembre 2016.

PARLEMENT EUROPEEN, Communiqué de presse : Début des négociations sur un registre de transparence obligatoire pour les trois institutions de l'UE, 20180417IPR01903, Bruxelles, 2018.

Rapport Ford (A4-200/96), 16.07.1996 ; Rapport Nordmann (A4-177/96), 16.07.1996.

SECRETARIATS GENERAUX DU PARLEMENT EUROPEEN ET DE LA COMMISSION EUROPEENNE, Rapport annuel sur le fonctionnement du registre de transparence 2015, Bruxelles, 2015.

ANNEXES

I. Grille d'entretien

- Quel est votre rôle en tant que X au sein de X ?
- En quoi consiste votre travail et quelles sont vos pratiques ?
- Vous occupez ce poste depuis X années : comment votre manière de travailler a pu évoluer ?
- En poste à Bruxelles/Paris, quelles sont les ressources que vous pouvez être amenée à mobiliser dans l'exercice de vos fonctions ?
- Comment votre organisation est-elle structurée à Bruxelles ?
- J'imagine que vous questionner sur une journée type n'aurait que très peu de sens, comment s'organise votre planning sur plusieurs mois ?
- Qu'est-ce que les politiques de transparence ont pu changer sur vos pratiques/les pratiques de votre groupe quant à la représentation d'intérêts ?
- De nouveaux mécanismes de l'influence ont-ils émergé ? Si oui, lesquels ?
- Qui s'occupe du Registre de transparence ? Comment est-il géré, mis à jour etc...
- Êtes-vous amené à le consulter ? Peut-il vous servir ? Amène-t-il de nouvelles pratiques de l'influence et de la représentation d'intérêt ? (Publications de réunions de la concurrence, consultations publiques, propositions législatives, dépenses des groupes, masse salariale...)
- Au niveau de l'accréditation au Parlement ? Quelle utilité et quelles pratiques ? Comment palliez-vous l'absence d'accréditation au Parlement ?
- Qu'est-ce que la transparence aurait pu changer au Parlement ? Au niveau des pratiques de ce dernier, et des pratiques de votre groupe ?
- Ressentez-vous une accentuation de la différence entre plus petits et plus grands groupes bruxellois au regard de la transparence ?
- Ressentez-vous la transparence comme une volonté des institutions européennes d'accroître le capital bureaucratique nécessaire à l'exercice de fonctions européennes ?

II. Présentation des enquêtés

	Âge	Profession	Employeur	Caractéristiques sociales et trajectoires professionnelles
Enquêté 1	59	Directrice affaires publiques	BNP Paribas	Sciences Po en Droit, puis double maîtrise de lettres classiques et d'archéologues, puis 17 ans au sein du groupe
Enquêté 2	35	Directeur représentation permanente	Aix-Marseille Université	Président UNL durant sa jeunesse, puis à la tête de LMDE, chargé d'enseignement en questions européennes, et président du réseau UniLiON
Enquêté 3	47	Directrice représentation permanente	Anonyme, Opérateur postal français	Chargée de missions européennes au sein du groupe.
Enquêté 4	N/A	Chargé de missions en Affaires européennes	Anonyme, Représentation d'es intérêts des métiers de l'artisanat	Assistant Parlementaire, Assistant de recherches à l'INHESJ, puis EA Officier
Enquêté 5	N/A	Chargé de relations européennes	Anonyme, Représentation d'intérêts des consommateurs	N/A
Enquêté 6	42	Head of Office European Affairs	Anonyme, Représentation des intérêts d'assureurs	Stagiaire juridique dans le privé, puis Head of Office

III. Présentation détaillée des enquêtés et des entretiens

A. Dominique GRABER, Directrice des Affaires publiques du groupe BNP Paribas depuis 17 ans. (21/02/2022)

BNP Paribas est le premier groupe bancaire privé français, la 1^{ère} banque européenne, et la 8^{ème} banque internationale, cotée au CAC40, et est une entreprise privée depuis 1993. J'ai pu parler à Madame Graber depuis son bureau à Paris, en visioconférence puisque les mesures sanitaires relatives à leurs locaux ne permettaient pas un entretien en présentiel. Elle a une maîtrise de droit public qu'elle a passé à Sciences Po Paris, et a rapidement été à la tête de la branche européenne de Winter Capital et de son premier fond d'investissement en Europe. Elle a ensuite été à la tête de la stratégie de la BNP, puis à la Direction des Affaires Publiques. Madame Graber m'a précisé qu'elle parlait souvent avec des étudiants qui font un mémoire de recherche, je l'ai très vite ressenti, puisqu'elle savait ce qu'elle disait, comment elle choisissait de le dire, et son discours était très mécanique et « corporate ». Il a été très compliqué de creuser sur les questions de transparence, elle n'arrivait pas à comprendre les tenants et aboutissants de mon sujet.

B. Karl Stoeckel, Directeur du Bureau de représentation d'Aix-Marseille Université à Bruxelles. (21/03/2022)

Aix-Marseille Université est la seconde université française en termes de participation à des programmes européens. C'est donc une université publique, qui compte 80 000 étudiants. J'ai pu converser avec Monsieur Stoeckel durant un long moment à son bureau Rue du Trône à Bruxelles, puisque nous avons déjà échangé à de multiples reprises par le passé. C'est un syndicaliste assez reconnu dans le monde étudiant, puisqu'il avait été le meneur du mouvement contre la réforme CPE en 2006, puis a été Président de l'Union Nationale des Lycéens l'année suivante. Il a commencé en tant que Secrétaire Général de la Mutuelle des Étudiants, et il occupe 3 postes différents aujourd'hui : Chargé d'enseignement de Questions européennes à Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Co-Président du réseau UniLion, et Président du Bureau d'AMU à Bruxelles.

Il a fait preuve d'une ouverture à la discussion impressionnante, a répondu à toutes mes questions sans aucun tabou, j'en ai appris énormément sur son métier, et sur la représentation d'intérêts publics à Bruxelles. Il a toujours œuvré dans le public, ce qui s'est ressenti lors de l'entretien.

C. Anonyme, Chargée de missions européennes dans un groupe postal public français. (03/03/2022)

La personne interviewée occupe de poste de Chargée de missions européennes au sein d'un opérateur postal français public. Ses actionnaires sont la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 66%, et l'État français à hauteur de 33%. Le groupe emploi aux alentours de 250 000 personnes. Elle n'a pas pu me recevoir dans leurs locaux, mais ils disposent d'une représentation permanente à Bruxelles, dans laquelle son poste se trouve. Elle est en poste depuis 10 ans, mais elle n'a pas jugé utile de développer sur son parcours, en avançant que ces informations n'étaient pas nécessaires à notre entretien. L'enquêtée a demandé l'anonymisation de sa personne et de son employeur pour « préserver son secret professionnel » et éviter d'éventuelles répercussions, puisque ses supérieurs sont assez retissant aux entretiens, malgré le fait que ce soit une entreprise au cœur du service public français. Le groupe œuvre au niveau français, européen, mais aussi mondial. L'enquêtée a eu énormément de mal à comprendre le sujet de ma recherche ainsi que mon intérêt pour la transparence, et encore plus sur ce que la transparence aurait pu changer au niveau européen, notamment car le groupe est français et public, donc rodé aux principes de transparence. Malgré des recadrages quasi-permanents, elle a guidé l'entretien comme bon lui semblait et n'a que très peu répondu à mes questions.

D. Anonyme, EU Affairs Officier au sein du groupe CMA France. (16/04/2022)

La personne enquêtée occupe le poste de EU Affairs Officier au sein du groupe CMA France, la Chambre des Métiers et de l'Artisanat, un groupe d'entreprises publiques de 107 établissements. La personne est en poste à Paris, et n'a pas pu me recevoir en présentiel ou même en visio-conférence à cause d'un emploi du temps surchargé (je l'ai contactée assez tard, donc les dates limites se rapprochaient).

Elle m'a répondu par le biais du questionnaire que je lui avais transmis, et m'a apporté des réponses très développées, concrètes, et pleines d'informations pertinentes. Elle n'a pas demandé explicitement l'anonymisation, mais je n'ai pas pu lui poser la question sur le moment, et malgré de nombreuses relances par mails, elle ne m'a pas répondu non plus, j'ai donc préféré anonymiser son entretien par précaution. La personne interrogée est diplômée de Sciences Po Paris et de l'IEP de Lyon en Affaires Européennes et en Politiques Publiques. Elle a commencé sa carrière en tant qu'Assistant Parlementaire au sein du groupe Les Républicains, puis comme Assistant de Recherche à l'INHESJ sur la radicalisation et la fausse monnaie. Elle est en poste à la tête des Affaires européennes du groupe CMA depuis 3 ans.

E. Anonyme, Conseiller juridique principal dans la Représentation des intérêts de consommateurs au niveau européen. (07/04/2022)

La personne interviewée occupe le poste de Conseiller juridique au sein d'un Bureau de représentation des intérêts des consommateurs au niveau européen. Elle a préféré que son organisation et son identité soient anonymisées, puisqu'elle aurait eu trop d'expériences négatives avec d'autres étudiants qui auraient déformé des propos issus des entretiens qu'elle aurait accordés, mettant en péril son organisation et sa place dans l'organisation. Ainsi, elle travaille pour une fédération de 43 associations de consommateurs issues de trente et un pays européens, organisation communautaire qui ne s'occupe que des problèmes de consommation. Elle est en poste depuis plus de 6 ans au sein de cette organisation au caractère public. La personne est diplômée en Droit à l'Université de Lisbonne et de Louvain, puis a validé un Master de Droit européen au Collège d'Europe. L'entretien s'est très bien déroulé, les réponses très complètes, franches et transparentes, notamment car l'enquêteur avait reçu un étudiant peu de temps avant dont le mémoire traitait également des questions de transparence au niveau de l'Union Européenne.

F. Anonyme, Directeur du Bureau de Représentation d'un groupe représentant les intérêts des assureurs français. (12/05/2022)

La personne interviewée occupe le poste de Directeur du Bureau de représentation d'un groupe patronal qui rassemble l'ensemble des entreprises d'assurance et de réassurance opérant en France, soit 247 sociétés, et 99 % du marché global de l'assurance en France. Leur but est de représenter l'assurance auprès des pouvoirs publics nationaux et internationaux, des institutions et des autorités administratives européennes. Elle occupe ce poste depuis 3 ans, et dispose d'une maîtrise en droit des affaires à L'Université Paris 1 Sorbonne, d'un second master de droit à l'Université de Cologne, puis d'un master d'Affaires publiques au sein du Collège d'Europe. Nous nous sommes entretenus en visioconférence, l'enquête se trouvant à Bruxelles et étant dans l'incapacité de me recevoir dans ses locaux. Il a commencé en tant que Conseiller Juridique au sein d'une entreprise privée de joaillerie, puis dans un cabinet d'avocats privé, et est en emploi depuis plus de 3 ans au sein du groupe d'assureurs. L'entretien était très instructif, très complet, j'ai pu permettre à l'enquête d'en apprendre beaucoup sur la transparence au niveau européen, étant donné qu'il n'était pas très familier de ces questions, et lui m'a beaucoup appris quant à la représentation des intérêts des assureurs au niveau européen. Ils représentent les intérêts patronaux de sociétés privées, et sont à priori très peu conscients des impératifs de transparence européens.