

Au cœur
du lobbying européen

Presses Universitaires de Liège

presses@uliege.be
Place de La République française, 41
Bât. O1 (7^e étage)
4000 Liège – Belgium
www.presses.uliege.be

© 2024
Tous droits de reproduction,
d'adaptation et de traduction
réservés pour tous pays

Maquette de couverture : Julien NOÏSET
Mise en page : Thierry MOZDZIEJ

D/2024/12.839/12
ISBN : 978-2-87562-411-6
Imprimé en Belgique

Jean COMTE

Au cœur du lobbying européen

Les voies de l'influence

Version revue et augmentée



Presses Universitaires de Liège

Petite Collection MSH

Quand les savoirs rencontrent la vie quotidienne

La Petite Collection MSH prolonge le projet de la Maison des Sciences de l'Homme de l'Université de Liège : celui de la circulation des savoirs, de leur enrichissement et de leur mise à l'épreuve par le débat. Par ces publications, la MSH contribue à alimenter un espace de réflexions, d'échanges et d'engagements pour un large public.

Directrices de Collection : Rachel BRAHY et Élise VANDENINDEN
Assistante éditoriale : Vanessa HAMOIR



Dans cette collection

LOWIES Jean-Gilles, *La laïcité à l'épreuve de la culture*, 2021.

ALLART Dominique, BERTHELET Yann et ROCHETTE Bruno (dir.), *Le latin à l'université, aujourd'hui*, 2021.

LUCEÑO MORENO Marta, *Nadia Khiari. Conversation avec une dessinatrice politique engagée*, 2020.

VRANCKEN Didier, *Les invisibilités barbares. Repenser l'intervention sociale*, 2019.

Liège Game Lab, *Culture vidéoludique !*, 2019.

KUNYSZ Pavel, *Construire (dans) le vide. Les architectes face aux imaginaires de la friche de Bavière*, 2019.

LE BUSSY Olivier, *L'Union européenne, une utopie en péril ?*, 2018.

GIOE Sibylle, *Frontières, Papiers, Humains ! Banalité du mal et migration*, 2018.

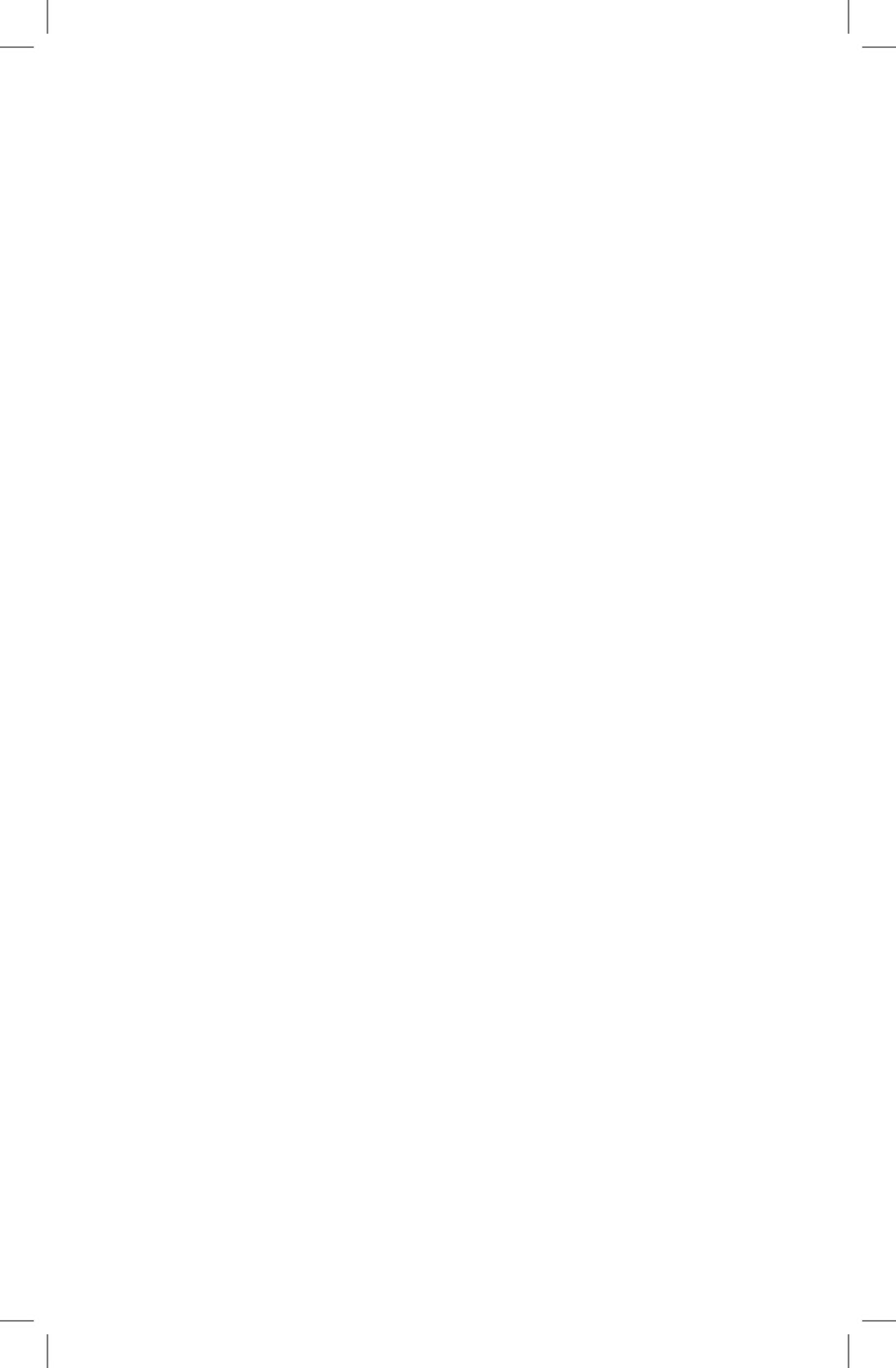


Remerciements

« La rédaction de ce livre a été un processus enthousiasmant, mais aussi long et difficile. Je souhaite remercier ici les personnes qui m'ont accompagné, et tout particulièrement :

Lia pour son soutien constant durant l'entièreté du projet ; Céline Schoen, Louis-Marie Durand, Johan Barros, Valère Moutarlier, Olivier Le Bussy et Frédéric pour leur aide et leurs conseils ; Victor et Justine pour leur relecture attentive et leur soutien ; Julien Navarro et Frédéric Mérand pour leurs encouragements très précieux, et Sylvain Laurens pour sa réponse positive et rapide à ma proposition de collaboration ; enfin Rachel Brahy et Vanessa Hamoir pour leur aide et leur patience durant la longue finalisation du manuscrit. Je remercie également Sophia, dont l'aide a été précieuse pour terminer la réédition de l'ouvrage ».

Jean COMTE







Préface

It is necessary then in considering representative government, or democracy, [...] to consider it in terms of the various group pressures that form its substance¹.

Les groupes d'intérêt et les lobbys font partie intégrante du fonctionnement de l'Union européenne (UE). C'est ce que montre Jean Comte dans ce brillant petit ouvrage. Avec plus de 12.000 entités inscrites au registre officiel des lobbys, il serait vain de nier l'ampleur du phénomène. *Au cœur du lobbying européen* offre une exploration minutieuse et suggestive de l'organisation et des actions des groupes de pression actifs au cœur de l'Europe. Mais l'intérêt de l'ouvrage tient surtout à la thèse que défend son auteur, d'une façon fort convaincante : l'influence considérable exercée par les groupes d'intérêt sur la politique européenne s'explique moins par les moyens énormes qu'ils mobilisent que par le fait que « les institutions européennes ont construit un système qui les fait intervenir directement et proactivement à tous les niveaux de l'élaboration des lois ».

Cet ouvrage offre, en réalité, une plongée au cœur du fonctionnement de l'UE et donne à comprendre ce qui, dans sa nature même, rend possible la banalisation du lobbying. Deux facteurs peuvent être signalés ici, en guise d'invitation à la lecture. D'une part, les institutions communautaires, au regard de l'étendue des prérogatives et responsabilités qu'elles exercent, sont faiblement dotées en personnel et en compétences techniques. Elles n'ont alors souvent d'autre choix que de s'appuyer sur des sources

¹ BENTLEY Arthur, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908, p. 452.

d'information et d'expertise externes, ce qui crée une brèche dans laquelle les lobbys s'engouffrent. D'autre part, l'attitude à l'égard des représentants d'intérêts privés correspond à une stratégie de légitimation des institutions communautaires : celles-ci, à commencer par la Commission, sont faiblement reliées aux citoyens auxquels les décisions qu'elles prennent sont censées s'adresser. Et si l'on creuse davantage, c'est même à l'origine, en raison de la volonté de contourner les antagonismes nationaux et les blocages de la politique partisane, que les Communautés européennes ont obéi, dès la Communauté européenne du charbon et de l'acier, à une logique de dépolitisation passant par un dialogue privilégié avec les représentants d'intérêts organisés. L'élection directe du Parlement européen depuis 1979 et le rôle accru de ce dernier dans la désignation de la Commission depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne n'ont pas suffi à effacer cette logique.

Les pages qui suivent, tout en étant sans concession s'agissant des dérives du lobbying à l'échelle européenne, dressent une image nuancée de sa portée et de son étendue. Notons tout d'abord que si autant d'entreprises, d'acteurs privés, d'associations professionnelles tentent d'influencer les décideurs européens, c'est que ceux-ci ont un poids particulièrement important. Les efforts déployés au regard des résultats parfois limités soulignent en outre que l'opération n'est sans doute pas aussi simple qu'on pourrait le croire... Le livre démontre d'ailleurs la capacité des acteurs politiques à résister aux groupes d'intérêt, au travers de l'analyse du cas de la directive sur les lanceurs d'alerte par exemple.

Par ailleurs, Jean Comte suggère de multiples pistes pour encadrer et limiter les dérives que l'on observe actuellement. Il plaide pour un encadrement plus rigoureux de la pratique du lobbying avec une inscription obligatoire et non plus facultative au registre dédié. Il défend aussi l'idée de donner des moyens plus conséquents aux organes en charge de le superviser, y compris le pantoufflage. Mais plus en profondeur, il me semble que c'est bien la question de la forte technicité de l'UE et de sa faible

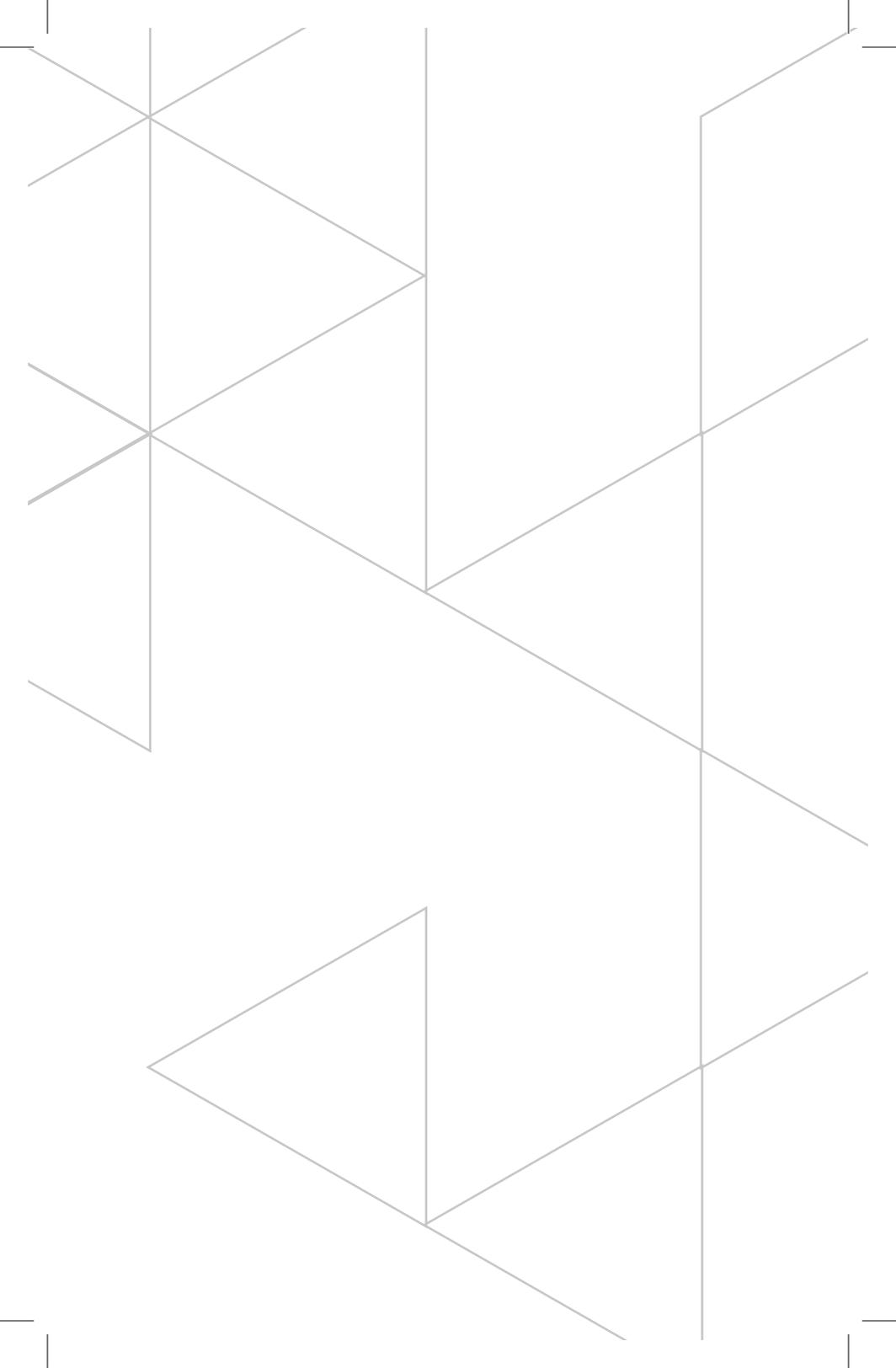
politisation qui mérite d'être questionnée. Parmi les multiples réformes envisageables, le fait de doter le Parlement européen et le Conseil d'un droit d'initiative en matière législative pourrait contribuer à redonner un sens plus *politique* aux initiatives qui sont prises pour réformer les politiques de l'UE et, ce faisant, viendrait couper l'herbe sous le pied aux lobbys dans leur tentative de faire pression, par des arguments techniques, sur la Commission européenne au départ même des processus décisionnels.

Julien Navarro

Maître de conférences en science politique
à l'Université catholique de Lille

Titulaire de la Chaire francophone de science politique
à l'École des Hautes Études Internationales de Vienne







Liste des acronymes utilisés dans cet ouvrage

AFNOR	Association française de normalisation
AEAPP	Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles
AFEP	Association française des entreprises privées
AMICE	Association of mutual insurers and insurance cooperatives in Europe [Association des assureurs mutuels et des coopératives d'assurance en Europe]
ANEC	The European consumer voice in standardisation [Association des consommateurs européens sur la normalisation]
ATD	All together in dignity
BEUC	Bureau européen des unions de consommateurs
BNP Paribas	Banque nationale de Paris
CCPS	Les chambres des compensations
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEN	Comité européen de normalisation
CENELEC	Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique
CEO	Corporate Europe observatory

COPA-COGECA	Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne - Confédération générale des coopératives agricoles
DG	Direction générale
ECOS	European Environmental Citizens' Organisation for Standardisation [Organisation environnementale de citoyens en faveur de la normalisation]
EDRI	European digital rights [Droits numériques européens]
EEB	European environmental bureau [Bureau européen de l'environnement]
EELV	Europe écologie les verts
EFRAG	European financial reporting advisory group [Groupe consultatif pour l'information financière en Europe]
ENNOH	European Network of Network Operators for Hydrogen
ENTSO	European network of transmission system operators [Réseaux européens des gestionnaires de réseaux de transport]
ENTSO-E	European network of transmission system operators for electricity [Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité]
ENTSOG	European network of transmission system operators for gas [Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz]
EPFSF	European parliamentary financial services forum

EPSU	European public service workers [Fédération syndicale européenne des services publics]
ETP	Équivalent temps plein
ETSI	Institut européen des normes de télécommunications
ETUC	European trade union confederation [Confédération européenne des syndicats]
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GESAC	Groupement européen des sociétés d'auteurs et compositeurs
GRTgaz	Gestionnaire du réseau de transport du gaz
IFOAM	International federation of organic agriculture movements
IFRS	International financial reporting standards
KREAB	Kreativ information AB [Creative information inc.]
IBM	International business machines
LCI	La chaîne info
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
NCD Alliance	Non communicable disease Alliance
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PEPP	Pan-european personal pension product [Produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle]

PIB	Produit intérieur brut
PDG	Président-directeur général
PME	Petite ou moyenne entreprise
PWC	PricewaterhouseCoopers
RTE	Réseau de transport d'électricité
SACD	Société des auteurs et compositeurs dramatiques
SACEM	Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique
SCAM	Société civile des auteurs mutlimédia
SEAP	Society of European affairs professionals
SMEunited	Small and medium enterprises
UBS	Union de banques suisses
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNI	Union nationale des indépendants
UNI Europa	Union network international Europa
WWF	World wide fund for nature





Introduction

Le lobbying est un sujet polémique. Beaucoup l'exècrent et y voient la preuve de la corruption endémique de la fonction publique par le secteur privé. Certains, et surtout les lobbyistes eux-mêmes, le décrivent au contraire comme un mécanisme essentiel de la vie démocratique, qui permet aux différents secteurs économiques d'apporter leur contribution aux politiques publiques.

Ce phénomène est surtout « une réalité de la vie publique de tous les pays », comme le résume l'Organisation de coopération et de développement économique². Dans chaque État, des acteurs qui ne font pas officiellement partie du processus législatif influencent les textes de loi³. Ce sont des entreprises, des consultants ou encore des ONG. Ils font pression auprès des gouvernements, influencent les fonctionnaires qui rédigent les textes, et envoient argumentaires et amendements tout faits aux députés. Ils cherchent, en un mot, à faire évoluer le droit dans une direction particulière - qu'il s'agisse de leur intérêt économique pour une entreprise, ou d'une cause plus large pour les ONG.

Lorsque l'on parle du lobbying, c'est souvent instinctivement à Bruxelles que l'on pense. Avec raison : le droit que l'on fabrique dans la capitale de l'UE a une portée beaucoup plus vaste que la seule législation française, allemande ou italienne. Les obligations juridiques qu'il crée s'appliquent directement à l'ensemble de l'UE, soit 450 millions de consommateurs et 22 millions d'entreprises. Sans compter qu'un certain nombre de pays associés comme la Norvège, la Suisse ou le Royaume-Uni

² OCDE, « Panorama des administrations publiques », 2015, 124 p.

³ Nous définissons le lobbying comme l'activité consistant à influencer l'agenda législatif, de l'extérieur - c'est-à-dire sans faire officiellement partie du processus législatif (ce qui serait le cas d'un député, par exemple). Il peut s'agir d'amender un texte législatif précis, comme de peser sur les priorités à l'ordre du jour ou sur le calendrier selon lequel elles sont traitées. Dans les pages qui suivent, nous utiliserons indifféremment les termes « lobbyistes », « représentants d'intérêts », ou « groupes de pression ».

reprennent à leur compte une partie de ce droit, créant de fait un ensemble juridique qui pèse et exporte ensuite ses normes juridiques au reste du monde via une multitude de mécanismes tels que traités commerciaux et accords *ad hoc* sur l'échange de données personnelles ou de services financiers. « Étant donné la portée mondiale de l'action réglementaire de l'UE, il est normal que l'activité de lobbying soit particulièrement importante à Bruxelles », résume Anu Bradford, une professeure américaine qui s'est appliquée à démontrer comment le droit européen influence l'ensemble de la planète. « Les bénéfices que l'on retire de la capture réglementaire de la Commission (européenne) ou d'une autre institution européenne dépassent les bénéfices qu'il y a à influencer n'importe quelle autre agence réglementaire »⁴.

Cela, les lobbys eux-mêmes l'ont bien compris, occupant de plus en plus massivement la capitale européenne. Mi 2022, le nombre d'entités inscrites au registre officiel des lobbyistes a dépassé 12.500 inscriptions, couronnant dix ans de hausse quasi continue.

Au-delà des chiffres bruts, l'écosystème du lobbying bruxellois s'est aussi complexifié. Les secteurs économiques représentés se sont multipliés, tout en s'agglomérant en fédérations nationales ou paneuropéennes englobant plusieurs entreprises, voire plusieurs fédérations. Les ONG ont, quant à elles, développé une présence croissante à partir des années 1980. Enfin, la multiplication et la spécialisation de consultants, dont le seul objet est de vendre des services de lobbying aux entreprises, fédérations et ONG, ont bouclé la boucle en transformant cette activité en secteur économique à part entière.

Hors de Bruxelles, cette densification du secteur n'est pas passée inaperçue. Au contraire : les médias nationaux, qui n'accordent en général qu'une attention limitée aux institutions européennes, redécouvrent régulièrement leur existence quand il s'agit d'écrire qu'elles sont la cible d'une activité frénétique de lobbying. Avec une constante : le ton utilisé est presque toujours celui de la dénonciation. Il s'agit toujours d'exposer de façon

⁴ BRADFORD ANU, « The Brussels effect », Northwestern University School of Law, 2012.

critique l'ampleur d'une activité d'influence d'une ou de plusieurs entreprises et les risques concrets de dévoiement du droit européen que cela implique.

C'est ainsi que le 28 octobre 2020, le *Point* révèle la stratégie de lobbying de Google sur le *Digital Services Act* - un projet législatif en préparation au cœur de la Commission européenne et qui doit remettre à plat la régulation du web⁵. Pour une entreprise dont l'activité est intrinsèquement liée à internet, l'enjeu est énorme. Dans un document interne obtenu par l'hebdomadaire, le géant du web détaille une stratégie d'influence élaborée qui inclut des rendez-vous avec des fonctionnaires de la Commission et des eurodéputés, le sponsoring d'articles de presse, et la mobilisation d'autres entreprises de l'économie numérique ainsi que de l'ambassade américaine auprès de l'UE. L'offensive, détaillée dans ses moindres détails, semble de taille à faire céder la Commission européenne. Le papier du *Point* se termine toutefois par une note d'optimisme avec des citations de responsables politiques européens promettant de résister aux offensives de Google. « La tâche est ardue mais j'y suis préparé », déclare notamment Thierry Breton, le commissaire européen chargé des questions numériques.

Mais d'autres articles sur le lobbying finissent sur la nuance contraire, laissant entendre que la stratégie de pression a porté ses fruits. Ainsi, en mars 2020, *Libération* documente l'énorme lobbying entrepris par le secteur des énergies fossiles en amont de la présentation du *Green Deal* - la stratégie de verdissement de l'Europe dévoilée fin 2019 par la Commission européenne⁶. Exhaustif, le papier recense pêle-mêle des dîners entre patrons et eurodéputés, des conférences organisées par les industriels avec des commissaires européens, la sponsorship de *think tanks* et d'articles, la mobilisation de consultants spécialisés et enfin l'embauche d'anciens fonctionnaires qui ont « pantouflé » dans le privé. Il se termine en sous-entendant que l'administration européenne a cédé aux pressions des

⁵ BERRETTA Emmanuel et GRALET Guillaume, « Comment Google veut faire plier Bruxelles », *Le Point*, 28 octobre 2020.

⁶ MASSIOT Aude, « Énergies fossiles : à Bruxelles, open bar pour les lobbys », *Libération*, 3 mars 2020.

lobbys. Dans sa communication finale sur le *Green Deal*, la Commission définit en effet le gaz naturel comme « une énergie de la transition », expression que l'on retrouve, mot pour mot, dans les communications du lobby gazier. Après tout, comme l'explique l'eurodéputé Pascal Canfin cité dans ce même article, le département de la Commission européenne chargé de la politique énergétique « est très perméable au lobby gazier »⁷.

Résultat logique, c'est bientôt l'ensemble de la bulle bruxelloise qui est soupçonné de corruption. « L'Union européenne est-elle sous la coupe des lobbys ? », résumait ainsi LCI⁸, deux jours avant les élections européennes de mai 2019⁹.

On pourrait multiplier les exemples. La couverture du lobbying européen passe toujours par les mêmes éléments : la description de lobbys suréquipés et de leur activité démesurée, puis l'examen d'une administration qui est réduite à leur résister ou à leur céder. C'est soit la narration d'une confrontation brutale entre les intérêts privés et publics, soit la dénonciation d'une collusion fondamentale entre les deux.

⁷ MASSIOT, Aude, *op. cit.*

⁸ CAMBIER Claire, « L'Union européenne est-elle sous la coupe des lobbys ? », LCI, 24 mai 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://www.tf1info.fr/politique/relevais-attendre-manu-l-union-europeenne-est-elle-sous-la-coupe-des-lobbies-2121444.html> (consultée le 20 février 2022).

⁹ Il est intéressant de noter que, à l'occasion de ces élections européennes, le sujet du lobbying a suscité un intérêt transpartisan nourri dans la classe politique française – intérêt qui confirme cette association forte opérée entre l'administration européenne et les représentants d'intérêts. La lecture des programmes est édifiante. Le Rassemblement national a condamné l'UE qui « livre (les citoyens) à la merci des lobbys ». PS-Place publique et Renaissance ont plaidé pour la mise en place d'une Haute Autorité européenne chargée des lobbys et un encadrement du pantouflage des commissaires européens. EELV poussait pour des mesures similaires pour « en finir avec le pouvoir destructeur des lobbys ». Enfin, la France insoumise proposait la publication obligatoire des rendez-vous avec des représentants d'intérêts, et l'interdiction pure et simple du lobbying pour les entreprises condamnées pour corruption, prise illégale d'intérêts, trafic d'influence ou de fraude fiscale. Cf. la compilation réalisée par le journal en ligne *Contexte* : « Européennes : les propositions des partis analysées une à une », 9 mai 2019, disponible à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/europeennes-on-a-passe-a-la-moulinette-les-programmes-des-candidats_99880.html (consultée le 15 juin 2022).

Cette vision n'est-elle toutefois pas un tantinet simpliste ? Certes, cette grille de lecture reprend bien les éléments fondamentaux que nous avons décrits plus haut, notamment l'importance grandissante du droit européen et les ressources conséquentes que certains acteurs privés mobilisent pour l'influencer. Elle reconnaît également que le lobbying constitue un rapport de force, évitant ainsi certains des discours creux sur la « co-construction » du droit en vogue à Bruxelles¹⁰.

Mais en se concentrant sur les lobbys eux-mêmes, ce discours contourne l'aspect qui est pourtant le plus important : la question de l'attitude des décideurs européens et de leur décision d'écouter ou non les lobbys. Le vrai sujet n'est en effet pas de décrire les stratégies que les lobbyistes déploient pour s'attaquer aux fonctionnaires et députés européens, mais de comprendre pourquoi ces derniers acceptent de leur parler voire de se plier à leurs arguments. Ils sont, *in fine*, les seuls à décider du contenu des règlements et directives communautaires. C'est donc sur eux et sur leurs méthodes de travail qu'il faut se pencher pour comprendre pourquoi le lobbying a pris une telle ampleur à Bruxelles.

C'est la démarche que j'ai suivie ces dernières années, couvrant pour diverses publications l'actualité juridique de l'UE. Ma conclusion est que l'ampleur du lobbying à Bruxelles ne s'explique pas, ou pas seulement, par la volonté de certains acteurs d'influencer le droit mais aussi par leur inscription au sein d'un écosystème qui les associe étroitement à l'élaboration des politiques publiques. Autrement dit, la puissance des représentants d'intérêts n'est pas uniquement due à des stratégies de mobilisation de ressources humaines et financières considérables, mais également au fait que les institutions européennes ont construit un système qui les fait intervenir directement et proactivement à tous les niveaux de l'élaboration des lois.

¹⁰ Voir par exemple DE BEAUFORT Viviane et COSTA Olivier, « Libérer l'Europe des lobbys ? Anatomie d'une idée fausse ET dangereuse pour la démocratie », *Atlantico*, mai 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://atlantico.fr/article/decryptage/liberer-l-europe-des-lobbys--anatomie-d-une-idee-fausse-et-dangereuse-pour-la-democratie-et-voila-pourquoi-vous-ne-devriez-pas-ceder-a-ses-sirenes--> (consultée le 15 juin 2022).

Pour exposer cela, nous nous intéresserons à des aspects moins connus de la scène bruxelloise. Nous montrerons ainsi le rôle d'apporteurs d'informations que ces lobbys jouent auprès de la Commission européenne et la façon dont cette dernière a elle-même théorisé cela. Nous explorerons ensuite les processus qu'elle a bâtis pour récolter leurs expertises et les quelques structures hybrides qui exemplifient le mieux l'imbrication des intérêts publics et privés. Nous nous pencherons également sur les faibles effectifs de la Commission européenne et sur la façon dont ils tentent de gérer une charge de travail toujours croissante. Nous détaillerons aussi la façon dont les méthodes de travail des institutions européennes sont elles-mêmes devenues la cible d'un lobbying conséquent en plus des projets de textes eux-mêmes. Enfin, nous examinerons en conclusion la régulation encore faible de cette activité et nous nous demanderons si les règles existantes sont à la hauteur de la place cruciale que le lobbying occupe dans ce centre réglementaire d'importance mondiale qu'est le cœur de l'UE.

Un mot encore avant de commencer : ce livre est davantage un essai qu'une enquête. Il ne contient aucune information exclusive et la majorité des éléments qui le composent sont publics – même si quelquefois bien cachés dans des documents ennuyeux publiés sur d'obscurs sites internet européens. Le but de l'ouvrage est d'exposer ces éléments en assumant une grille de lecture spécifique, celle de l'inscription du lobbying dans un système institutionnel plus large qui le soutient de façon proactive.

Malgré le ton assertif adopté dans certaines pages, cet ouvrage ne prétend pas non plus résoudre de façon définitive tous les débats qui existent autour du lobbying. La question restera tout aussi complexe après la dernière phrase de cet ouvrage et la grille de lecture que je vais tenter de construire n'est bien sûr pas exempte de critiques. Je pense toutefois qu'elle peut se révéler utile et j'espère que ce livre fera avancer, ne serait-ce qu'un peu, le crucial débat public sur ce sujet polémique.

Chapitre 1

Au cœur de l'interaction entre régulateurs et régulés : la « co-construction » du droit européen

Informations contre influence – le quiproquo originel



La Commission européenne est loin du marché ». C'est Markus Beyrer, le directeur général de BusinessEurope, qui m'a fait cette déclaration durant l'un des entretiens menés pour ce livre.

M. Beyrer est une figure incontournable de l'écosystème de la représentation d'intérêts à Bruxelles. Ancien chef de la fédération autrichienne de l'industrie, il dirige depuis 2012 BusinessEurope, l'organisme chargé de représenter les entreprises privées à Bruxelles¹¹. Avec une trentaine de lobbyistes et un budget dédié de plus de 4 millions d'euros en 2020, cette structure défend les intérêts du patronat européen sur tous les sujets imaginables : de l'énergie à la fiscalité, en passant par le numérique, le social ou encore le commerce.

Interrogé sur la raison d'être de cette énorme machine, son directeur général ne met toutefois pas en avant l'activité d'influence sur les textes législatifs. Il la définit plutôt comme un mécanisme d'apport d'informations à la Commission

¹¹ Il s'agit de l'équivalent européen du MEDEF, qui en est membre. La présidence de BusinessEurope était d'ailleurs d'ailleurs occupée jusqu'en juin 2022 par Pierre Gattaz qui dirigeait auparavant le MEDEF.

européenne. « Nous fournissons beaucoup de données et de contexte », précise-t-il. Cela peut aller du sentiment général du patronat - BusinessEurope s'exprime fréquemment sur la situation économique - jusqu'à des dossiers extrêmement précis - « nous coordonnons 200 experts », insiste le Directeur général, faisant allusion à des sujets très pointus tels que le type de gaz que l'on doit mettre dans un extincteur.

Mais le plus intéressant n'est pas l'argumentaire de Markus Beyrer. C'est le fait que, quelques semaines plus tard, un fonctionnaire de la Commission a utilisé de lui-même une expression quasiment identique : « solliciter des lobbyistes nous permet de comprendre ce qui se passe sur le marché », m'a-t-il dit. Selon lui, il manque en interne « l'expertise pour connaître les problèmes qu'on y rencontre et l'effet des textes que nous proposons ».

C'est ainsi que se présente le lobbying bruxellois comme une sorte de quiproquo institutionnalisé. Pour les lobbyistes, le but est bien d'influencer des textes juridiques, de tordre au maximum le droit européen pour l'aligner sur leurs intérêts. Mais pour les institutions européennes, il s'agit surtout de récolter des informations sur le fonctionnement des secteurs économiques qu'elles veulent réguler. Faire du lobbying à Bruxelles, c'est donc surtout « transmettre la bonne information à la bonne personne et au bon moment »¹², comme le note un habitué du système. Et être un bon lobbyiste, c'est avoir su se positionner comme une source incontournable d'expertise pour les législateurs européens. « Si la Commission vous contacte, c'est que vous êtes devenu indispensable », résume Rafael Plata, secrétaire général

¹² DOBER Mark, « The future of Brussels lobbying », disponible à l'adresse suivante : <https://www.doberpartners.com/the-future-of-brussels-lobbying/> (consultée le 20 février 2022).

du lobby des chambres de compensation, qui totalise quinze ans d'expérience dans le métier¹³.

La frontière entre l'activité d'influence et la fourniture d'expertise se brouille donc et ceci d'autant que les lobbyistes eux-mêmes préfèrent se présenter comme des fournisseurs d'expertise que comme des trafiquants d'influence. Dans les cas les plus extrêmes, certains vont jusqu'à nier froidement l'existence de toute volonté de peser sur les politiques publiques, tentant de faire passer cet apport d'information comme du pur altruisme. Je n'exagère même pas : en 2019, alors que j'enquêtais sur les faibles dépenses de lobbying déclarées par la société française Atos, cette dernière m'avait affirmé qu'elle « n'exerçait pas d'activités de lobbying proprement dites », mais ne faisait que participer à une réflexion sur « des enjeux d'innovation technologique »¹⁴.

Quelle est la nature des informations apportées par les lobbyistes ? Elle est très large, allant des clarifications les plus générales aux détails les plus techniques. « Je donne des présentations générales sur l'industrie que je représente mais fournis aussi des précisions sur le *business model* ou le fonctionnement des chambres de compensation quand cela s'avère nécessaire », détaille Rafael Plata.

Examinons l'ensemble de ce spectre. À l'extrémité la plus « généraliste », il y a le dialogue sur la situation économique générale et le fonctionnement du secteur représenté. « Si je veux

¹³ Les chambres de compensation (ou « CCPS ») sont des acteurs des marchés financiers, dont le but est de sécuriser une transaction en servant d'intermédiaire entre le vendeur et l'acheteur. Les CCPS se sont surtout développées après la crise financière, au point d'attirer l'attention de l'Union européenne, qui a adopté plusieurs textes les régulant ces dernières années. En retour, le lobbying de ces entités s'est aussi renforcé.

¹⁴ La suite de l'enquête a prouvé que l'entreprise faisait bien du lobbying, et avait également déclaré des chiffres erronés sur ses dépenses de lobbying (cf. COMTE Jean « Le registre de transparence plombé par ses nombreuses failles », *Contexte*, 10 décembre 2019), disponible à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/le-registre-de-transparence-europeen-plombe-par-ses-nombreuses-failles_108982.html (consultée le 15 juin 2022).

forcer l'industrie européenne à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, je dois comprendre les cycles d'investissements et leur durée », explique par exemple Nils Torvalds, eurodéputé libéral finlandais de la Commission de l'Environnement.

Mais au-delà de cela, il y a aussi un travail précis sur des questions techniques extrêmement pointues. La réglementation européenne qui s'est développée depuis les années 1970 est précise et détaillée. Quoique « loin du marché », les institutions de l'UE régulent de très nombreux secteurs économiques : des services financiers complexes (titrisation, *covered bonds* et produits dérivés), des substances chimiques (nitrates, composés organiques volatils dus à l'utilisation de solvants organiques...), des pans entiers de l'architecture du numérique (plateformes, droits d'auteurs..) et de nombreux autres produits (des jouets au tabac, en passant par les équipements sous pression¹⁵). Au début des années 2000, la Commission précisait elle-même travailler sur « un très large éventail de questions, telles que la fixation d'objectifs pour la qualité de l'air, l'autorisation de produits cosmétiques, la fixation de normes de sécurité pour les voitures, la fixation de quotas de pêche soutenables, l'élaboration de stratégies pour lutter contre le chômage ou la conception de programmes de recherche européens »¹⁶.

Dans ce contexte, « certains de ces groupes d'intérêt constituent un moyen de fournir à la Commission des connaissances techniques spécifiques dans toutes sortes de secteurs, par exemple pour l'élaboration de réglementations techniques », écrivait dès 1993 la Commission, qualifiant cet apport d'expertise extérieure d'« essentiel pour le développement de politiques bien conçues et praticables »¹⁷.

¹⁵ C'est-à-dire les canalisations ou récipients contenant un liquide ou un gaz qui les met sous pression. Il existe une directive régulant leur mise sur le marché.

¹⁶ Commission européenne, « Communication sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission : Principes et lignes directrices », 11 décembre 2002.

¹⁷ Commission européenne, « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt », 5 mars 1993.

Les informations transmises par les lobbys à la Commission, ce sont aussi les chiffres, les données sur l'activité du secteur à réguler. Ainsi, quand la Commission européenne a proposé en 2015 de relancer la pratique financière de la titrisation¹⁸ et a dû pour cela évaluer l'ampleur de cette pratique, elle a récupéré les chiffres de l'Association pour les marchés financiers en Europe – le lobby des banques d'investissement. « L'Autorité européenne des marchés financiers aurait dû collecter ces informations mais elle n'en avait pas les moyens »¹⁹, résumait alors Paul Tang, l'eurodéputé qui a hérité du dossier.

Enfin, l'apport des lobbys inclut souvent un travail politique de préparation des compromis. La Commission européenne évolue dans un environnement complexe où elle doit continuellement faire des compromis alambiqués. Il faut que ses propositions plaisent à la majorité des États et des partis politiques représentés au Parlement ce qui implique de devoir respecter une multitude d'équilibres politiques subtils. Dans ce contexte, passer par les lobbys peut représenter un raccourci efficace.

Les fédérations qui représentent l'ensemble d'un secteur économique doivent en effet trouver des positions communes en interne qui mettent d'accord leurs différents membres nationaux. Un exercice d'équilibriste qui peut aider la Commission dans le sien. « C'est un service que nous offrons », confirme Markus Beyrer sur ce point. Ce phénomène a notamment été décrit par le sociologue Sylvain Laurens dans *Les courtiers du capitalisme*, une description très poussée du lobbying à Bruxelles. « On arrive avec un compromis un peu sur mesure. On fait le boulot

¹⁸ Il s'agit d'un procédé qui permet de transformer les prêts accordés par des banques en produits financiers autonomes. C'est cette pratique qui a transformé une crise de crédit américaine en tourmente financière mondiale en 2007.

¹⁹ COMTE Jean, « Titrisation : un retour à haut risque », *Alternatives économiques*, 22 mai 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://www.alternatives-economiques.fr/titrisation-un-retour-a-risque/00078625> (consultée le 15 juin 2022). Plusieurs des textes adoptés depuis comportent des exigences de *reporting* pour les acteurs financiers dans le but de permettre aux autorités européennes d'avoir accès à suffisamment de données.

que la Commission devrait théoriquement faire », y résume un lobbyiste du secteur des services²⁰.

Après cette première exploration, on arrive à une image du lobbying très différente de sa description classique. Au lieu de lobbyistes harcelant les fonctionnaires européens pour les influencer de l'extérieur, on a plutôt affaire à des lobbyistes échangeant avec ces derniers dès les réflexions préliminaires sur chaque projet législatif. Il ne s'agit pas d'une activité d'influence à sens unique, mais d'interactions qui se déploient dans les deux sens - avec un effort d'influence d'un côté mais aussi une demande constante d'informations et d'expertises qui justifie en grande partie l'existence de la relation de l'autre côté. Ou, comme l'a résumé abruptement la Médiatrice européenne devant un parterre de lobbyistes en septembre 2021 : « vous n'êtes pas juste un rouage dans la machine. Vous êtes en fait la machine elle-même »²¹.

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que cette situation ne relève aucunement du hasard, ni d'une démarche opportuniste récente des lobbys. Il s'agit au contraire d'une stratégie conduite consciemment par la Commission européenne et cela dès ses premiers pas dans les années 1960. L'exécutif de la toute jeune Communauté économique européenne a alors fortement incité les différentes filières industrielles du continent à se constituer en entités paneuropéennes afin de bénéficier d'interlocuteurs représentatifs. Le dialogue avec ces derniers lui a permis d'asseoir sa légitimité face aux États membres et, bien sûr, de collecter l'expertise et les données qui lui manquaient²².

²⁰ LAURENS Sylvain, *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucraties à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015, 117 p.

²¹ « You are therefore not just another cog in the wheel. You are in fact the wheel ». O'REILLY Emily, « Ethical lobbying in a post-COVID world - Global Public Affairs Forum », discours prononcé le 17 septembre 2021 au Global Public Affairs Forum, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/146894> (consultée le 15 juin 2022).

²² Je suis ici Sylvain Laurens, « L'Entrelacement », in *Les Courtiers du capitalisme*, op. cit. Voir aussi MERAND Frédéric et WEISBEIN Julien, *Introduction de l'Union européenne*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2011.

Un dernier mot avant de continuer : jusqu'à présent, mes propos n'ont concerné que la Commission européenne. Celle-ci est en effet au centre de notre enquête et ce pour deux raisons. Premièrement, elle constitue la cible privilégiée des lobbys. Ayant le monopole de l'initiative législative, elle est la seule institution européenne à pouvoir faire des propositions législatives. L'influencer permet donc de peser très en amont sur les textes. Deuxièmement, c'est également elle qui, à cause de cette place dans le processus législatif, a le plus besoin de l'expertise que les lobbys lui apportent. Par la suite, elle a développé un système très abouti d'échanges avec les lobbys que le Parlement européen et le Conseil de l'UE ne possèdent pas. « La Commission est un véritable entrepreneur politique qui se singularise par une habile captation d'expertise », résumant Frédéric Mérand et Julien Weisbein « Ce caractère central de l'expertise a ainsi généré, à mesure que l'intégration européenne a progressé, une relation de plus en plus symbiotique de cette institution avec les groupes d'intérêt »²³.

Plus largement, l'exécutif s'est *de facto* institué en garante de l'équité de l'écosystème du lobbying. Comme nous le verrons par la suite, elle s'est en effet assigné la tâche de veiller à ce que les intérêts non économiques soient également représentés en soutenant financièrement les ONG face au secteur privé. Elle a aussi pris en main la question de la régulation de cette activité.

Parmi les autres institutions, le Parlement européen occupera également une place importante dans notre étude. Ses membres, colégislateurs sur la plupart des dossiers, manquent également d'expertise et dialoguent donc souvent avec des lobbyistes, qui adorent les aider à rédiger des amendements. L'autre colégislateur est le Conseil de l'UE qui réunit les États membres. Ses relations avec les représentants d'intérêts sont également conséquentes, même si moins intéressantes dans la mesure où les administrations nationales ont moins besoin d'expertises extérieures. Mais la France, pour ne citer qu'elle, prend bien soin de

²³ MERAND Frédéric et WEISBEIN Julien, *Introduction à l'Union européenne*, op. cit., 92 p.

consulter le MEDEF ou la Fédération bancaire française avant de se positionner sur un texte européen²⁴. Enfin, nous n'aurons pas le temps d'évoquer chacun des organes européens mais il est évident que la Banque centrale européenne ou la quarantaine d'agences de l'UE dialoguent constamment avec de nombreuses parties prenantes.

La « co-construction » : mécanismes formels et informels

Comment se déroule, concrètement, cette aspiration de l'expertise extérieure par la Commission et les autres institutions européennes ? La plus grande partie est informelle et se fait via des rendez-vous bilatéraux, des courriers électroniques ou des rencontres en marge d'événements. « J'ai vu énormément d'idées s'échanger et de compromis se nouer dans des réunions à deux ou trois dans un bureau de la Commission ou en marge d'une conférence », témoigne Gerhard Huemer, en charge des affaires économiques à SMEunited, le lobby des PME.

Il existe également des mécanismes formels dont nous pouvons lister les principaux. Leur poids réel varie et leur utilisation relève parfois plus de l'exercice d'affichage obligatoire que d'autre chose. Mais leur existence cristallise ces interactions continues entre les institutions européennes et les entités qu'elles régulent, et le transfert constant d'informations des secondes vers les premières.

1. Les groupes d'experts. Voici sans doute le dispositif le plus efficace en termes d'aspiration d'expertise. Il s'agit de comités

²⁴ Pour l'anecdote, le ministère français des Finances avait fait circuler en avril 2021 sa position sur la transparence fiscale des multinationales, un dossier délicat qui était à l'époque au centre d'une négociation épineuse. Après enquête, il s'est avéré que cette note avait été écrite directement sur la base d'un document que le MEDEF avait envoyé à Bercy ! cf. COMTE Jean, « Transparence fiscale : Bercy (aidé par le MEDEF) affirme ses lignes rouges », *Contexte*, 23 avril 2021, disponible à l'adresse suivante : www.contexte.com/pouvoirs/actualite/130996.html (consultée le 22 mars 2022).

réunissant des experts extérieurs à la Commission et chargés de la conseiller dans le suivi ou l'élaboration des politiques. La Commission en utilise près de 1.000 à l'heure où nous écrivons ces lignes²⁵.

Les règles régissant la création de ces structures sont assez souples. Les différents services de la Commission peuvent en créer autant qu'ils veulent pour des durées variables. Certains sont dédiés au suivi d'un texte en particulier, d'autres non. Mais la diversité et la complexité des sujets couverts sont impressionnantes. À titre d'exemple, on peut citer celui sur les produits de construction, celui sur les équipements sous pression ou encore celui sur les véhicules à moteur.

L'existence de ces groupes dépasse la question du lobbying. Une grande partie d'entre eux est en effet composée de représentants des États membres, c'est-à-dire de fonctionnaires envoyés par leur capitale. Mais d'autres sont peuplés exclusivement des lobbyistes ou représentants de l'industrie qui sont recrutés en tant que parties prenantes. En y participant, ils accèdent à un espace privilégié où ils peuvent directement discuter avec des experts de la Commission et donner leur avis sur des projets de texte qui se profilent.

La composition des groupes d'experts reflète toujours un équilibre entre les différentes parties en présence. Le but est de prendre en compte la diversité des points de vue et de ne pas refléter l'avis d'un seul secteur économique ou d'une seule association. De façon très concrète, la Commission lance un appel à candidatures à la suite duquel elle sélectionne des participants issus de différents lobbys privés et ONG auxquels elle ajoute souvent quelques universitaires ou experts indépendants.

²⁵ Tous listés dans le registre en ligne, disponible à cette adresse <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm> (consultée le 9 octobre 2023). Comme expliqué ci-dessus, nous nous concentrons ici sur la Commission européenne, car c'est elle qui a le monopole de l'initiative législative. Mais il existe des structures assez proches dans d'autres institutions qui ont des organes similaires, par exemple : les panels d'experts de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) ou la dizaine de groupes de contact permanents de la Banque centrale européenne.

À titre d'exemple, on peut se pencher sur le groupe d'experts qui travaille sur le changement climatique. On y trouve une dizaine d'industries différentes concernées par le problème (la chimie, le cuivre, l'aviation, les emballages industriels, les pesticides...) et trois ONG (Transport et Environnement, WWF et le Réseau Action Climat). Un schéma similaire à la plupart des autres groupes.

Par la suite, le choix de postuler ou non à un groupe d'experts fait souvent l'objet de stratégies délibérées des lobbyistes. Ces derniers ont en effet intérêt à être représentés dans ces structures mais ne peuvent pas non plus l'être dans toutes, d'où un travail d'identification et de sélection des groupes les plus importants. Certains n'hésitent pas à se livrer à des manœuvres poussées, en se concertant entre secteurs alliés pour présenter une seule candidature.

En théorie, le travail de ces groupes est seulement consultatif. « Les groupes d'experts ne prennent aucune décision contraignante », rappelle un document interne de l'exécutif. « La Commission et ses services restent entièrement indépendants en ce qui concerne les modalités de prise en compte des compétences et des avis recueillis auprès des experts »²⁶. Dans les faits, les suggestions de ces groupes sont quelquefois reprises comme telles sans aucune modification. Ainsi en 2016, la Commission européenne a mis sur place un groupe d'experts sur la finance durable chargé de la conseiller pour bâtir une « stratégie européenne globale » sur le sujet. Les recommandations, qui préconisaient notamment d'établir une « taxonomie » des activités écologiques, sont immédiatement devenues l'agenda officiel de la Commission. Quant à la taxonomie, elle a été préparée... par un autre groupe d'experts.

2. Les intergroupes parlementaires. Pour étudier cette structure, nous devons nous déporter jusqu'au Parlement. Ces organes permettent aux lobbyistes d'avoir directement accès à un groupe de députés intéressés par un sujet et même de décider de

²⁶ Commission européenne, « Encadrement des groupes d'experts de la Commission : règles horizontales et registre public », 2016, 3 p.

l'ordre du jour de leurs réunions. « En caricaturant un peu (seulement un peu), l'intergroupe permet à des industries d'investir le Parlement européen comme un cheval de Troie », résume le lobbyiste Daniel Guéguen dans un livre récent²⁷.

Les intergroupes sont des « clubs » de députés européens intéressés par une thématique commune : la biodiversité, la lutte contre la corruption, l'intelligence artificielle ou encore la protection des Chrétiens au Moyen-Orient²⁸. Les règles du Parlement autorisent les lobbys à soutenir les intergroupes de deux façons : en soutenant financièrement leurs activités ou en allouant des ressources humaines à son secrétariat.

La première modalité est la plus impressionnante car les sommes en question sont loin d'être négligeables. Jetons par exemple un coup d'œil au champion toute catégorie en la matière, l'intergroupe « Investissement à long terme », présidé par le libéral français Dominique Riquet. Ses déclarations financières publiées entre 2014 et 2019 font apparaître des milliers d'euros versés chaque année par Axa, la Caisse des dépôts et consignations, le lobby des fonds de pension PensionsEurope, l'Union française de l'électricité, Enedis, les Fédérations bancaires française et européenne, la Fédération bancaire française ou encore la Communauté européenne du rail, etc.

Mais ce type de financement est en fait peu fréquent et l'intergroupe de Dominique Riquet constitue plutôt une exception que la norme. La plupart des intergroupes soutenus par un lobby demandent plutôt à ce dernier d'y affecter des ressources humaines. Le secrétariat même de la structure est alors tenu par une partie extérieure qui a la main sur l'organisation des conférences ou la rédaction des documents de l'intergroupe.

²⁷ GUEGUEN Daniel, *Lobbyiste. Révélations sur le labyrinthe européen*, Bruxelles, Anthemis, 2021, 84 p.

²⁸ Il en existe 27 pour la mandature actuelle. La liste est consultable en ligne : <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/organisation-and-rules/organisation/intergroups> (consultée le 30 mai 2022).

L'intergroupe de Dominique Riquet bénéficie ainsi d'un demi-temps plein de la Caisse des dépôts et d'un second du Comité européen des matériels de génie civil. Le secrétariat de l'intergroupe « Mers, rivières, îles et zones côtières », dédié aux régions maritimes, est géré par la Conférence des régions périphériques et maritimes, le lobby des régions maritimes et frontalières de l'UE. L'intergroupe « Bien-être des animaux » s'appuie sur l'Eurogroupe des animaux qui défend les droits des bêtes. Quant à celui dédié à l'extrême pauvreté entre 2014 et 2019, il fonctionnait grâce à ATD Quart Monde.

Comme les groupes d'experts, les intergroupes n'ont aucun pouvoir formel. Pour les représentants d'intérêts, ils constituent toutefois un formidable accélérateur de lobbying : au lieu de devoir faire le tour de chaque député à influencer, ils ont directement accès à l'ensemble de ceux intéressés par une thématique. Les chanceux, qui ont la main sur un secrétariat d'intergroupe, ont même leur mot à dire sur le thème des conférences et événements. « C'est Noël ! », résume un ancien lobbyiste bruxellois.

Le nombre des intergroupes est limité par les règles internes du Parlement européen. Il existe toutefois plusieurs groupes qui fonctionnent sur le même principe, même s'ils n'ont pas le droit à l'étiquette officielle « intergroupes ». Le European internet forum, par exemple, réunit une soixantaine d'eurodéputés et des représentants de l'économie numérique (Amazon, Apple, Facebook, IBM, Netflix, Mastercard, Orange, Uber...). Le European parliamentary financial services forum (EPFSF) comprend lui une quarantaine de représentants de l'industrie financière, et organise également des événements réguliers avec les eurodéputés membres. Le secrétariat est tenu par KREAB, un consultant de la place bruxelloise. Dans les deux cas, le budget provient des cotisations des lobbyistes membres (8.000 euros par an dans le cas de l'EPFSF).

3. Le passage par des consultants extérieurs. Autre façon d'attirer l'expertise extérieure, la Commission européenne commande également fréquemment des études à des experts exté-

rieurs : *think tanks*, universités, consultants, cabinets d'avocats ... Les montants totaux sont impressionnants : de 2012 à 2019, l'exécutif a dépensé plusieurs centaines de millions d'euros par an pour ces études – et ce sans même prendre la peine d'« apprécier systématiquement la performance de (ces) consultants externes », selon la Cour des comptes européennes²⁹.

La pratique est souvent critiquée pour les potentiels conflits d'intérêts qu'elle entraîne. Il est en effet fréquent que ces études soient confiées à des cabinets d'avocats, à des consultants, voire à des entreprises privées qui font par ailleurs du lobbying sur ces questions.

Ainsi, début 2020, la Commission européenne a confié au gestionnaire d'actifs BlackRock une étude sur la finance durable. Le contrat a déchaîné les critiques, étant donné que cette entreprise investit en parallèle dans les énergies fossiles. Elle avait d'ailleurs proposé un tarif assez bas pour s'assurer de remporter l'appel d'offres. Mais il ne s'agissait pourtant pas d'une première. En 2017, le même gestionnaire d'actifs avait remporté un appel d'offres pour une étude sur les prêts que les banques, concurrentes de BlackRock, n'arrivaient pas à se faire rembourser³⁰.

Autre problème, les parties extérieures mandatées pour ces études doivent, en théorie, apporter une expertise indépendante. Mais on a quelquefois l'impression qu'elles écrivent exactement ce que la Commission a envie d'entendre. En 2014, cette dernière avait ainsi demandé au consultant PwC de se pencher sur le besoin d'imposer ou non aux banques la publication de données sur leurs activités économiques dans chaque pays. L'initiative fleurait bon le conflit d'intérêts dans la mesure où ce même

²⁹ ELLENA Silvia, « EU auditors warn of risks linked to Commission's expenditure on external consultants », Euractiv, 30 juin 2022, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-auditors-warn-of-risks-linked-to-commissions-expenditure-on-external-consultants/> (consultée le 9 octobre 2023).

³⁰ COMTE Jean, « BlackRock trouve porte close sur les créances douteuses en Europe », *L'Agefi*, 19 décembre 2017. Le gestionnaire d'actifs n'avait d'ailleurs jamais fini cette étude car le superviseur bancaire lui avait refusé l'accès aux données dont il avait besoin.

consultant avait, peu de temps auparavant, fait du lobbying contre cette mesure de transparence que la Commission envisageait. Surprise toutefois, l'étude finale de PwC se montre enthousiaste envers la proposition de transparence, qui sera mise en place peu après.

4. Les instances de normalisation. Pour les spécialistes de la bulle bruxelloise, les termes « CEN », « CENELEC » et « ETSI » n'évoquent souvent rien. À tort pourtant, car ces discrètes instances jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre du droit européen.

Les trois organes de normalisation sont chargés de développer les « standards », c'est-à-dire les spécifications techniques qui permettent de rendre un produit conforme au droit européen mais qui sont trop techniques pour être développées directement dans les textes juridiques. Il s'agit par exemple des caractéristiques qu'un mixeur de cuisine ou qu'un drone civil doivent respecter pour être considérés comme « non dangereux » et donc commercialisables³¹. Le Comité européen de normalisation (CEN) a une approche transversale et concerne tous les domaines, tandis que le Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI) ont des domaines de compétences plus spécialisés.

Ces trois structures sont conçues de façon à prendre en compte l'expertise des lobbyistes et des industriels lors de la définition de ces normes. L'adoption officielle des standards est opérée par les autorités nationales à travers les trois instances européennes, mais le secteur privé est associé aux comités techniques qui les préparent.

De façon plus précise, deux modèles existent. Le CEN et le CENELEC, dont les membres sont les organismes nationaux de

³¹ Précision technique : les standards ainsi développés ne sont pas obligatoires. Les utiliser permet toutefois de prouver directement la conformité d'un produit au droit européen, évitant aux industriels un long (et coûteux) processus d'homologation.

normalisation (e.g. AFNOR en France) proposent aux parties prenantes extérieures d'être associées en prenant le statut d'associations « partenaires » ou de « liaison ». La première possibilité est réservée aux structures qui s'intéressent à l'ensemble du travail de standardisation, elle leur donne le droit d'être invitées aux assemblées générales, d'échanger avec la direction du CEN et de suivre comme observateurs l'ensemble des groupes de travail. La seconde, dédiée à celles dont les intérêts sont plus sectoriels, autorise surtout à participer en tant qu'observateurs aux travaux techniques.

L'ETSI fonctionne selon un modèle différent, dit de la « participation directe », où tous les participants sont membres au même titre, qu'il s'agisse d'entités gouvernementales, d'entreprises, de fédérations professionnelles ou d'ONG. Tous participent sur pied d'égalité au développement des standards et à la gouvernance de la structure. Le conseil d'administration compte ainsi plusieurs représentants du privé, notamment Orange et Nokia à l'heure où nous écrivons ces lignes.

Comme les groupes d'experts décrits plus haut, les trois instances de normalisation sont également conçues de façon à permettre aux causes sociale et environnementale d'avoir voix aux chapitres. Quatre ONG se sont vues reconnaître un statut spécial leur garantissant d'être organismes de liaison du CEN/CENELEC et membre d'ETSI : la Confédération européenne des syndicats, le mouvement des consommateurs paneuropéen (ANEC), l'ONG ECOS dédiée à l'environnement, et Small Business Standards qui est la voix des PME. Outre une place réservée, ces quatre structures reçoivent des financements spécifiques de la Commission européenne.

Pour terminer sur ce point, il faut préciser que la standardisation traverse actuellement une période de crise. En cause : la volonté de la Commission européenne de reprendre la main sur le processus. Celui-ci se déroulait jusqu'à présent loin de son contrôle, les trois organismes de standardisation fonctionnant de façon très autonome par rapport à elle. Les raisons de l'exécutif

sont multiples. Officiellement, ses services mettent en avant un argument juridique. La Cour de justice européenne a en effet jugé en 2016 que les standards faisaient « partie du droit de l'Union » et que la Commission avait donc une responsabilité spécifique sur le sujet. Mais cette dernière s'inquiète aussi de la mainmise trop importante du secteur privé dans les trois organes et en particulier du poids que les entreprises étrangères ont au sein d'ETSI. Il s'agissait dans ce dernier cas d'une dérive du système de la participation directe : le nombre de droits de vote de chaque membre au sein de cette dernière était en effet proportionnel au montant payé lors de l'adhésion, ce qui avait permis à des acteurs non-européens tels que Huawei et Apple d'y occuper une place prépondérante.

Une proposition législative mise sur la table en 2022 par la Commission européenne a toutefois forcé le CEN, le CENELEC et ETSI à revoir leur gouvernance, afin de s'assurer que les décisions y sont prises uniquement par les représentants des États membres en leur sein et non par les entreprises, surtout si elles ne sont pas européennes.

5. Le dialogue social. Ce processus occupe une place particulière. Son objet est de mener une conciliation entre employés et employeurs sur les conditions de travail et non de faire du lobbying auprès de la Commission. Mais il possède bien deux caractéristiques qui nous intéressent : il associe étroitement des parties prenantes extérieures à la prise de décision, et il permet à la Commission de récolter grâce à eux une expertise importante qu'elle n'a pas en interne.

Le dialogue social européen est structuré autour de quelques organisations paneuropéennes représentant le patronat et les salariés. Pour le patronat, il s'agit de BusinessEurope (pour les grandes entreprises), de SMEUnited (pour les petites) et du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (pour le secteur public). Au

niveau des salariés, on a la Confédération européenne des syndicats et la confédération européenne des cadres³².

Ces partenaires sociaux disposent d'une procédure spécifique pour peser sur l'agenda législatif. Ils peuvent négocier directement à leur niveau des accords qui sont soit appliqués par les signataires, soit transformés en droit européen via une procédure spéciale (la Commission transcrit le contenu de l'accord dans un texte juridique et l'envoie aux États membres pour approbation). C'est ainsi que furent négociées les directives sur le congé parental (1995), sur le temps partiel (1997) et sur le travail à durée déterminée (1999).

Cette procédure existe aussi au sein du dialogue européen sectoriel qui réunit les employeurs et employés d'un secteur économique précis. Ce dialogue sectoriel a connu un réel dynamisme à partir des années 2000. En 2010, la Commission recense ainsi 40 comités ayant adopté plus de 500 textes, parmi lesquels on peut citer l'accord-cadre sur la réduction de l'exposition des travailleurs agricoles aux risques de troubles musculo-squelettiques, la boîte à outils pour une restructuration responsable dans le secteur de l'électricité, le code de conduite éthique pour les hôpitaux, les directives sur la prévention des blessures par objets tranchants dans les hôpitaux, ou encore celles sur l'aménagement du temps de travail dans le secteur de la navigation intérieure.

Pour les institutions européennes, encourager le dialogue social présente deux avantages. Premièrement et tout particuliè-

³² De façon générale, les syndicats au niveau de l'UE ont un mode d'action plus proche des autres lobbys que des mouvements syndicalistes nationaux. Autrement dit, ils tentent davantage de peser via des documents de position et des consultations publiques que par des manifestations (cf. « La confédération européenne des syndicats : la faiblesse tranquille », in RUFFIN François, *Faut-il faire sauter Bruxelles ?*, Amiens, Fakir Éditions, 2014. En fait, le seul secteur économique qui a importé dans la scène bruxelloise des actions de ce type est celui de l'agriculture, à qui il arrive de faire défiler des tracteurs devant les institutions ou d'asperger de lait les façades des institutions européennes.

rement dans le cadre du dialogue sectoriel, cela permet de se baser directement sur une expertise importante que la Commission n'a pas en interne. Ces comités sectoriels portent en effet sur des sujets extrêmement précis : de la sécurité privée au spectacle vivant, en passant par le nettoyage industriel, le gaz ou encore l'ameublement. Qui mieux que les travailleurs de ces secteurs peuvent décrire leurs conditions de travail et les éventuels risques psychosociaux ? « Les partenaires sociaux sectoriels européens ont une expérience spécifique de leur secteur et de la réalité du terrain. Ils sont bien placés pour aider à prendre des mesures pertinentes en matière de gestion des mutations en cours, de restructuration, d'anticipation des besoins de compétences, de formation, d'entrée dans la vie active, de santé et de sécurité au travail, d'insertion professionnelle, d'emploi des jeunes, d'égalité des chances et de développement durable », précisait ainsi l'exécutif en 2010³³.

Second avantage conséquent, le dialogue social réunit les employés et les employeurs. Chaque document ou déclaration qui en résulte porte et synthétise donc l'opposition des vues et des intérêts entre ces deux groupes socioéconomiques aux intérêts souvent divergents. Nous reviendrons sur ce sujet en conclusion de ce chapitre mais l'un des objectifs fondamentaux de la Commission lorsqu'elle dialogue avec les différentes parties prenantes est d'équilibrer et de mettre en confrontation les différents intérêts qui essaient de l'influencer. Dans ce cas précis, elle n'a pas besoin de le faire proactivement puisque la structure même de chaque comité, interprofessionnel comme sectoriel, reprend l'opposition entre employés et employeurs. Le seul travail de l'exécutif est en fait de valider en amont la composition de ces structures, en vérifiant que les associations qui y siègent sont bien représentatives des employés et employeurs du secteur concerné.

Le dialogue social, interprofessionnel comme sectoriel, connaît toutefois une phase de relatif déclin. Les causes sont multiples.

³³ Commission européenne, « Le fonctionnement et le potentiel du dialogue social sectoriel européen », 2010. Le document inclut la liste des comités sectoriels actifs à l'époque et tous les accords qu'ils ont négociés.

Selon Dimitris Theodorakis, du syndicat UNI Europa, cela commence dès l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est de l'Europe, dans les années 2000. À l'époque, la priorité de la Commission est la compétitivité du continent et l'arrivée de pays à bas coûts salariaux dans l'UE « a poussé les employeurs à délocaliser et à sous-traiter plutôt qu'à négocier des standards sociaux élevés », explique-t-il. De fait, le patronat a bien, du moins selon les syndicats, une certaine défiance envers la négociation contraignante privilégiant des formes plus souples de régulation ou faisant « du lobbying auprès des gouvernements pour garantir des politiques affaiblissant les droits et standards sociaux minimaux »³⁴.

La crise financière de 2007 et les plans d'austérité ont également dégradé l'ambiance générale et ont nui à la discussion apaisée entre employeurs et employés. Enfin, la percée du système « Better regulation », que nous verrons au troisième chapitre, a acté une reprise en main du processus par la Commission européenne, méfiante envers ces accords négociés en-dehors de son contrôle.

En résumé, si les partenaires sociaux fournissent encore beaucoup d'expertises via les consultations dont ils font l'objet, ils ont perdu la main sur le processus qui leur permettait de mettre directement le pied dans la machine législative. Ils se sont maintenant repliés sur des accords dits « autonomes », c'est-à-dire qu'ils font eux-mêmes appliquer par leurs membres mais qui ne sont pas transcrits dans un texte juridique³⁵.

³⁴ Bir Juliane, « The European social dialogue », in European Trade Union Institute, *The futur of Europe*, 2019.

³⁵ Du côté du dialogue interprofessionnel, cette tendance a débuté dès 2002 avec un accord sur le télétravail. L'accord le plus récent est celui sur la numérisation, acté en novembre 2020. Du côté du dialogue sectoriel, la Commission européenne a refusé à partir de 2012 de donner systématiquement une suite légale aux accords, même si trois directives (sur la navigation intérieure, le secteur de la pêche, et le transport maritime) sont quand même passées entre 2014 et 2018. La fiche « Dialogue social » disponible sur le site du Parlement européen constitue un bon résumé à l'adresse suivante : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/58/social-dialogue> (consultée le 15 juin 2022).

6. Les consultations publiques. Plus formel qu'autre chose, cet exercice est intéressant par sa régularité. En bref, il s'agit de questionnaires publiés en ligne par la Commission européenne dans le but de formellement recueillir l'avis des « parties intéressées » sur un texte de loi ou une stratégie en préparation.

La pratique, qui est une quasi-obligation depuis le Traité d'Amsterdam³⁶, a été codifiée en détail dans les années 2000. « La consultation externe fait partie de la mise au point de la quasi-totalité des activités » de la Commission, précise alors cette dernière³⁷.

Sur le fond, ces questionnaires ne permettent pas de réellement influencer la substance du texte en préparation. Une réponse à une consultation « n'a aucun impact, sauf si vous arrivez à placer votre consultation au-dessus de la pile grâce à vos contacts à la Commission ou par une diffusion réussie via la presse ou les réseaux sociaux », tranche Daniel Guéguen, un lobbyiste bien connu de l'écosystème bruxellois³⁸.

Ces consultations publiques sont par ailleurs souvent précédées de consultations informelles en amont ce qui réduit encore plus leur intérêt. Un exemple ? La consultation publique sur la révision de la directive concernant les marchés d'instruments financiers a été lancée en février en 2020. La Commission avait pourtant commencé à organiser des tables rondes avec tous les acteurs concernés dès la fin 2019.

Que retenir de cet exposé ? Qu'il existe plusieurs mécanismes formels permettant aux institutions européennes (et principale-

³⁶ « La Commission devrait [...] procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs », précise le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

³⁷ Commission européenne, « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », 2002.

³⁸ GUEGUEN Daniel, *Lobbyiste. Révélations sur le labyrinthe européen*, op. cit., 179 p.

ment à la Commission européenne) de récolter l'expertise que possèdent les lobbys. Ces mécanismes sont situés tout au long de la chaîne législative : les groupes d'experts permettent aux représentants d'intérêts d'être présents lors des toutes premières réflexions sur les éventuels projets législatifs tandis que les instances de normalisation leur permettent d'agir sur les standards techniques relatifs à l'application du texte. C'est donc tout l'ensemble du processus qui est conçu de façon à prendre en compte cette expertise extérieure en faisant des lobbys des acteurs légitimes de la machine bruxelloise.

Une codépendance avancée : les entités hybrides

Ces divers mécanismes témoignent d'une coopération étroite entre le régulateur et le régulé, sans toutefois brouiller la différence entre les deux. Mais pourquoi ne pas pousser la logique plus loin et imaginer des structures mixtes qui associeraient les deux ? En cherchant bien, on peut dénicher quelques exemples qui font un pas dans cette direction.

Le premier est le « European financial reporting advisory group ». Créé en 2001, l'EFRAG est une structure établie à Bruxelles et gouvernée par un conseil d'administration paritaire public-privé. Il comprend neuf autorités comptables nationales (l'autorité des normes comptables françaises et ses équivalents danois, allemand, italien...) et huit lobbys sectoriels (les fédérations européennes des assureurs, des experts comptables, des analystes financiers...). Son financement est assuré par la Commission européenne et par des contributions de ces lobbys.

Le but de l'EFRAG est de fournir un avis sur les normes comptables internationales – les célèbres International financial reporting standards ou IFRS Standards – avant qu'elles n'entrent en vigueur dans l'UE. Ces standards sont en effet élaborés au niveau international, puis transcrits en droit européen. Or, l'extrême technicité du sujet nécessite « l'apport d'experts représentant les professions représentées et des autorités », résume le Français

Jean-Paul Gauzès qui présidait la structure de 2016 à 2022. Chacune de ces normes fait donc l'objet d'un examen, avec l'appui d'un groupe d'experts réunissant des représentants de tous les secteurs économiques concernés, des universitaires et des délégués des autorités publiques. L'EFRAG adopte ensuite un avis qui est transmis au très officiel Comité des normes comptables chargé de l'adoption officielle. Comité qui « suit toujours l'avis de l'EFRAG », conclut Jean-Paul Gauzès.

La position de l'EFRAG est particulière. Associant public et privé, il réunit l'ensemble de la « Communauté européenne du *reporting* financier »³⁹ pour consolider l'expertise existante dans un domaine extrêmement technique mais avec des enjeux économiques et financiers importants. Cette expertise lui assure un poids énorme dans les décisions. Par suite, il constitue « le meilleur lieu pour influencer la régulation comptable », comme l'explique un lobbyiste du secteur.

Nos deux autres exemples sont les ENTSO ou « Réseaux européens des gestionnaires de réseaux de transport » en bon français (European network of transmission system operators).

Il s'agit des fédérations des opérateurs nationaux chargés de transporter l'électricité (ENTSO-E) et le gaz (ENTSOG), soit RTE et GRTgaz pour la France et leurs équivalents dans les autres États de l'UE. Les deux fonctionnent comme des fédérations classiques avec des adhérents nationaux qui font entendre leur voix via une fédération commune. Sauf qu'ils n'ont pas décidé d'eux-mêmes de se constituer comme un lobby mais se le sont vu imposer par l'intermédiaire de deux règlements distincts actés en 2009 (le règlement sur les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz pour ENTSOG et celui sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité pour ENTSO-E).

Que la Commission pousse un secteur à se constituer en fédération n'est pas nouveau en soi. L'exécutif l'a fait à de nom-

³⁹ Vidéo de présentation de l'EFRAG, disponible à l'adresse suivante : <https://www.efrag.org/About/Facts> (consultée le 26 octobre 2021).

breuses reprises dans les années 1960 afin d'avoir des acteurs légitimes avec qui échanger et tester des propositions de compromis. L'exemple de la « table ronde des industriels », un club de dirigeants de grandes entreprises créé sous l'impulsion de l'exécutif, est souvent cité⁴⁰.

Mais ici, la configuration est différente. Premièrement, il ne s'agit plus d'une incitation mais d'une obligation pure et simple inscrite en droit. Deuxièmement, les règlements qui créent ces deux acteurs leur confient également des tâches officielles dans la gouvernance du système énergétique européen. Certaines d'entre elles sont de nature plutôt technique, comme celles relatives au raccordement des différents réseaux nationaux. D'autres ont une portée plus importante, en particulier la publication tous les deux ans de plans dans lesquels les deux opérateurs tentent de prévoir l'évolution de la consommation de gaz et d'électricité sur les dix ans à venir. Ces plans sont ensuite utilisés comme référence par la Commission européenne pour accorder ou non des subventions à des projets gaziers et électriques.

Pour l'exécutif européen, le choix d'avoir créé cette structure *ad hoc* se justifie par la complexité extrême des problématiques liées à la distribution énergétique ; problématiques d'une technicité telle qu'une institution « loin du marché » comme la Commission ne pouvait pas avoir en interne. Le résultat est intéressant : contrairement à l'EFRAG, les deux ENTSO sont des structures qui ne représentent chacune qu'un seul secteur privé et l'aident à défendre ses intérêts. En parallèle, le fait que des tâches officielles et relevant donc de l'intérêt général leur soient confiées empêche de les considérer purement comme des lobbys classiques dédiés à la promotion des intérêts de leurs membres. Les ENTSO refusent d'ailleurs en général d'utiliser ce terme, pas très flatteur, pour se définir.

Dans les faits, le mélange des genres peut interroger. Où finissent leurs tâches officielles et où commence le lobbying ?

⁴⁰ RUFFIN François, *Faut-il faire sauter Bruxelles ?*, op. cit.

La question se pose différemment pour les deux entités. ENTSO-E est la seule structure représentant les gestionnaires de réseaux d'électricité et est donc quelquefois accusée en coulisse de dépasser les tâches qui lui sont prescrites par le droit européen.

Les opérateurs de gaz ont, eux, choisi de séparer le lobbying des autres tâches en créant un réel lobby en parallèle de leur ENTSO : « Gas infrastructure Europe » qui réunit les opérateurs d'infrastructures gazières ce qui recoupe de nombreux membres d'ENTSO. Cela ne l'empêche toutefois pas d'attirer régulièrement des critiques soutenues. En cause, les fameux plans décennaux qui servent de base pour flécher des investissements publics. Les ONG l'accusent d'y surestimer la part du gaz dans la consommation future d'énergie afin d'augmenter les fonds dédiés aux projets gaziers de ses propres membres⁴¹.

Le système reste toutefois apprécié des institutions européennes, au point qu'elles ont acté fin 2023 la création d'une troisième structure similaire : le « réseau européen des gestionnaires de réseau d'hydrogène », ou ENNOH (European Network of Network Operators for Hydrogen)⁴². Le lancement de la nouvelle structure, pleinement opérationnelle en 2027, a été soutenue par le lobby de l'hydrogène, bien conscient des avantages de ce système. Elle a toutefois fait un mécontent : ENTSG, qui gèrait jusqu'à présent l'hydrogène dans le cadre de son mandat gazier, et qui se désole de voir cette énergie en plein développement échapper à son contrôle...

⁴¹ Voir par exemple Friends of Earth Europe, « Flaw in EU energy law helped gas industry pocket €1 billion of taxpayer funds », 7 juillet 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://friendsoftheearth.eu/press-release/flaw-in-eu-energy-law-helped-gas-industry-pocket-e1-billion-of-taxpayer-funds/> (consultée le 15 juin 2022).

⁴² SMET Isabelle, « Accord sur le paquet gazier européen : ce que les institutions ont décidé », *Contexte*, 11 décembre 2023, disponible à l'adresse : https://www.contexte.com/article/energie/accord-sur-le-paquet-gazier-europeen-ce-que-les-institutions-ont-decide_179751.html (consultée le 16 janvier 2024).

Organiser la diversité des vues : le rôle des ONG

Le tableau que nous avons peint jusqu'à présent se concentre sur une seule partie du lobbying : celui conduit par les entreprises privées, soit directement, soit en se constituant en fédérations ou en passant par des consultants. Il s'agit en effet de la partie la plus connue de l'activité mais elle ne doit pas dissimuler l'effort d'influence conduit en parallèle par les ONG.

Ces dernières préfèrent dire qu'elles font du « plaidoyer » pour éviter le terme plutôt négativement connoté de « lobbyistes »⁴³. Dans les faits, elles tentent également d'influencer les priorités politiques de l'UE et la rédaction des textes, et se montrent quelquefois plus efficaces que les représentants des entreprises qu'elles affrontent. Elles ont en particulier une réelle légitimité sur les sujets écologiques, sociaux ou encore touchant à la transparence. La directive dédiée à la protection des lanceurs d'alerte, qui a fortement déplu à BusinessEurope, leur doit par exemple beaucoup⁴⁴.

Les ONG souffrent toutefois d'un grave désavantage par rapport au secteur privé : le financement. Si des grandes entreprises peuvent mobiliser de façon pérenne des ressources conséquentes pour soutenir une structure de lobbying, la nature ou les animaux ne sont pas capables de soutenir les Amis de la

⁴³ « Les lobbys, ce sont les grandes entreprises multinationales, c'est Monsanto qui fait les couloirs du Parlement européen ou de l'Assemblée nationale pour faire autoriser le glyphosate, c'est des grandes entreprises comme Amazon ou Google qui font en sorte que les règles fiscales ne changent pas pour payer le moins d'impôt possible et faire de l'évasion fiscale », explique ainsi Manon Aubry, ex-lobbyiste d'Oxfam devenue députée européenne. « Et le résultat, c'est que Monsanto, Total, Amazon, Google s'enrichissent directement à la suite de leurs activités de lobby. Et on ne peut pas considérer Monsanto autour de la table de la même manière qu'Oxfam ou la Ligue des droits de l'homme ou Greenpeace. Parce qu'eux, quand ils défendent des mesures de lutte contre l'évasion fiscale, l'interdiction du glyphosate, c'est pour lutter contre les inégalités, c'est pour préserver la planète et donc c'est défendre l'intérêt général », vidéo publiée le 6 février 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.facebook.com/ManonAubryFR/videos/817642948708177/> (consultée le 15 juin 2022).

⁴⁴ « Les ONG sont mieux organisées que les associations professionnelles », insiste notamment Daniel Guéguen. cf. GUEGUEN Daniel, *Lobbyiste. Révélations sur le labyrinthe européen*, op. cit., pp. 147-160.

Terre ou l’Eurogroupe des animaux. Il existe bien sûr toujours des citoyens prêts à faire des donations à ces structures, mais ce type de soutien est par nature ponctuel et ne donne pas en soi la visibilité nécessaire pour assurer la location d’un bureau sur le long terme ou l’embauche de collaborateurs en CDI.

C’est donc la Commission européenne qui se charge de les soutenir. Soucieuse d’assurer l’équilibre des intérêts, elle assure un soutien financier à plusieurs ONG afin de « veiller à ce que les opinions de certains groupes d’intérêt puissent être exprimées de façon satisfaisante au niveau européen (les intérêts des consommateurs, des citoyens souffrant de handicap, des intérêts écologiques, etc.) »⁴⁵.

Dans le détail, différentes lignes du budget européen permettent de soutenir financièrement ces associations. Les modalités sont diverses et l’éparpillement des programmes empêche d’avoir une image précise de l’ampleur générale de la manœuvre. Une chose est certaine, néanmoins : plusieurs des ONG les plus actives en termes de lobbying ne pourraient même pas exister sans ce soutien.

Le meilleur exemple est celui de Finance Watch et Better Finance, deux associations qui tentent de défendre les intérêts des consommateurs et des citoyens dans le domaine de la finance. Une tâche qui n’est pas aisée étant donné « la rareté des ressources et le manque d’expertise »⁴⁶ sur le sujet hors des professionnels de la finance eux-mêmes, comme le note la Commission.

Finance Watch, qui bénéficie d’une certaine notoriété, a été fondée après la crise financière de 2007. Son but est de faire « contrepoids aux intérêts privés des lobbys de l’industrie finan-

⁴⁵ Commission européenne, « Initiative européenne en matière de transparence », 3 mai 2006.

⁴⁶ Commission européenne, « Evaluation report of the Union programme to support specific activities enhancing the involvement of consumers and other financial services end-users in Union policy-making in the area of financial services for the period of 2017-2020 », 17 décembre 2020.

cière »⁴⁷ et de préserver la stabilité du système financier. Créée en 2009, Better Finance est spécialisée dans la protection des consommateurs et des épargnants.

Aucune des deux ne pourrait survivre sans le soutien d'un programme de subvention géré par la Commission européenne, qui assure plus d'un tiers du financement de Finance Watch (1 million d'euros sur un total de 2,7 millions en 2022) et près de la moitié de celui de Better Finance (455.000 euros sur un budget total de 930.000 euros en 2022).

Le Bureau européen des unions de consommateurs, également connu et réputé dans les cercles bruxellois, a rejoint en 2021 le club des heureuses ONG bénéficiant d'une ligne financière dédiée dans le budget européen. En 2022, elle a ainsi touché 2 millions d'euros, auquel il faut ajouter 700.000 euros provenant de diverses subventions européennes annexes soutenant des projets spécifiques (étude sur l'obsolescence programmée, lutte contre la pauvreté énergétique, développement d'écolabels...) ⁴⁸. Le tout pour un budget total de 6 millions d'euros.

Au-delà de ces cas emblématiques, de nombreuses autres ONG touchent des financements européens. Le Bureau européen de l'environnement, qui réunit plus de 180 associations actives sur les sujets écologiques, multiplie également les sources de financement européen. Il en déclare quatre pour 2022 atteignant en tout 1,7 million d'euros pour un budget total de 6,8 millions ⁴⁹. Transparency International, qui suit de nombreux textes liés à l'éthique et à la transparence, a touché une subventions de la Commission européenne pour 2022 – représentant près de 120.000 euros, pour un budget de 1,2 millions d'euros. Enfin, dans un autre domaine, la coordination bruxelloise de Via

⁴⁷ Description de Finance Watch par elle-même, disponible à l'adresse suivante : https://fr.wikipedia.org/wiki/Finance_Watch (consultée le 15 juin 2022).

⁴⁸ BEUC, déclaration financière 2022, disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.beuc.eu/about-beuc/financial-information> (consultée le 18 juin 2022).

⁴⁹ EEB, 2022, annual report.

Campesina – qui défend la petite agriculture biologique – déclare 230.000 euros de subventions pour 2022, soit quasiment autant que son budget entier de lobbying pour cette même année.

Bien que cela semble confortable au premier abord, la situation de ces ONG n'est pas aisée. C'est en tout cas ce que m'a expliqué Benoît Lallemand, le secrétaire général de Finance Watch : s'ils lui permettent bien de boucler son budget, les financements européens sont conditionnés à un apport d'autres sources qu'il doit démarcher. De plus, les financements ne lui arrivent qu'au mois de mars ce qui le force à s'endetter sur les premiers mois de l'année.

De façon plus générale, ces subventions de l'UE ne suffisent pas à le placer en position de force face aux lobbys bancaires ou financiers dont les budgets excèdent largement le sien. Une étude de l'ONG Corporate Europe observatory chiffrait en 2014 à 120 millions d'euros le budget combiné de tous les lobbys de l'industrie financière⁵⁰ contre, rappelons-le, 2 millions d'euros pour Finance Watch et moins d'un million pour Better Finance.

Le constat est similaire pour d'autres acteurs comme le BEUC. Certes, sa trentaine de lobbyistes et ses près de 3 millions d'euros de dépenses de lobbying paraissent à première vue impressionnants dans le contexte bruxellois : à titre de comparaison, Orange a six personnes et 1,25 millions, tandis que Renault déclare quatre personnes et moins de 400.000 euros. Mais il faut garder en tête que le BEUC fait du lobbying sur au moins une dizaine de sujets différents, alors qu'Orange et Renault peuvent concentrer leur attention sur leurs sujets propres : les télécommunications et la politique de mobilité, respectivement⁵¹.

⁵⁰ CEO, « The fire power of the financial lobby », 9 avril 2014.

⁵¹ Précision méthodologique : les données de Renault et Orange concernent l'année 2021, mais celle du BEUC portent sur 2020. Les modalités des déclarations financières pour les ONG ont en effet changé début 2022, et ces dernières publient seulement leur budget total sur le registre des lobbys. Cf. COMTE Jean, « Micmac dans les déclarations financières du registre des lobbys, *Contexte*, 19 avril 2022, disponible à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/micmac-dans-les-declarations-financieres-du-registre-des-lobbys_149165.html (consultée le 18 juin 2022).

Un bon indicateur pour comprendre cela est le nombre de groupes d'experts auxquels le BEUC participe : 36 ; allant de l'assurance aux jouets, en passant par l'agriculture et les motos. En face, des entreprises comme Renault ou Orange en ont rarement plus de cinq, directement liés à leur champ d'activité.

Enfin, ces ONG souffrent d'un dernier défaut de taille : n'étant pas des acteurs du marché, elles ne peuvent fournir qu'une expertise limitée sur leur sujet. Certes, la plupart des membres de Finance Watch « ont travaillé auparavant dans des banques et institutions financières et connaissent donc la réalité des marchés financiers », comme l'explique Benoît Lallemand. Mais d'un côté « une fédération bancaire peut aller voir la Commission en disant 'voici les chiffres prouvant que tel produit n'est pas risqué, parce qu'il y a eu peu de faillites' », explique un lobbyiste. Ce sont en effet les membres de cette fédération qui sont à l'origine de ces données. Et de l'autre, « Finance Watch n'a accès à aucune donnée pour les contredire », conclut notre interlocuteur⁵².

Conclusion : organiser et gérer la confrontation

C'est sans doute la Médiatrice de l'Union européenne qui a le mieux résumé la situation au détour d'une décision sur l'usage des consultants par la Commission européenne. « Pour faire correctement son travail, la Commission dépend en partie des ressources et de l'expertise de l'industrie qu'elle doit par ailleurs réguler »⁵³, écrit-elle. Par conséquent, continue-t-elle, « il est important qu'elle consulte largement et récolte toutes les informations pertinentes sur les sujets sur lesquels elle prépare des propositions ».

⁵² COMTE Jean, « À Bruxelles, les 'alter-lobbys' » en recherche d'influence », *Contexte*, 23 janvier 2017, disponible à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/a-bruxelles-les-alter-lobbys-en-recherche-d-influence_63430.html (consultée le 15 juin 2022).

⁵³ Décision de la Médiatrice européenne concernant l'attribution d'un contrat sur la finance durable à BlackRock, 23 novembre 2020.

Dans ce contexte, une partie substantielle de l'activité de la Commission consiste donc à organiser et à exploiter la diversité des points de vue. Son but est de s'assurer qu'elle récupère l'expertise dont elle a besoin sans pour autant dépendre d'un seul ou de quelques lobbys. C'est ainsi qu'elle maintient un effort continu pour soutenir les ONG qui permettront de faire contrepoids au secteur privé, pour équilibrer la composition de chaque groupe d'experts et pour diversifier au maximum les réponses à ses consultations publiques.

Au début de ce chapitre, nous citons un fonctionnaire de la Commission qui expliquait avoir besoin des lobbys pour « comprendre ce qui se passe sur le marché ». Le même interlocuteur reconnaît que cela risque de le mettre à la merci des entités qu'il doit pourtant réguler. « Pour éviter la capture réglementaire, je me tourne toujours vers les ONG », continue-t-il. « Sauf qu'il leur manque souvent le niveau de détail dont j'ai besoin. Alors, je vais chercher d'autres acteurs, des concurrents, des entreprises qui ne se sont pas encore exprimés », continue-t-il.

Naît alors tout un art de l'identification et de l'interrogation des parties prenantes. La Commission a théorisé en détail comment cartographier les lobbyistes intéressés par un sujet et comment naviguer entre eux pour contrebalancer les intérêts de chacun.

Nous n'avons pas ici l'espace pour explorer en détail tous les documents, pourtant passionnants, que les services de la Commission ont rédigés sur le sujet. Mais nous concluons ce chapitre en présentant un schéma qui résume la stratégie de consultation. C'est une matrice où les lobbys sont classés selon deux axes : leur intérêt réel dans un projet législatif en abscisse et leur niveau d'influence en ordonnée⁵⁴.

⁵⁴ « The consultation strategy », Commission européenne, disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/better-regulation-toolbox-53_en_0.pdf (consultée le 15 juin 2022).

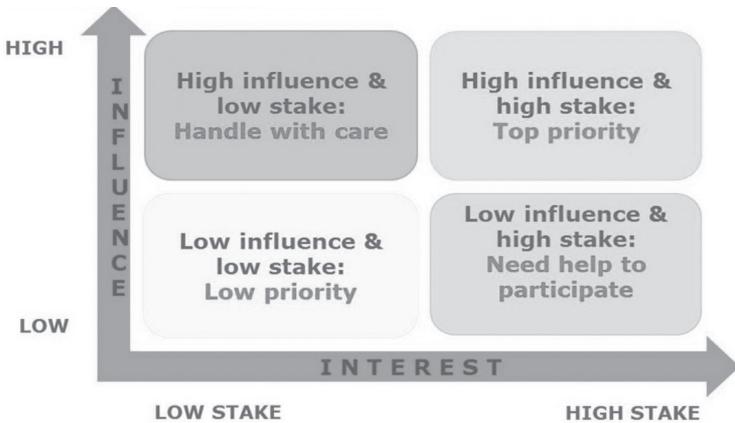


Figure 1 : *Stakeholder Mapping Matrix* (Reproduit avec l'autorisation de la Commission européenne).

Il en résulte quatre catégories. En haut à droite, les lobbyistes qui sont concernés par un texte et ont un haut niveau d'influence. Ils seront bien sûr la *top priority* des fonctionnaires. En bas à gauche, figurent au contraire ceux qui n'ont que peu d'influence et peu d'intérêt dans le texte, et qui vont donc rejoindre immédiatement la liste des « faibles priorités ».

Mais les deux catégories restantes sont les plus intéressantes car ce sont celles envers qui la Commission doit faire un effort particulier et construire un équilibre spécifique. En bas à droite du schéma, apparaissent les structures qui sont concernées par le sujet et qui ont du mal à s'exprimer : elles n'ont pas assez de fonds, n'ont pas vu le sujet arriver ou ne sont pas basées à Bruxelles. Pour ces dernières, la Commission s'engage à « les aider à participer », c'est-à-dire à partir à leur recherche et à les inviter à s'exprimer.

En haut à gauche, finalement, figurent ceux qui ne sont pas vraiment concernés par le dossier mais veulent s'exprimer et sont influents. Ce sont les grandes fédérations ou les entreprises stratégiques qu'on ne peut pas ignorer, mais dont la Commission

considère que l'expertise est dans ce cas précis négligeable. Il faut donc les « traiter avec précaution », afin de ne pas les froiser et d'éviter de compromettre toute coopération future.

Intermède

— Le PEPP, ou comment l'épargne retraite privée a déchaîné tous les lobbys de la finance

Avez-vous déjà entendu parler du « PEPP » ? Ce n'est ni une boisson gazeuse, ni une marque de shampoing mais le « Pan-european personal pension product », ou « Produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle » en bon français. Il s'agit d'un projet de la Commission européenne consistant à créer un produit d'épargne retraite privé. En bref, c'est un système qui permet aux épargnants de cotiser auprès d'une banque ou d'une assurance privée et de toucher une pension complémentaire vers la fin de leur vie. Son fonctionnement est fixé par un texte juridique, un « règlement européen », promulgué en juin 2020.

Même s'il n'a pas fait la une des médias, ce projet revêt une importance capitale. Ses enjeux sont multiples. Économiques tout d'abord, car les acteurs financiers lorgnent avec intérêt sur ce texte qui affermira leur position sur le marché de la pension-retraite individuelle, lequel pourrait dépasser les 2.000 milliards d'euros dans les prochaines années selon la Commission européenne. Sociaux ensuite, car le but du PEPP est de compléter la retraite des épargnants et donc de s'assurer qu'ils auront de quoi subsister durant leur retraite. Politiques enfin, puisqu'en renvoyant au secteur privé la tâche d'assurer le revenu des retraités, Bruxelles diminue la pression sur les finances publiques et espère que les États réduiront leurs dettes.

L'histoire officielle de ce texte, telle qu'on peut la retracer via les divers communiqués de presse des institutions européennes,

est très simple. La Commission européenne, qui est la branche exécutive du système européen, dévoile sa proposition législative en juin 2017. Le Parlement européen et les États membres de l'UE délivrent chacun leurs amendements autour de l'été 2018 et commencent à négocier un compromis final. Un accord de principe est finalement atteint début 2019⁵⁵.

Sauf que, en parallèle de ce processus institutionnel, d'autres acteurs étaient présents en coulisse : les lobbys qui ont continuellement influencé le projet depuis sa conception au sein des services de la Commission jusqu'au travail technique effectué après son adoption sur sa mise en place concrète.

Avant de dévoiler le projet de texte officiel, la Commission européenne s'est appuyée sur plusieurs représentants d'intérêts pour le concevoir. En 2016, elle conduit une consultation publique visant à recueillir l'avis des parties intéressées sur ce qui n'est alors qu'un vague projet. Parmi les 586 entités qui répondent en soutenant le concept, on retrouve divers acteurs financiers qui ont un intérêt direct dans la commercialisation du futur PEPP : le gestionnaire d'actifs Amundi, la banque UBS ou le groupe Zurich Assurance. Des lobbys nationaux répondent aussi présent comme la Fédération française de l'assurance ou l'Association française de la gestion financière. Enfin, leurs représentants paneuropéens se manifestent : le lobby des assureurs Insurance Europe, celui des fonds de pensions PensionsEurope, ou encore celui des gestionnaires d'actifs EFAMA.

En parallèle, la Commission multiplie les événements avec ces mêmes acteurs. Une conférence publique est organisée en octobre 2016, dans laquelle on retrouve Insurance Europe et EFAMA mais aussi des gestionnaires d'actifs comme le désormais célèbre BlackRock et son concurrent moins connu Vanguard.

Mais ce lobbying effréné n'est pas seulement le fait de l'industrie financière. Le Bureau européen des unions de consommateurs et

⁵⁵ Règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle, Journal officiel de l'Union européenne, 20 juin 2019.

Better Finance, des ONG dédiées respectivement à la défense des consommateurs et des épargnants, sont également hyperactives sur le dossier. On les retrouve notamment à la consultation publique, puis à la conférence d'octobre 2016. La plateforme AGE qui représente les personnes âgées et ETUC qui fédère les syndicats européens se manifestent aussi dès ce moment. Quant à Finance Watch, une association qui se bat contre la finance, elle organise une conférence sur la réforme du système des retraites en juin 2017 - un jour avant que la Commission ne publie officiellement sa proposition législative !

Une fois la proposition officiellement publiée, le 29 juin 2017⁵⁶, commence le processus législatif proprement dit. Les projets de directives ou de règlements européens sont amendés et approuvés séparément par le Parlement européen et le Conseil des États membres de l'UE qui négocient ensuite ensemble un texte final.

Il s'agit bien sûr d'une phase de lobbying intense. Sauf que cette fois, le but n'est plus de peser sur la philosophie générale du projet mais d'influer sur l'architecture précise du texte. À ce stade, ce sont des multitudes de batailles qui vont se jouer à l'interstice du droit, de l'économie et de la politique. Les lobbyistes essaient de peser sur des articles dont la formulation peut coûter ou rapporter des milliards à leur industrie.

C'est à ce stade que l'on voit que l'industrie financière n'est pas complètement unie et qu'il existe des divergences entre plusieurs de ses lobbys. Un exemple : l'affrontement entre les gestionnaires d'actifs et les assureurs sur les modalités de déboursement du PEPP.

En bref, il s'agit de savoir si un particulier arrivé à la retraite peut retirer d'un seul coup l'intégralité de son PEPP ou s'il doit obligatoirement le toucher via des versements mensuels comme pour la retraite que lui verse l'État. La question peut sembler

⁵⁶ « La Commission lance un nouveau label paneuropéen relatif à l'épargne-retraite individuelle afin d'aider les consommateurs à épargner en vue de la retraite », communiqué de la Commission européenne, 29 juin 2017.

accessoire mais est en fait cruciale : les gestionnaires d'actifs, contrairement aux assureurs, n'ont pas assez de cash pour assurer des rentes mensuelles. S'ils veulent profiter du marché du PEPP, il faut donc obligatoirement que le texte du règlement autorise le déboursement en somme forfaitaire. En face, le lobby des assureurs favorise au contraire une interdiction de ce type de versement. Cela leur permettrait d'évincer de ce marché les gestionnaires d'actifs et de ne pas partager le gâteau avec eux.

Pendant plusieurs mois, les deux lobbys bataillent ferme pour l'emporter sur l'autre. Chacun met en avant des arguments d'intérêt général : pour les gestionnaires d'actifs, l'épargnant qui décide de souscrire à un PEPP en plus de sa retraite devrait pouvoir décider s'il veut ou non avoir une rente. Les assureurs répondent qu'il s'agit d'un produit permettant d'assurer le revenu des retraités et qu'une rente mensuelle est donc plus adaptée.

Après de longs échanges, les deux adversaires finissent finalement à égalité. Dans le texte final, les deux formes de déboursement sont autorisées mais chaque État est autorisé à limiter l'une des deux s'il le souhaite.

En parallèle, une seconde bataille fait rage : celle qui oppose les ONG et lobbys de défense des consommateurs à la plus grande partie de l'industrie financière. Le BEUC et Better Finance veulent maximiser la protection de l'épargnant individuel en s'assurant que les frais qu'il paie pour sa gestion soient plafonnés et qu'il ait l'assurance de ne pas perdre son investissement. Ils réussiront à plafonner les frais mais se diront déçus sur la « garantie » du capital, une « arnaque » selon Better Finance.

Nous venons ici de retracer les pressions qui se sont exercées durant la préparation puis l'examen du projet législatif. Elles ne constituent qu'une partie du processus : le lobbying s'est également exercé en amont puis en aval de cet exercice.

En amont, tout d'abord. Avant la consultation publique de 2016, l'idée de créer un produit paneuropéen d'épargne retraite individuel a mariné durant de nombreuses années dans les cer-

veaux bruxellois. Elle est notamment évoquée en 2015 quand la Commission européenne met sur pied une stratégie d'ensemble pour les marchés financiers. À ce moment, les lobbys agitent déjà l'idée. Insurance Europe, par exemple, mentionne le PEPP dans les 16 pages de commentaires qu'elle envoie alors à la Commission européenne. Quelques mois plus tôt, le gestionnaire d'actifs BlackRock publie 19 pages d'arguments sur l'économie, plaidant notamment pour la mise en place de ce PEPP⁵⁷.

Encore avant, la question de l'épargne privée comme complément au système publique a été discutée dès 2010, au sein de la « commission sur les pensions complémentaires ». Il s'agit d'un groupe rassemblant des experts extérieurs qui conseillent la Commission européenne. Parmi ses membres, on retrouve notamment Insurance Europe, EFAMA, AMICE (le lobby des mutuelles) et les partenaires sociaux (grands et petits employeurs et syndicats).

Ces groupes d'experts sont réapparus après l'adoption du texte. L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), une agence de l'UE basée à Francfort, est en effet chargée de préparer les « standards techniques » du futur produit. Certains de ces « détails » sont en fait cruciaux, par exemple la liste exacte des frais dont le montant sera plafonné⁵⁸.

Pour cela, l'AEAPP met sur pied un groupe d'experts. Cet organe, dont la composition est publiée officiellement en juillet 2019, comprend des représentants des entreprises qui vendront le futur

⁵⁷ Et cela cinq ans avant que le débat ne touche la France et que l'entreprise américaine n'y soit accusée de faire du lobbying sur la réforme des retraites. Cf. BRUNET Romain, « Derrière la polémique BlackRock, l'ombre de la retraite par capitalisation », France 24, 2 janvier 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.france24.com/fr/20200102-derriere-la-polémique-blackrock-l-ombre-de-la-retraite-par-capitalisation> (consultée le 15 juin 2020).

⁵⁸ Il s'agit de déterminer « les types de coûts et de frais » qui « ne dépassent pas 1% du capital accumulé par an », selon l'article 45 du texte. Précisons toutefois que si l'AEAPP prépare bien cette liste, c'est la Commission qui l'adopte officiellement, sous réserve de validation par le Parlement et les États.

PEPP, comme le groupe d'investissement Vanguard, le gestionnaire d'actifs Amundi, l'union mutualiste retraite, la banque Intesa Sanpaolo, ou encore l'assureur Allianz. On y retrouve également le BEUC et Better Finance qui continuent à représenter l'intérêt des épargnants et consommateurs.

En parallèle, la Commission européenne a mis sur pied en 2018 un nouveau groupe de travail sur les pensions complémentaires qui doit le conseiller sur de possibles futurs amendements ou extensions du PEPP. On y retrouve bien sûr certains des acteurs évoqués à plusieurs reprises dans ces pages : PensionsEurope, Insurance Europe, la plateforme AGE, BusinessEurope ou encore la Confédération des syndicats.

Chapitre 2

L'envers du décor : une Commission européenne sous pression

Nous avons commencé notre exploration de la bulle bruxelloise en montrant que les lobbys sont essentiels aux institutions européennes car ils leur fournissent l'expertise dont ces dernières ont besoin. Nous avons détaillé la nature des informations qu'ils transmettent ainsi que les principaux mécanismes qui existent pour cela. Nous avons aussi évoqué la façon dont la Commission tente de maintenir un équilibre dans l'écosystème des lobbys en soutenant activement certaines ONG.

Pour continuer notre analyse, nous allons maintenant entrer dans cette institution et nous pencher sur la façon dont ses membres travaillent. Cela nous permettra de mettre en avant deux tensions qui habitent l'exécutif européen et son travail. Elles concernent la gestion de son expertise interne et ses faibles ressources humaines.

L'expertise, une ressource rare...

Le premier point découle du chapitre précédent : si la Commission européenne a bâti tout un système lui permettant d'aspirer l'expertise extérieure c'est parce qu'elle n'en a que peu en interne. Par expertise, on entend ici la connaissance technique d'un sujet à réguler (les principes chimiques, les gaz à effet de serre, le fonctionnement des services financiers...) mais aussi la

compréhension de la façon dont le texte s'applique et des problèmes concrets qu'il pose « sur le terrain ».

Contrairement à un État comme la France, la Commission européenne ne possède pas d'administration dédiée à l'application des lois. Ses services vont certes vérifier que les États transposent les textes, mais sans être eux-mêmes à la manœuvre. En conséquence, il leur manque une expérience directe de la façon dont un texte est appliqué et des problèmes éventuels que cela crée sur le terrain.

Un fonctionnaire européen témoigne : « Les seuls membres de nos services qui ont une expérience directe sont ceux qui sont là depuis longtemps ainsi que les experts nationaux détachés qui sont envoyés chez nous depuis leur ministère national pour un temps limité ». Comme il l'explique, il aborde donc le travail sur chaque projet de loi en cartographiant puis en entrant en contact avec les différents lobbys impliqués, en établissant une feuille de route et une procédure de consultation, puis en rédigeant ou faisant rédiger une étude d'impact. Pour résumer, on peut dire qu'une partie substantielle de son expertise concerne davantage le maniement des dispositifs qui permettent d'aspirer et de confronter entre elles les informations apportées par les différentes parties prenantes que le fond du dossier. « C'est utile d'avoir un membre de l'équipe qui connaît suffisamment le sujet pour prévenir si un lobbyiste nous mène complètement en bateau. Mais à part ça, on peut reposer sur les connaissances qu'on nous amène de l'extérieur », reconnaît-il.

Pour la Commission, cette situation n'est pas un problème. Ses fonctionnaires considèrent que les systèmes d'aspiration de l'expertise mis en place lui permettent de récupérer les compétences dont elle a besoin pour faire son travail. « On sait faire notre travail », assure un ancien fonctionnaire européen. « À condition qu'on ne réduise pas nos effectifs ou que l'on ne nous donne pas de nouvelles tâches ». Or, c'est exactement ce qui est en train de se produire depuis plusieurs années.

...dans un contexte d'effectifs réduits

Contrairement à une idée répandue, la Commission européenne est une administration très réduite avec de faibles ressources humaines, confrontée à une charge de travail grandissante.

La Commission compte environ 32.000 employés, soit moins que l'administration d'une grande ville ou qu'un seul ministère d'un grand pays – les ministères français des Finances ou de l'Écologie comptent respectivement 131.000 et 41.000 effectifs. Conséquence directe : dans la Commission, il n'est pas rare qu'une petite poignée de personnes soit chargée, seule, de gérer un projet législatif. Un bon exemple est le « paquet bancaire » de 2016, un ensemble de textes extrêmement techniques refondant une partie importante du droit financier : « il y avait trois personnes dessus », glisse un lobbyiste.

Comment expliquer cette situation ? Par la réticence des États membres à mettre trop d'argent au budget européen. C'est en effet eux qui, par des versements directs, alimentent la caisse commune de l'UE. Une grande partie de cette somme leur est certes redistribuée via des instruments comme les fonds structurels ou la politique agricole commune. Mais les montants dédiés à l'administration européenne représentent pour eux une perte nette. À chaque négociation budgétaire, tous les sept ans, ils coupent cette ligne au maximum.

À première vue, la stratégie semble ridicule : la ligne dédiée aux dépenses administratives ne pèse qu'un peu plus de 50 milliards d'euros sur un paquet global de 1.000 milliards sur sept ans. Mais cela n'empêche pas les 27 de toujours tenter de la réduire. En 2013, à la suite de pourparlers compliqués sur le budget 2014-2020, les institutions se sont ainsi engagées sous la pression des capitales à diminuer leurs effectifs de 5% entre 2013 et 2017⁵⁹. Coupes auxquelles se sont ajoutées d'autres mesures

⁵⁹ « Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière », Journal officiel de l'UE, 2 décembre 2013. Les agences étaient également concernées.

telles qu'une révision de la méthode d'actualisation annuelle des rémunérations, une augmentation du temps de travail et de l'âge de départ à la retraite (de 63 à 66 ans), une révision du calcul des pensions et un blocage de l'avancement automatique des carrières au niveau le plus élevé⁶⁰.

La stratégie a permis d'économiser 4,2 milliards d'euros entre 2014 et 2020 et devrait encore rapporter plus d'un milliard par an ces prochaines années, note la Cour des comptes de l'Union européenne qui relève que la réforme a également « réduit l'attractivité de l'UE en tant qu'employeur »⁶¹, autrement dit que de moins en moins de gens veulent y travailler.

Surtout, la stratégie a conduit à dépeupler certains départements pourtant clés. De 2009 à 2022, les directions générales (DG) chargées du numérique, de l'agriculture et de la santé ont chacune perdu entre un quart et un cinquième de leur capacité humaine : respectivement de 1.100 à 800 pour les deux premières et de 900 à 700 pour la troisième. La DG chargée du marché intérieur a subi la même trajectoire en seulement cinq ans – de 1.100 employés en 2015 à 870 en 2019⁶². Enfin, celle des transports a vu ses effectifs passer de 560 à 430 en douze ans tandis que celle du climat perdait un quart de ses effectifs entre 2010 et 2017. Le mouvement s'est toutefois inversé pour cette dernière au tournant des années 2020 où elle a reçu d'importants renforts au vu de l'importance croissante des questions climatiques.

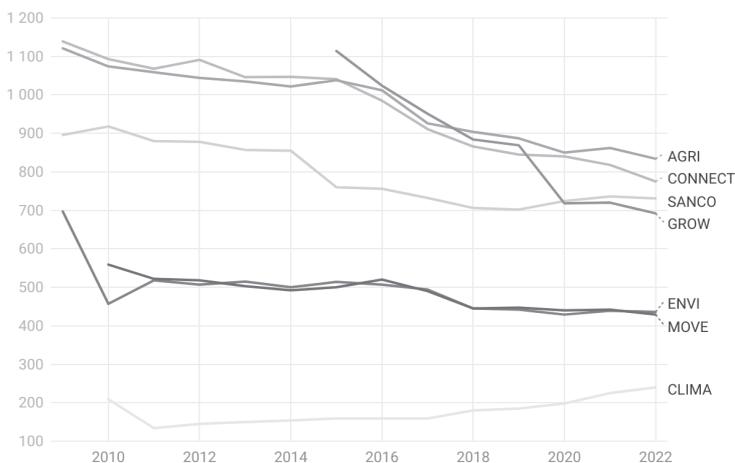
⁶⁰ GEORGAKAKIS Didier, *Au service de l'Europe*, op. cit.

⁶¹ « Mise en œuvre, à la Commission, de la révision 2014 du statut et des mesures y afférentes – Des économies substantielles, mais non sans conséquences pour le personnel », rapport de la Cour des comptes de l'UE, 2019.

⁶² Puis moins de 720 en 2020, mais cela s'explique par le transfert d'environ 150 membres de la DG Grow vers une toute nouvelle DG dédiée à la défense et à l'espace.

Coupes dans le personnel

Effectifs de la Commission européenne pour une sélection de DG



La forte baisse de la DG Marché intérieur et industrie s'explique en partie par le transfert de 150 personnes vers la DG Défense et espace créée en 2020, qui a repris une partie des tâches de la DG Marché intérieur.

Graphique: Jean Comte • Source: Commission européenne • Créé avec Datawrapper

Ces coupes ne constituent pas toutes des pertes sèches pour la Commission. Certes, les effectifs totaux ont baissé de 2009 à 2023, passant de 33.500 à 32.000 personnes. Mais une partie des coupes effectuées dans les directions générales compensaient en fait des redéploiements vers d'autres départements, comme les services en charges des migrations ou le secrétariat général de l'institution. Par ailleurs, l'exécutif a tenté d'optimiser ces dernières années sa gestion des ressources humaines. Certaines des DG créées en 2019 utilisent ainsi un support administratif commun avec d'autres, permettant une petite économie d'échelle. Des structures *ad hoc* sont également montées pour des missions temporaires – le déploiement du plan de relance économique post-Covid et les négociations du Brexit sont par exemple supervisées par des *task forces* temporaires créées au sein du secrétariat général.

Cela n'empêche toutefois pas de nombreux membres de la Commission d'être confrontés à une charge de travail importante : « ça devient tendu », résume un membre de la DG Santé.

Et surtout, la situation ne risque pas de s'améliorer dans les prochaines années. Car la charge de travail ne va pas diminuer, bien au contraire. La mise en place du plan de relance économique post-Covid va en effet demander des efforts supplémentaires pour emprunter et distribuer l'argent, ainsi que vérifier le déploiement des mesures dans chaque État. « Cela va être un défi », résumait à l'été 2020 Johannes Hahn, le commissaire européen chargé du budget⁶³.

Le sujet a resurgi dans l'actualité en juin 2023, quand la Commission européenne a profité d'une révision du budget pour demander aux États de lui donner 1,9 milliards d'euros supplémentaires pour gérer ses dépenses administratives et de personnel – une augmentation faible, au regard des quelques 1.000 euros sur sept ans de ce cadre. « Les nouvelles initiatives que l'UE a dû mettre en œuvre au cours des deux dernières années se sont traduites par un surcroît important de tâches au niveau de l'administration européenne, sans augmentation équivalente des effectifs (...) Les ressources de l'administration européenne ont ainsi été amenées à leur limite », justifiait l'exécutif⁶⁴. « La Commission est à bout, elle gèle au maximum les embauches », opine une source au fait du dossier. Las, les États ont fraîchement accueilli la requête. À peine deux mois après la proposition de la Commission, les Vingt-Sept répondaient à cette dernière qu'elle

⁶³ COMTE Jean, « La Commission européenne face au défi de la gestion du plan de relance », *Contexte*, 9 juillet 2020, disponible en ligne à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/la-commission-europeenne-face-au-defi-de-la-gestion-du-futur-plan-de-relance_117981.html (consultée le 15 juin 2022).

⁶⁴ « La Commission propose de renforcer le budget à long terme de l'UE pour faire face aux défis les plus pressants », communiqué de la Commission européenne, 20 juin 2023.

n'avait qu'à « identifier des moyens pour faire des économies » dans le cadre des budgets prévus⁶⁵.

Enfin, la question du manque d'attractivité de la Commission européenne en tant qu'employeur reste un réel défi. Malgré la promesse de salaires plus élevés que ceux des lobbyistes (voir encadré), les jeunes diplômés rechignent de plus en plus à se lancer dans la carrière européenne. De 2009 à 2021, la proportion d'employés de moins de 35 ans a ainsi chuté d'environ 60%. « S'assurer les services de professionnels talentueux est de plus en plus difficile. Le marché du travail pour le personnel hautement qualifié, mobile et multilingue, est sujet à une concurrence féroce dans laquelle la Commission est confrontée aux organisations internationales, aux services diplomatiques nationaux, aux entreprises multinationales et aux cabinets de service professionnels », reconnaissait la Commission elle-même en 2018⁶⁶.

Fonctionnaire européen, un emploi bien payé

Si la perte d'attractivité de la fonction publique est réelle, il faut tout de même préciser que les salaires y restent supérieurs à ceux du privé, du moins en début de carrière.

Les grilles de salaire des fonctionnaires commencent au-dessus de 2.500 euros bruts par mois pour les contrats de secrétaires qui sont les moins élevés. Ceux des assistants et administrateurs s'étalent eux entre 3.000 et 20.000 euros (cette dernière catégorie ne concernant qu'une trentaine de personnes). Un fonctionnaire européen atteint très rapidement des salaires mensuels bruts de 4.000 euros par mois, et la majorité gagne entre 6.000 et 9.000 euros (pour les administrateurs) et entre 5.000 et 6.000 euros (pour les

⁶⁵ COMTE Jean, « Madrid tâtonne toujours pour trouver le bon équilibre sur la révision du budget européen », *Contexte*, 26 septembre 2023, disponible en ligne à l'adresse https://www.contexte.com/actualite/pouvoirs/document-madrid-tatonne-toujours-pour-trouver-le-bon-equilibre-sur-la-revision-du-budget-europeen_175233.html (consultée le 9 octobre 2023).

⁶⁶ « Shaping the Future of Europe : Attracting, Retaining and Developing the Best Talents to Work in the European Public Administration », projet de communication de la Commission européenne, 2018, disponible en ligne à l'adresse suivante : https://u4unity.eu/document3/Attractiveness_draftconsult.pdf (consultée le 15 juin 2022).

assistants). Et s'il s'agit de chiffres bruts, il faut garder en tête que les fonctionnaires paient un impôt sur le revenu spécifique, moins élevé que l'équivalent belge. De plus, ceux qui ne sont pas Belges bénéficient d'une prime d'expatriation de 16%, qu'ils conservent tout au long de leur carrière.

Confrontée aux restrictions exposées ci-dessus, la Commission se repose aussi de plus en plus sur des contractuels qui travaillent pour l'exécutif sans avoir le statut de fonctionnaire. Mais ces derniers entrent également avec un salaire minimum de 2.000 euros bruts par mois et pouvant s'élever jusqu'à 7.000 euros.

En face, les lobbyistes commencent dans des situations bien plus précaires. Ils sont davantage confrontés à des stages ou à des contrats courts avant de décrocher un CDI. Au niveau du salaire, ils débutent autour de 25.000 euros bruts par an, soumis à l'impôt belge sur le revenu – impôt assez punitif, comme les expatriés en Belgique le savent.

La concurrence entre le privé et le public devient néanmoins plus rude avec l'expérience. Alors que les salaires et avantages des fonctionnaires restent soumis à des plafonds légaux, le secteur privé peut mettre sur la table des paquets extrêmement attractifs en termes de salaire (jusqu'à 150.000 euros bruts par an, voire plus), assortis de bonus ou d'avantages en nature. Le but est notamment d'attirer des gens haut placés dans les institutions dont la carrière leur a permis d'acquérir une connaissance intime de son fonctionnement, sans parler des contacts personnels qu'ils y ont noués.

« Au niveau des postes senior, comme Directeur général d'association ou Chef de bureau européen d'une multinationale, on retrouve de plus en plus de personnes qui viennent de la Commission ou du Parlement », note ainsi Paul Varakas, président de la Society of European affairs Professionals (SEAP), qui représente les lobbyistes actifs à Bruxelles. Un sujet sur lequel nous reviendrons au chapitre 4.

Conclusion

Il est de bon ton en France de critiquer la Commission européenne. Ce serait une administration bureaucratique dotée d'un trop grand nombre de fonctionnaires. Ce chapitre a tenté de montrer que la réalité était fort différente : l'exécutif européen est une administration numériquement faible, soumise à de lourdes contraintes budgétaires et qui peine à attirer de jeunes recrues. Cette institution est forcée de redéployer régulièrement ses effectifs pour faire face à un nombre de tâches qui ne fait que s'accroître.

Ces problématiques ne sont pas ignorées des services de la Commission. Contrainte par les versements des États qui alimentent son budget, elle ne peut toutefois guère accuser ces derniers de radinerie. Elle doit donc faire preuve de créativité et trouver des solutions pour améliorer sa gestion des ressources humaines sans augmenter son budget. Il s'agit de réorganisations internes, d'un meilleur usage des experts nationaux détachés par les administrations nationales ou encore d'une mobilité accrue entre ses services⁶⁷.

⁶⁷ Certaines de ces pistes ont été exposées par la Commission elle-même dans une communication parue en avril 2022. Cf. Commission européenne, « Une nouvelle stratégie en matière de ressources humaines », 5 avril 2022.



Intermède

La protection des lanceurs d'alerte, victoire des ONG sur le privé

Tout commence par une occasion manquée. En avril 2016, la Commission européenne déclare au Parlement européen qu'elle refuse de mettre sur la table une directive dédiée à la protection des lanceurs d'alerte.

Dans l'hémicycle, c'est la déception. Les eurodéputés espéraient en effet obtenir un tel texte afin de faire contrepoids à un autre texte tout juste voté – une directive sur le secret des affaires qui restreint les fuites d'information. Et cette déception est partagée par certains lobbys en particulier la Fédération internationale des journalistes, le syndicat des cadres Eurocadres ou encore l'ONG anticorruption Transparency International.

Commence alors un important lobbying sur la directive lanceurs d'alerte qui se déroulera en deux temps : il s'agira d'abord de convaincre la Commission européenne de mettre une proposition sur la table, puis d'influencer le contenu de ce texte.

La première étape se déroule d'avril 2016 au printemps 2017. L'offensive est principalement menée par des ONG, en particulier Transparency International et Eurocadre. Elles mobilisent l'opinion publique en multipliant les conférences et en mettant sur pied le site internet Whistleblowerprotection.eu qui rassemble plus de 80 organisations et récolte 5.000 soutiens individuels. Elles sont également aidées par l'aile gauche du Parlement européen - en particulier les Verts qui rédigent une proposition de directive.

Cette phase se termine début 2017 lorsque la Commission européenne, acculée, annonce qu'elle va rédiger un texte mais sans préciser encore son architecture. Une seconde phase de lobbying est alors lancée pour peser sur la rédaction du projet de directive.

C'est à ce stade que les lobbys du secteur privé sortent du bois. Pour eux, accorder une protection aux lanceurs d'alerte recèle un danger. Nous ne sommes après tout que quelques années après le scandale LuxLeaks où le lanceur d'alerte Antoine Deltour avait révélé l'optimisation fiscale massive, mais légale, que le Luxembourg orchestrait avec l'appui du consultant PricewaterhouseCoopers où il travaillait. Les entreprises ne veulent pas inciter ce genre de révélations, dangereuses pour leur réputation voire pour leur *business*.

Leur offensive se concrétise durant une consultation publique menée au printemps 2017. Certains des participants demandent à l'exécutif d'abandonner le projet. Le Conseil danois de l'industrie explique ainsi qu'accorder une protection spécifique aux lanceurs d'alerte enfreindrait « le principe élémentaire de loyauté de l'employé envers son employeur ». « La protection des lanceurs d'alerte est une compétence nationale », rajoutent les entreprises suédoises. « Notre droit national est déjà compliqué et une action européenne le compliquerait encore davantage ». L'industrie finlandaise va même jusqu'à qualifier le texte en préparation d'« énorme menace ».

Plus subtiles, d'autres parties prenantes ne se positionnent pas contre le texte mais suggèrent de conditionner strictement la protection spéciale à laquelle aurait droit le lanceur d'alerte. L'idée est de l'obliger à déclarer le méfait ou le scandale à l'intérieur de l'entreprise ou de l'administration où il a lieu, avant de l'autoriser à alerter les autorités ou les médias.

Cette idée est très présente parmi les Français, familiers de ce système par étape depuis qu'il a été établi dans l'Hexagone par

la loi Sapin II⁶⁸. « L'alerte doit être signalée et traitée d'abord en interne, puis, à défaut de diligence de l'entreprise, transmise à une autorité judiciaire ou administrative ou aux ordres professionnels et, en dernier ressort, à défaut de traitement par l'un de ces organismes, le signalement de l'alerte peut être rendu public », détaille ainsi la Chambre de commerce et d'industrie d'Île-de-France. La procédure « devra d'abord passer par des canaux internes (canal hiérarchique, canal interne spécifique [déontologue, dispositif d'alerte professionnelle, inspection générale] avant de mobiliser des canaux externes (autorité administrative compétente, ordres professionnels, autorité judiciaire). La divulgation au public ne saurait être envisagée qu'en dernier recours si la saisine interne s'avère vaine ou impossible », ajoute l'Association française des entreprises privées qui précise que le choix du canal « ne saurait être laissé à la seule appréciation du lanceur d'alerte ».

Cette proposition remporte l'adhésion des entreprises. Ce mécanisme aurait en effet tué dans l'œuf la révélation des LuxLeaks par Antoine Deltour : la pratique de PricewaterhouseCoopers étant légale, le lanceur d'alerte n'aurait pas révélé grand-chose en allant voir son employeur PwC pour lui dire que PwC épaulait l'État luxembourgeois dans son entreprise d'optimisation fiscale. La preuve en est d'ailleurs apportée par PwC lui-même qui décide justement de participer à la consultation publique de la Commission européenne. Sa contribution souligne l'importance des canaux internes et suggère d'« éduquer » les employés pour qu'ils l'utilisent si besoin.

L'argument porte. Le texte dévoilé en avril 2018 par la Commission accorde une protection spécifique aux lanceurs d'alerte, à condition qu'ils effectuent le signalement en interne avant de se tourner vers les autorités publiques ou vers les médias – avec seulement quelques exceptions permettant de court-circuiter cette hiérarchie. L'approche est d'ailleurs renforcée par les États

⁶⁸ Article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II »

qui prennent soin d'insister encore plus sur cette hiérarchie des canaux dans leur version du texte.

En face, le Parlement européen, plutôt proche des ONG, décide au contraire d'abolir cette hiérarchie des canaux. Et se lance donc dans un bras de fer avec les États. En général, ce genre d'affrontement tourne à l'avantage des 27. Ces derniers négocient en effet leurs textes en secret ce qui dissimule leurs divisions internes. Le Parlement débat au contraire publiquement, exposant à la vue de tous les divisions de ses membres. Le Conseil est par ailleurs représenté par un seul négociateur durant les pourparlers avec le Parlement alors que ce dernier envoie un membre de chacun de ses groupes politiques, rouvrant ainsi le risque de diviser son équipe de négociation.

La directive sur la protection des lanceurs d'alerte constitue toutefois une exception. La députée chargée du dossier, la française Virginie Rozière (membre des Radicaux de gauche), suit la tactique que Transparency International et Eurocadres ont adoptée dès le début : s'appuyer sur l'opinion publique, parler à la presse et mettre la pression avec des pétitions. Les lobbys du privé adoptent, quant à eux, la stratégie inverse, évitant d'évoquer le débat publiquement et travaillant de façon plus discrète avec les États membres.

Le Parlement s'emploie aussi à chercher les divisions entre les États membres pour mettre la pression sur ceux qui sont le plus susceptibles de basculer en sa faveur, comme le Luxembourg, le Portugal ou la Pologne. La France, soucieuse de défendre la hiérarchie des canaux déjà présente dans Sapin II, tente de bloquer la manœuvre en s'alliant avec un petit groupe d'États comprenant la Hongrie. Les eurodéputés s'empressent alors de tout raconter aux journalistes, qui publient immédiatement des articles sur la façon dont le pays des Lumières s'allie avec le régime de Viktor Orban pour affaiblir la protection des lanceurs d'alerte. Acculé, Paris fait demi-tour et dépose les armes.

C'est ainsi qu'en mars 2019, deux mois à peine avant les élections européennes, Virginie Rozière acte un accord avec le

Conseil où les lanceurs d'alerte ont le droit d'effectuer leur signalement en interne comme en externe. Petit bémol, toutefois : la diffusion de l'alerte auprès des médias reste soumise à condition, comme ne tardera pas à le déplorer *Reporters sans frontières*.

À l'heure où nous écrivons ces lignes, Whistleblowerprotection.eu et sa coalition sont encore actifs. Ils surveillent la transposition du texte dans chaque État membre en continuant leur lobbying auprès des 27 gouvernements.



Chapitre 3

« Better regulation », nouvelle ère du lobbying

Dans la machine législative bruxelloise, il existe un certain antagonisme entre les objectifs politiques et les processus administratifs. L'objectif politique, c'est quand la Commission européenne ou les chefs d'État fixent un but clair et politiquement motivé, par exemple atteindre la neutralité carbone en 2050. Le processus administratif, c'est l'ensemble des procédures bureaucratiques par lesquelles les services de la Commission préparent peu à peu chaque texte législatif – notamment l'insertion dans un programme de travail annuel, l'examen au sein d'un groupe d'expert, la rédaction de la consultation publique et de l'étude d'impact, la coordination avec les autres services, etc.

« L'administration de la Commission est comme une pyramide », résume l'ancien fonctionnaire cité dans le chapitre précédent. « En haut, les Commissaires européens donnent des directives politiques. Ces dernières sont transmises vers le bas de la pyramide où les étages inférieurs se chargent de les transformer en instruments juridiques concrets. Mais ces étages du bas sont aussi l'endroit où réside la connaissance. C'est là que les fonctionnaires, notamment grâce à leurs contacts avec les lobbys, ont emmagasiné l'expertise sur le monde économique réel. Et ces derniers étages peuvent également faire remonter leurs connaissances vers le haut de la pyramide et infléchir les directives politiques ».

La valeur ajoutée d'un lobbyiste en poste à Bruxelles provient en grande partie de sa maîtrise de ce système. Il sait faire jouer

les niveaux politiques et techniques et connaît le bon moment pour se manifester et imposer ses vues. Et surtout, il comprend l'importance des étages les plus bas de la pyramide, ceux qui rédigent la proposition juridique concrète et qu'il faut donc influencer.

Par conséquent, les représentants d'intérêts se sentent souvent hors-jeu quand la direction politique de la Commission européenne décide directement d'un but politique qui n'a pas mûri longuement dans ses entrailles administratives. C'est ainsi que la décision actée en 2020 d'atteindre la neutralité carbone en 2050 en a pris beaucoup de court. « Ça implique une croissance nulle », insiste l'un d'eux qui s'oppose à l'objectif.

Le « Green Deal », cet ambitieux paquet de verdissement de l'UE publié fin 2019 a déclenché des réactions similaires. Le document a été élaboré rapidement par l'Allemande Ursula von der Leyen, qui venait d'être nommée présidente de la Commission européenne. Elle n'était passée qu'à une très faible majorité et était sous pression de la gauche du Parlement européen pour montrer patte blanche sur l'écologie. Contrairement aux habitudes, aucune version préparatoire de son Pacte vert n'a fuité, mettant les représentants d'intérêts dans l'embarras. « Seule une personne au sein de chaque cabinet (de commissaires européens) a accès au texte », déplorait l'un d'eux, en général habitué à savoir en avance ce qui se préparait au sein de l'exécutif. « Ça a été fait sans la moindre concertation, c'est un scandale ! ».

Au-delà de la substance de chaque texte juridique, maîtriser le processus utilisé pour les préparer constitue donc un enjeu en soi. C'est ce qui explique que les lobbyistes consacrent de plus en plus de temps et de ressources à influencer ces procédés. Cette tendance s'est renforcée ces dernières années, au fur et à mesure que les institutions elles-mêmes s'interrogeaient sur leurs méthodes de travail via l'initiative « Better regulation ».

L'offensive *Better regulation*

Quoique connue dans les milieux bruxellois, cette expression ne dira rien aux lecteurs qui ne fréquentent pas au quotidien les institutions européennes. « *Better regulation* », que l'on traduit approximativement par « Amélioration de la réglementation » ou « Mieux légiférer » en français, désigne une réflexion commencée dans la seconde moitié des années 1990 sur la qualité et la valeur ajoutée du droit européen – réflexion qui s'est peu à peu traduite dans un ensemble de dispositifs concrets. Après des années de développement discret, le sujet a pris, à partir de 2014, une tournure plus politique et plus médiatique.

Les racines du projet sont multiples. Il provient tout d'abord d'une interrogation sur l'inflation du droit européen depuis les années 1980 et sur les problèmes que le nombre croissant de règlements et de directives posent en termes de transposition et d'application au niveau des États membres. En parallèle, se développe une inquiétude sur le « coût de conformité » cumulé que ces textes font peser sur les entreprises, c'est-à-dire les ressources totales (humaines comme financières) qu'elles doivent consacrer au respect de la réglementation. Autrement dit, l'idée est de réguler moins et mieux : diminuer le nombre de directives et les améliorer pour qu'elles soient plus efficaces. Certains experts avancent alors qu'« une amélioration du cadre réglementaire européen pourrait entraîner jusqu'à 7% d'augmentation du PIB et 3% de hausse de la productivité sur le long terme »⁶⁹, soit un gain non négligeable pour un continent vieillissant qui craint la concurrence économique mondiale.

En parallèle de ces questionnements économiques, le travail sur *Better regulation* recèle aussi un axe de travail plus politique : celui de la lutte contre l'euroscpticisme. Les mouvements populistes, qui se développent à l'époque, accusent « Bruxelles »

⁶⁹ Document de travail de la Commission, cité dans « *Better Regulation in Europe* », WIENER Jonathan, in *Taking Stock of Environmental Assessment : Law, Policy and Practice*, HOLDER Jane et MC GILLIVRAY Donald (dir.), Londres, Routledge, 2007.

d'être un monstre bureaucratique écrasant l'Europe sous une masse de textes juridiques tatillons et inutiles. La capitale européenne est ainsi régulièrement accusée par la presse britannique d'accorder trop d'attention à des sujets futiles tels que la courbure des concombres et des bananes⁷⁰. Bruxelles espère donc que réduire le nombre et la complexité des textes enverra un signal positif à l'opinion publique.

Dès le début, ces différents aspects sont mêlés. Les premiers documents publiés sur le sujet par la Commission évoquent un travail sur la qualité du droit mais aussi l'amélioration des processus de consultation et de la transposition des directives⁷¹. Ils proposent également de diminuer de 25% la charge administrative totale du droit européen entre 2007 et 2012. Enfin, ils évoquent une plus grande place pour l'autorégulation – c'est-à-dire le fait de laisser « les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes » au lieu de leur imposer des obligations juridiques⁷².

On voit bien l'importance critique que le sujet revêt pour les entreprises et fédérations qui font du lobbying à Bruxelles. Pour une entreprise travaillant dans un secteur donné, la question de la somme totale de règles à respecter et du coût humain et financier que cela occasionne est un sujet crucial. Plus encore, la

⁷⁰ Pour l'anecdote, « Bruxelles » a réellement édicté des textes relatifs à la courbure des concombres et des bananes – textes qui ont ensuite été abrogés. Le second était demandé par des lobbys, comme le Comité des organisations professionnelles agricoles ou l'association des commerçants des bananes de la communauté européenne. (cf. FANTA Alexander, « The real story why 'bonkers Brussels' went bananas », *EuObserver*, 5 octobre 2020).

⁷¹ Je suis en particulier l'« Examen stratégique du programme 'Mieux légiférer' » publié en janvier 2006 par la Commission européenne. Voir aussi le livre blanc sur la Gouvernance de 2001 et le rapport final du premier groupe d'experts sur l'amélioration de la réglementation (groupe présidé par Dieudonné Mandelkern, conseiller d'État français qui mènera ensuite une réflexion similaire en France).

⁷² Voir notamment l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », Journal officiel de l'UE, 31 décembre 2003.

possibilité de pouvoir organiser une « autorégulation » avec ses concurrents et d'éviter ainsi un surcroît d'obligations juridiques ouvre des perspectives intéressantes.

Dans les années 2000, l'arrivée du sujet *Better regulation* sur la scène bruxelloise ne donne toutefois lieu qu'à peu de conséquences concrètes. Les institutions signent un vague accord commun qui reprend la cible de 25% et la Commission européenne met en place en 2007 un groupe d'experts chargés de l'aider à diminuer la fameuse charge administrative. Ce groupe, présidé par Edmund Stoiber, un politique bavarois conservateur, s'illustre notamment en publiant « Europe can do better » en 2012 – petit livret joliment illustré qui conseille de multiplier les exemptions réglementaires pour les PME et de diminuer la paperasse en privilégiant les procédures en ligne⁷³.

C'est en 2014 que la question apparaît brusquement sous un jour plus polémique. La raison ? La révélation, via un schisme au sein du « groupe Stoiber », des intérêts stratégiques divergents du secteur privé et des ONG. Sur ce dossier, l'antagonisme des deux camps est réellement marqué. Si les entreprises privées sont favorables à l'approche de *Better regulation*, les ONG et syndicats se montrent au contraire inquiets. Pour eux, réguler moins veut dire déréguler, c'est-à-dire détricoter et revoir à la baisse les obligations sociales ou environnementales des acteurs économiques.

Le groupe Stoiber, renouvelé deux fois depuis sa création, est à l'époque composé, comme la plupart des groupes d'experts de la Commission, de représentants des différents intérêts en jeu. On y retrouve (outre Edmund Stoiber lui-même) deux représentants des petites entreprises, un lobbyiste du secteur agricole, le fondateur du cabinet de conseil en stratégie éponyme Roland Berger, un parlementaire portugais qui travaille également pour un fond d'investissement, une professeure d'économie, trois

⁷³ Commission européenne, « Europe can do better. Best practices for reducing administrative burden », 2012, disponible à l'adresse suivante : https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_3_diger/europe_can_do_better.pdf (consultée le 15 juin 2022).

représentants de gouvernements ou d'autorités publiques et, enfin, quatre représentants des consommateurs, du secteur de la santé, de l'environnement et des syndicats⁷⁴.

Ces quatre derniers qui représentent le pôle « société civile » du groupe sont, dès le départ, méfiants. Ils craignent qu'Edmund Stoiber n'ait un agenda caché et n'utilise le groupe pour légitimer une dose supplémentaire de dérégulation. Ils décident donc d'être particulièrement vigilants, m'a expliqué Nina Renshaw, membre du groupe qui travaille à l'époque à l'ONG Transport & Environnement (elle a maintenant rejoint le Clean Air Fund, qui lutte contre la pollution atmosphérique).

Le groupe débute ses travaux en analysant un rapport d'experts. Ce document précise que la charge administrative est trop élevée dans certains domaines tels que la fiscalité et la comptabilité mais ne pose pas de problème sur l'environnement, la santé ou la protection des consommateurs. Des opinions supplémentaires sont commandées et le groupe mène des débats animés mais constructifs, continue Nina Renshaw. Sauf qu'à la fin des travaux, Edmund Stoiber soumet un projet de rapport final qui ne reflète pas, selon elle, la teneur des discussions mais assume un ton plus dur sur la charge administrative et le besoin de déréguler. « On ne nous a pas proposé d'amender le document », regrette-t-elle. Elle et les trois autres membres du pôle « société civile » refusent donc d'avaliser le rapport final et cosignent, à la place, une opinion divergente.

Le rapport final du groupe Stoiber, publié en juillet 2014, ne contient rien d'extraordinaire en substance. Les membres du groupe mettent en garde contre la surréglementation et conseillent de multiplier les études d'impact, c'est-à-dire les études faites en amont de chaque proposition législative pour préciser ses conséquences économiques concrètes. Mais l'opinion divergente publiée en annexe cause toutefois un petit choc

⁷⁴ La liste complète des membres peut être retrouvée dans un communiqué de la Commission européenne, disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_13_787 (consultée le 15 juin 2022).

à l'intérieur de la bulle bruxelloise en exposant publiquement l'ambiguïté fondamentale du programme - meilleure régulation ou dérégulation ? Et cela au moment où la nouvelle direction politique de la Commission européenne se prépare à donner une impulsion plus forte à *Better regulation*.

L'insertion de *Better regulation* dans les dispositifs juridiques

Élu au printemps 2014, le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker veut relancer l'Europe. Ce n'est pas gagné : il fait face à une situation économique maussade, accompagnée d'une progression de l'euroscpticisme. Ce phénomène va d'ailleurs se matérialiser en 2016 par la décision d'un État – le Royaume-Uni – de quitter l'UE.

Dans ce contexte, Juncker fait une utilisation réellement politique de *Better regulation*. Il crée un poste de vice-président de la Commission européenne chargé du dossier et le confie à l'ancien ministre néerlandais des Affaires étrangères, Frans Timmermans. Ensemble, ils s'appliquent à porter le sujet sur la place publique. Ils popularisent le slogan « big on big things, small on small things »⁷⁵, selon lequel l'UE ne régulera que les sujets les plus importants. Une devise qui vise les Britanniques et les euroscptiques et leur promet que Bruxelles va arrêter de s'immiscer dans leur vie quotidienne.

Au-delà de ces effets d'annonce, Jean-Claude Juncker et Frans Timmermans déploient *Better regulation* de façon beaucoup plus concrète. Ils réduisent le nombre de propositions législatives et renforcent la programmation en amont des textes. Mais leur offensive va aussi, et c'est cela qui nous intéresse ici, recalibrer en partie la façon dont les parties prenantes extérieures sont associées à la préparation des textes législatifs.

⁷⁵ Voir la brochure « Better regulation : big on the big things and small on the small things » édité par la Commission en mai 2019.

Dans certains cas, cela relève de l'anecdote. L'exécutif a ainsi rendu ses consultations publiques plus inclusives, en tentant d'y faire participer des entités basées loin de Bruxelles et qui se désintéressent habituellement de ce genre d'exercice. L'offensive a déplu aux lobbys bruxellois qui se sont sentis court-circuités⁷⁶.

De façon plus substantielle, *Better regulation* a tué le dialogue social européen sous sa forme la plus importante : le processus décrit au chapitre 1 qui permettait aux partenaires sociaux de transformer leurs compromis bilatéraux en textes juridiques contraignants. La victime la plus connue en est l'accord relatif à la santé et à la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure. Conclu en avril 2012 entre la branche « coiffure et beauté » du syndicat UNI et le représentant du patronat « Coiffure EU », il vise à améliorer la sécurité des coiffeurs en s'assurant qu'ils ne glissent pas sur le sol des salons de coiffure ou ne soient pas exagérément exposés à des produits chimiques.

Comme expliqué plus haut dans cet ouvrage, ce type d'accord doit normalement être automatiquement transformé en proposition législative par la Commission européenne. Mais ce coup-ci, Frans Timmermans refuse net en mettant en avant un argument technico-juridique : le texte n'est pas accompagné d'une étude d'impact, c'est-à-dire d'un document évaluant formellement les conséquences économiques du projet de texte. Or, les nouvelles règles *Better regulation* internes à la Commission exigent la ré-

⁷⁶ « Dans ses consultations, la Commission européenne tente maintenant de toucher des citoyens. Cela peut aider à renouer les liens entre la bulle bruxelloise et les gens qui vivent en Europe. Mais cela a également amené une situation où les questionnaires des consultations ne contiennent que des questions adressées aux citoyens individuels. En conséquence, les représentants des parties prenantes ne peuvent pas répondre à ces questions et n'ont pas l'opportunité de fournir leurs contributions », opinion de la plateforme « Refit », 7 juin 2017, disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/xxii4ab_on_stakeholder_consultation_mechanisms.pdf (consultée le 15 juin 2022).

daction préalable de ce texte et son absence justifie donc qu'elle ne donne pas suite à l'accord⁷⁷.

Il s'agit surtout d'un prétexte, car des facteurs plus politiques ont joué en coulisse. Frans Timmermans a en effet voulu protéger l'image de son institution attaquée par la presse britannique qui affirmait que Bruxelles allait interdire les talons hauts dans les salons de coiffure (ce qui est faux, le texte interdisant seulement les chaussures « glissantes »)⁷⁸.

Mais au-delà de la raison exacte, le refus crée un précédent. Dorénavant, la Commission ne donnera plus suite, de façon automatique, aux accords issus du dialogue social. Cela se confirme en 2015, quand l'exécutif donne une fin de non-recevoir à un accord sur l'information et la consultation dans l'administration publique. EPSU, le syndicat de la fonction publique décide alors de partir devant la Cour de justice de l'UE. Cette dernière clôt le débat en donnant raison à la Commission en septembre 2021⁷⁹.

À la fois processus technique et instrument politique : l'ambiguïté des études d'impact

Un autre héritage capital de *Better regulation* est la généralisation des études d'impact, devenues maintenant un élément incontournable de chaque projet législatif. Il s'agit de documents rédigés par la Commission en amont de chacune de ses propositions et qui précisent au maximum les conséquences concrètes du texte. L'exercice a aussi un but de justification en expliquant en quoi l'action choisie est la meilleure possible.

⁷⁷ Cf. TRICARD Jean-Paul, « La mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens : défis et débats », European trade union institute, 2019.

⁷⁸ Le dossier a aussi fait l'objet de logiques de lobbying plus classiques. Selon une source au fait du dossier, le secteur des cosmétiques a notamment fait son possible pour tuer l'accord qui contenait une obligation de substitution selon laquelle les salons de coiffure devaient remplacer les cosmétiques les plus nocifs par d'autres moins dangereux.

⁷⁹ Affaire « EPSU contre Commission européenne », verdict délivré le 2 septembre 2021.

En théorie, les *impact assessments* examinent tous les types possibles de conséquences : économiques, mais aussi sociales et environnementales. Mais dans les faits, ces sont toujours les impacts économiques qui sont les plus visibles⁸⁰. Décréter la neutralité carbone du continent en 2050 aura forcément des effets positifs en termes de santé humaine, mais ces derniers sont très difficiles à quantifier. Les impacts économiques négatifs de cette même mesure sur les secteurs de la conception et de la vente de voitures sont en revanche beaucoup plus faciles à mettre en avant. C'est pour cela que le développement des études d'impact a notamment été longtemps défendu par les fabricants de cigarettes, qui y voyaient un bon moyen de mettre en garde contre les dommages à court terme que les mesures contre le tabagisme faisaient peser sur leur secteur⁸¹.

Dès le début du programme *Better regulation*, les études d'impact ont été présentées comme l'un des meilleurs moyens de s'assurer de l'efficacité des propositions législatives. Il s'agit « d'un instrument efficace pour écrire des réglementations modernes et fondées sur des preuves », argumente l'un des premiers rapports commandés par la Commission »⁸².

Les règles mises en place ces dernières années au sein de la Commission rendent les études d'impact obligatoires. Un comité spécifique a même été créé au sein de l'institution pour systématiquement valider l'existence d'une étude d'impact correctement faite ou pour excuser son absence dans les cas très exceptionnels. Comme expliqué précédemment, c'est en arguant de l'absence

⁸⁰ Sur ce sujet, voir notamment « Impact Assessment of European Commission Policies : Achievements And Prospects », EEAC Working group, 2006, disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/greengrowth/40033017.pdf> (consultée le 15 juin 2022).

⁸¹ COLLIN Jeff, FOOKS Gary, GILMORE Anna, SMITH Katherine, WEISHAAR Heide, « Corporate coalitions and policymaking in the European Union : How and why British American Tobacco promoted 'Better Regulation' », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, avril 2015.

⁸² Rapport final du groupe d'experts sur l'amélioration de la réglementation, 2001, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.smartreg.pe/es/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf> (consultée le 21 septembre 2021).

d'une telle étude que la Commission a refusé de donner suite aux accords issus du dialogue social sur la sécurité dans salons de coiffure et la consultation dans l'administration publique.

En agissant ainsi, l'exécutif a reçu un bon accueil du privé qui y voit un bon moyen de mettre en évidence les dommages économiques causés aux secteurs concernés par chaque texte de loi. Les ONG, au contraire, s'en méfient car elles jugent que ces études ne développent pas assez les conséquences environnementales ou sociales des projets législatifs.

La Commission a aussi tenté d'étendre la pratique au Conseil de l'UE et au Parlement européen. L'offensive n'a été que moyennement appréciée par les deux institutions. Le Conseil a bien créé une unité spécifique à l'exercice en 2017 mais ne s'en est jamais servi – ses membres n'avaient jamais écrit la moindre étude d'impact à l'heure où ce livre partait sous presse. Du côté du Parlement, les députés se sont également montrés réticents et ont seulement commandé une soixantaine d'études en quinze ans. Les eurodéputés sont en effet des acteurs politiques et ils craignent que le développement de la pratique ne contraigne leur liberté de déposer des amendements.

Car le problème fondamental des études d'impact est bien là : si elles ne « se substituent pas à la décision politique », comme le précisait le rapport cité plus haut, elles l'encadrent quand même de très près. Comment une institution qui promet de s'appuyer systématiquement sur ce genre de documents pourrait-elle s'écarter de ses conclusions ?

Paradoxalement, c'est surtout la Commission elle-même, celle qui a développé ce procédé, qui est concernée par ce problème. Diplomates et lobbyistes l'accusent régulièrement de biaiser ces documents pour justifier *a posteriori* les choix politiques qu'elle a opérés en amont. « La Commission a un intérêt particulier (*vested interest*) en jeu dans ces études », résume Nils Torvalds, l'eurodéputé finlandais libéral déjà cité au début de cet ouvrage.

En fait, les études d'impact illustrent parfaitement l'antagonisme évoqué au début de ce chapitre entre les processus administratifs

et les décisions politiques. Prenons un exemple : fin 2019, le commissaire européen Frans Timmermans délaisse son portefeuille de spécialiste de *Better regulation* pour devenir le vice-président de la Commission chargé du climat. Face au Parlement européen qui doit confirmer son nouveau poste, il promet qu'il va renforcer l'ambition climatique du continent. Plus précisément, il dit qu'il rehaussera la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Il précise que ses services mèneront « des recherches pour appuyer nos ambitions sur des arguments scientifiques » mais ajoute qu'il serait « très surpris » qu'elles concluent à la nécessité d'arriver à « autre chose que 55% » de baisse des émissions⁸³. En bref, il promet une étude d'impact tout en dictant à l'avance sa conclusion !

Problème : les 350 pages d'études d'impact parues un an plus tard identifient bien des « risques économiques » si l'UE s'embarque sur la piste de 55%. Pour respecter à la fois l'impératif politique fixé par Frans Timmermans et les conclusions de l'étude d'impact, l'exécutif trouve un subterfuge : il transforme la cible de « brut » en « net », autrement dit, il prend en compte l'absorption du carbone par les sols et les forêts dans le calcul des baisses des émissions. Cela permet de rehausser la cible de façon artificielle et d'atteindre les 55%. « Il eut été plus simple de donner simplement une cible un peu plus basse, comme 53% »⁸⁴, juge Nils Torvalds, que le tour de passe-passe n'a pas enthousiasmé.

⁸³ COMTE Jean, LOUEDEC Camille, PRIGENT Simon, ROUX Fanny, « Frans Timmermans se pose en gardien du climat mais reste flou sur son Green Deal », *Contexte*, 9 octobre 2019, disponible en ligne à l'adresse https://www.contexte.com/article/pouvoirs/frans-timmermans-se-pose-en-gardien-du-climat-mais-reste-flou-sur-son-green-deal_106161.html?topic=objec-tifs55%2525 (consultée le 15 juin 2022).

⁸⁴ 52,8%, selon l'étude d'impact. cf. « L'objectif climatique de l'UE pour 2030 'doit évidemment inclure les puits de carbone', selon Frans Timmermans », *Contexte*, 18 septembre 2020, disponible en ligne à l'adresse : https://www.contexte.com/actualite/energie/lobjectif-climatique-de-lue-pour-2030-doit-evidemment-inclure-les-puits-de-carbone-selon-frans-timmermans-3_120408.html (consultée le 15 juin 2022).

Better regulation comme enjeu de lobbying

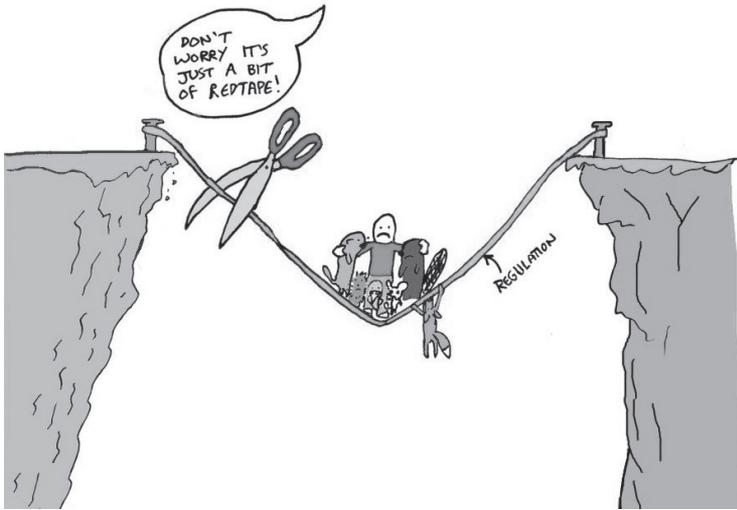
Au fur et à mesure qu'elle prenait de l'ampleur, l'initiative *Better regulation* est également devenue elle-même un enjeu de lobbying. Autrement dit, les représentants d'intérêts à Bruxelles ne se contentent plus d'influencer des projets législatifs spécifiques mais consacrent aussi du temps et de l'énergie à peser sur les méthodes transversales d'élaboration, de programmation et d'évaluation des textes. C'est surtout depuis 2015 que cette tendance a explosé, avec en toile de fond une division assez marquée entre les entreprises et les ONG qui mènent sur le sujet une lutte féroce par communiqués de presse et documents de position interposés.

En réaction au déploiement de *Better regulation* par Jean-Claude Juncker, les syndicats ont lancé en 2016 un site internet explicitement appelé « not better ». Il dénonce une politique qui « rend le processus de décision européen moins démocratique » et « œuvre en faveur des grandes entreprises »⁸⁵. Les ONG qui n'hésitent pas à lui attribuer la paternité du scandale DieselGate⁸⁶ expliquent que la politique « risque de faire passer les intérêts économiques avant l'intérêt public »⁸⁷.

⁸⁵ « Better regulation – it really isn't », Uni Europa, 1^{er} mars 2016, disponible en ligne à l'adresse : <http://pr.euractiv.com/pr/better-regulation-it-really-isnt-138302> (consultée le 15 juin 2022).

⁸⁶ Scandale lié au fait que Volkswagen ait triché sur le niveau des émissions polluantes de ses véhicules. Selon le Parlement européen, il était en partie la faute de la Commission européenne qui s'est montrée peu regardante sur le manque d'« application uniforme de la législation de l'Union » et manquait par ailleurs d'« expertise technique » en interne.

⁸⁷ « Better regulation – better for whom ? », Friends of the Earth, septembre 2017.



Better regulation selon les ONG (@cartoonralph, reproduit avec la permission de Friends of the Earth).

En face, BusinessEurope consacre une section entière de son site internet à *Better regulation*. Le lobby y applaudit « une approche intelligente de la réglementation qui augmente l’investissement et la croissance »⁸⁸. Le lobby du patronat a publié une vingtaine de documents sur le sujet depuis 2014, conseillant d’améliorer encore la simplification du droit européen ou les évaluations de texte *a posteriori*. Il met également en avant de nouvelles idées telles que la mise en place de sas réglementaires ou « sandboxes », qui sont des dispositifs autorisant les entreprises à expérimenter dans des secteurs spécifiques en leur accordant si besoin des exemptions au droit en vigueur pour cela⁸⁹.

⁸⁸ « Smart regulation », document de position de BusinessEurope, 30 septembre 2014.

⁸⁹ « BusinessEurope veut des ‘sas réglementaires’ au niveau européen », *Contexte*, 2 octobre 2020, disponible en ligne à l’adresse : https://www.contexte.com/actualite/pouvoirs/business-europe-veut-des-sas-reglementaires-au-niveau-europeen_121128.html (consultée le 15 juin 2022).

Le développement des études d'impact fait également l'objet d'un lobbying particulier, surtout du côté du Parlement européen. Il y a en effet là un enjeu spécifique. Pour les députés, l'aspect politique des dossiers compte énormément. Ils considèrent que dire à leurs électeurs qu'ils ont fait passer telle ou telle mesure emblématique a plus d'importance que de passer des heures à discuter avec des experts pour calibrer cette mesure - au contraire de la Commission, qui accorde davantage d'attention à l'apport purement technique. Par la suite, les amendements du Parlement sont surtout déterminés par des rapports de force politiques et des compromis transpartisans. Cela cause, de temps en temps, des surprises peu plaisantes aux lobbyistes. En 2015, la tentative soudaine d'insérer des clauses sur la transparence fiscale dans une directive sur les droits des actionnaires avait ainsi causé un branle-bas de combat dans le secteur privé. En 2019, c'est un texte sur la finance verte qui avait causé des sueurs froides aux banques : les députés avaient décidé d'apposer des petits labels « bruns » sur tous les produits financiers qui n'étaient pas verts. Mobilisés en urgence, les lobbys financiers avaient obtenu l'abandon de la mesure⁹⁰.

Pour beaucoup, rendre obligatoire les études d'impact du côté du Parlement permettrait d'éviter ce genre de coup de théâtre. « Ces études assureraient la connaissance par les décideurs politiques et les parties prenantes des effets économiques, sociaux et environnementaux des politiques discutées », plaidait ainsi au printemps 2019 l'Association française des entreprises privées⁹¹ qui représente les grandes entreprises de l'Hexagone. L'offensive a toutefois eu peu de succès jusqu'à présent puisque les eurodéputés restent réticents envers cet exercice.

⁹⁰ COMTE Jean, « Quand l'UE tente de définir les activités 'durables' [...] Le début d'une lutte d'influence », *Contexte*, 17 octobre 2019, disponible en ligne à l'adresse : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/taxonomie-activites-durables-lutte-influence_106214.html (consultée le 15 juin 2022).

⁹¹ « Les 10 chantiers de l'AFEP pour une Europe attractive, compétitive et durable », AFEP, mai 2019.

La fin du mandat de Jean-Claude Juncker, en 2019, n'a pas arrêté le lobbying relatif à *Better regulation*. Bien au contraire, sa successeuse Ursula von der Leyen a remis une pièce dans la machine en annonçant avant même sa prise de fonction qu'elle instaurerait le principe du « One in, one out ». En bref, chaque nouvelle proposition législative créant une « charge » législative est maintenant accompagnée d'une réduction équivalente de cette charge dans le même secteur⁹².

En place depuis 2022, le mécanisme a eu pour l'instant un effet limité, qui se traduit surtout par la communication de chiffres plus précis sur le coût de certaines propositions. Cela ne l'a pas empêché de se retrouver au cœur d'une stratégie de lobbying croisée du secteur privé et des ONG.

Pour les entreprises, l'initiative ne peut être que bénéfique. Elle leur assure en effet que la somme totale des obligations juridiques qui leur incombent n'augmentera pas. Cela peut « améliorer la cohérence et la simplicité du corpus législatif européen et fournir un cadre [...] qui bénéficiera à la société dans son ensemble », résume BusinessEurope⁹³. Pour ce lobby, le seul risque du système est qu'il n'aille pas assez loin, et se limite à un affichage cosmétique. Il pousse donc pour que le « one in, one out » soit appliqué par le Parlement et le Conseil et non pas seulement par la Commission. Cerise sur le gâteau, il propose la création d'un organe indépendant pour vérifier le suivi de cette règle par les trois institutions.

Pour les ONG, au contraire, un tel système de compensation risque de nuire aux standards environnementaux. Leur argument : si des obligations incombant aux entreprises sont retirées, cela risque fortement de se faire au détriment de leur responsabilité écologique. Avant même l'entrée en vigueur de la Com-

⁹² COMTE Jean, « Ursula von der Leyen organise sa Commission », *Contexte*, 5 décembre 2019, disponible en ligne à l'adresse https://www.contexte.com/article/pouvoirs/ursula-von-der-leyen-organise-sa-commission_108773.html?topic=lestextes (consultée le 15 juin 2022).

⁹³ « 'One in, one out' at EU level », document de position de BusinessEurope publié le 24 janvier 2020.

mission von der Leyen, les « Green 10 », un collectif de dix associations environnementales, incluant entre autres Greenpeace et WWF, ont dénoncé une notion « incompatible par essence avec les ambitions environnementales »⁹⁴ de la nouvelle présidence de l'institution. Alors que les eurodéputés étaient encore à l'époque en train d'auditionner les futurs commissaires européens, ces ONG leur demandaient de faire retirer toute mention du « One in, one out » de leur lettre de mission.

Conclusion

Nous avons commencé ce chapitre en décrivant comment « Bruxelles » est parcouru par un antagonisme latent entre les buts fixés dans des sursauts politiques et les processus bureaucratiques plus lents nécessaires pour les transposer en textes juridiques. L'arrivée de *Better regulation* a bien montré cela, en amenant sur le devant de la scène une série de processus techniques non exempts d'interférences politiques.

La fin du mandat d'Ursula von der Leyen⁹⁵ continua d'être habitée par cette tension. En même temps qu'elle promettait de mettre en place le système du « One in, one out », la présidente s'était engagée à donner un droit d'initiative au Parlement européen. Elle voulait permettre aux eurodéputés de formuler des propositions que la Commission, qui a formellement le monopole de l'initiative, transformerait en propositions juridiques officielles.

Pour les adeptes de *Better regulation*, il s'agissait là d'une entreprise dangereuse, qui aurait donné les clés de la loi à des acteurs qui privilégient la logique des négociations politiques à celle des études d'impact.

⁹⁴ « Open letter for European Parliament to reject misguided 'One in, one out principle' and introduce sustainability screening of new initiatives », Green 10, 16 septembre 2019.

⁹⁵ À l'heure où nous écrivons ces lignes, début 2024, il n'a pas encore été décidé si elle fera ou non un second mandat.

Modérant ses premiers propos, la Commission européenne a toutefois recadré sa promesse initiale. Le vice-président de l'institution Maros Sefcovic a demandé aux députés de lui transmettre à l'avance la liste des rapports d'initiative qu'ils comptaient préparer et a proposé que ses propres services les épaulent pour rédiger leurs propositions. Il a bien précisé que la Commission se garderait toujours le droit de reprendre ou non les projets qui étaient soumis⁹⁶.

⁹⁶ COMTE Jean, LEFEBVRE Jean-Sébastien, « Il n'y aura pas de retour en arrière sur la réglementation en matière sociale ou environnementale », interview de Maros Sefcovic dans *Contexte*, 31 août 2020, disponible en ligne à l'adresse https://www.contexte.com/article/pouvoirs/interview-maros-sefcovic-vice-president-de-la-commission-europeenne-charge-des-relations-interinstitutionnelles-et-de-la-prospective_119043.html (consultée le 15 juin 2022).

Intermède

Les étranges alliances de circonstance sur la réforme du droit d'auteur

Les internautes s'en souviennent sans doute : début 2019, les petites annonces qui précèdent les vidéos YouTube portaient sur le droit d'auteur. Conçues par la plateforme vidéo elle-même, elles montraient un internaute cherchant de la musique sur le site de vidéo en ligne. La recherche se montrait infructueuse : la directive sur le droit d'auteur avait en effet forcé YouTube à retirer l'entièreté des vidéos qu'elle hébergeait.

À l'opposé du PEPP, dont le traitement s'est limité à la presse financière, la directive sur le droit d'auteur a fait une irruption très remarquée dans le débat public, en particulier lors de l'adoption du texte final par le Parlement européen au printemps 2019, adoption précédée d'une intense bataille de communication à la limite de l'hystérie. Parmi les acteurs appelant à rejeter le texte, on retrouve des sites comme Reddit et Internet Archive qui affichent des notices invitant à se mobiliser contre le texte. Le moteur de recherche Google dénonce un texte dangereux pour « l'économie créative européenne » tandis que des milliers d'internautes descendent dans la rue en Allemagne. Quant à l'encyclopédie en ligne Wikipédia, elle a carrément rendu inaccessibles certaines de ses pages pour protester contre le texte.

En face, les représentants des intérêts du secteur de la culture sont également sur le pied de guerre. Réunis sous l'appellation « #Yes2copyright », plus de 200 lobbys représentant l'audiovisuel, la musique, la presse ou encore les éditeurs de livres appellent à soutenir le texte. Auteurs et artistes multiplient les tribunes dans

la presse tandis que tout l'écosystème de la culture – Groupement européen des sociétés d'auteurs et compositeurs (GESAC), Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) ou encore Société civile des auteurs multimédia (SCAM) – se démène pour s'assurer que les eurodéputés français voteront bien en faveur du texte.

C'est que l'enjeu est énorme. En bref, la directive donne aux plateformes comme YouTube une responsabilité particulière dans le respect du droit d'auteur, qui est la rémunération à laquelle un créateur ou un artiste a droit en cas de rediffusion ou d'exploitation commerciale de son œuvre. Dans le détail, deux dispositifs concrets ont focalisé les débats. L'article 17 contraint les plateformes comme YouTube à vérifier que tout le contenu qu'elle héberge respecte le droit d'auteur. En pratique, cela les oblige à déployer un filtre spécifique pour identifier chaque film ou morceau de musique mis en ligne par un internaute puis, le cas échéant, à passer des accords avec les détenteurs des droits ou à les supprimer. L'article 15 crée un « droit voisin » pour les éditeurs de presse, c'est-à-dire un droit à une rémunération en échange d'une reprise partielle de leur contenu par des plateformes, comme Google News qui publie un extrait des articles vers lesquels il redirige.

Cette bataille se déroule surtout sur la scène publique entre 2018 et 2019 lors des dernières négociations entre le Parlement européen et les États, puis en amont du vote final au Parlement européen. C'est là que l'on voit des pétitions, des tribunes, des manifestations ou encore des sites internet affichant des notices appelant à la mobilisation. Mais il ne s'agit en fait que de la toute dernière phase d'une entreprise de lobbying commencée plusieurs années auparavant.

Dès 2013, la Commission européenne annonce qu'elle va réviser le texte et publie une première consultation publique. Près de 10.000 entités y répondent parmi lesquelles on retrouve déjà les groupes d'intérêt qui vont s'affronter par la suite : les auteurs

et ayants droit, les organismes de gestion collective de ces droits, les consommateurs finaux, les producteurs et maisons d'édition, et les intermédiaires et plateformes internet. L'exercice reste assez général mais les bases du débat sont déjà posées : les représentants de la culture insistent sur la difficulté de faire respecter le droit d'auteur sur internet tandis que les plateformes suggèrent, en réponse, d'en rester à un dialogue non contraignant pour résoudre le problème. Cette première consultation est suivie de deux autres plus précises au printemps 2016, dont l'une dédiée aux éditeurs de presse. Ce dernier exercice, qui a reçu près de 4.000 réponses, montre que les éditeurs soutiennent massivement le concept du droit voisin qui se retrouvera quelques mois après dans la proposition législative de la Commission, en septembre 2016.

Ces deux questionnaires font ressortir une polarisation très marquée entre trois groupes de parties prenantes. D'un côté, il y a le club des « ayants droit », c'est-à-dire ceux dont les revenus dépendent de la création ou de l'exploitation des œuvres. On y retrouve toute la chaîne de production culturelle : ceux qui créent des œuvres (artistes et journalistes), ceux qui les commercialisent (éditeurs de presse, maisons de disques, etc.) et ceux qui gèrent les droits (les sociétés de gestion de droits). Ils sont, bien sûr, tous en faveur d'une protection forte de ce droit sur internet via une responsabilisation des plateformes et la mise en place d'un droit voisin.

En face, le camp des opposants est fondé sur une alliance de circonstances entre deux camps pourtant idéologiquement très différents : les grosses plateformes représentées principalement par Google et sa plateforme de partage de vidéos YouTube, et les associations de défense des libertés sur internet comme la Quadrature du Net ou son équivalent paneuropéen European digital rights (EDRI).

Pour les premiers, l'enjeu est avant tout économique. Ces plateformes ne veulent ni se voir imposer d'obligations supplémentaires, ni reverser des droits additionnels aux journalistes ou aux

éditeurs de presse dont ils publient une partie des œuvres. Elles ont donc dégagé des moyens colossaux pour peser au maximum sur le texte. En tête, c'est bien sûr Google et sa filiale YouTube qui ont dépensé plus de huit millions d'euros de lobbying à Bruxelles sur la seule année 2018. Mais Facebook ou Amazon, qui bénéficient aussi de moyens conséquents, ont également tenté de peser dans le débat.

Pour les activistes du net, la question est plutôt celle des libertés numériques. L'article 17 et son mécanisme de filtrage leur semble en particulier être un dangereux précédent en termes de « flicage » de l'internaute. Ces associations disposent de moyens beaucoup plus faibles que ceux de YouTube (à peine plus de 200.000 euros pour EDRI en 2018 à comparer aux millions de Google). Mais ces associations sont populaires auprès des internautes qu'elles réussissent à mobiliser en masse. Résultats : les eurodéputés reçoivent des mails, des lettres, des tweets et même des appels sur leurs téléphones portables. « Nous avons été harcelés », a estimé auprès du *Figaro* le libéral français Jean Arthuis, l'un des principaux soutiens à la directive⁹⁷.

Ces trois groupes participent dès 2014 aux consultations de la Commission européenne avant de tenter chacun de leur côté de mobiliser l'opinion publique à partir de 2016. Mais en parallèle, ils s'emploient à rencontrer directement les membres de la Commission européenne et du Parlement européen. Et cela dès la fin de l'année 2014, alors que les consultations publiques ne sont pas encore lancées et que le projet législatif n'est encore qu'en préfiguration.

À la Commission, les lobbys vont se concentrer sur l'Estonien Andrus Ansip et l'Allemand Günther Oettinger, les deux commissaires européens chargés du dossier. Dès 2015, ces derniers voient défiler dans leur bureau respectif des dizaines de lobbys des ayants droit : des fédérations européennes des éditeurs de livres, des journalistes, des écrivains, des distributeurs de films,

⁹⁷ RONFAUT Lucie et RENAULT Enguérand, « Le parlement européen rejette la directive sur les droits d'auteur », *Le Figaro*, 5 juillet 2018.

des producteurs et de l'audiovisuel. Quelques entreprises individuelles s'invitent aussi, par exemple : Canal +, Universal Music, Panasonic, le quotidien anglais *The Guardian* et le groupe de presse allemand Axel Springer. Ce dernier s'offre même le luxe d'une rencontre avec Jean-Claude Juncker alors président de la Commission européenne. Les organismes de gestion collective des droits amènent également des artistes comme Jean-Michel Jarre à Bruxelles pour plaider leur cause.

Mais les plateformes numériques et les défenseurs des libertés civiles ne sont pas en reste. De fin 2014 à septembre 2016, les lobbyistes de Google rencontrent treize fois Gunther Oettinger ou son cabinet, dix fois Andrus Ansip ou son cabinet, et obtiennent quatre entrevues avec le cabinet de Jean-Claude Juncker. Facebook, Apple et Amazon croisent aussi les deux commissaires plusieurs fois et font quelques apparitions au sein du cabinet du président de la Commission européenne. Quant aux associations de défenses des libertés sur internet, elles se manifestent également tôt, EDri rencontre les cabinets des commissaires Oettinger et Ansip dès janvier 2015.

Tous ces lobbys s'intéressent aussi aux députés européens. Et notamment à Julia Reda, une jeune élue allemande du Parti pirate qui est chargée de rédiger au nom de l'institution un rapport sur le sujet. Ce document n'est pas contraignant, mais il doit clarifier la position du Parlement et faire pression sur la Commission avant que cette dernière ne rédige sa proposition législative. Julia Reda, devenue une cible de choix, déclarera avoir reçu une centaine de demandes de rendez-vous. On y retrouve Google et Apple, Walt Disney et Wikipedia, Bouygues et Samsung, le GESAC et la SACEM, le Bureau européen des associations de consommateurs (BEUC), Yahoo ou encore DigitalEurope – le principal lobby du numérique à Bruxelles qui réunit des acteurs tels que Google, Huawei, Panasonic, Toshiba ou Samsung.

Résultat des courses, la proposition initiale comme le texte final sont favorables aux ayants droit. Les artistes se félicitent de voir YouTube devoir détecter et supprimer les films ou chansons téléversés par des internautes sans autorisation tandis que les

éditeurs de presse accueillent avec plaisir ce tout nouveau droit voisin. En face, les géants du web et les activistes du net se consolent avec quelques maigres concessions ; comme une exception pour parodie qui autorise à utiliser de courts morceaux de films ou de musique pour des pastiches ou des caricatures.

La fin de l'histoire ? Pas tout à fait. Avant l'entrée en vigueur du texte, en juin 2021, la Commission décide de rédiger un texte précisant comment appliquer l'article 17 sur la responsabilité des plateformes. Elle organise pour cela un « dialogue avec les parties prenantes », c'est-à-dire des échanges avec une soixantaine de lobbys. On retrouve parmi les participants plusieurs de ceux qui se sont démenés durant les négociations du texte - EDRI, le GESAC, Wikimedia, le représentant des éditeurs de journaux ou encore l'alliance des compositeurs de musique. Quant à Google, il semble à première vue absent. L'un des acteurs majeurs du lobbying sur le sujet aurait-il loupé le coche ? Pas du tout. Il est membre ou associé de trois associations participantes (DigitalEurope, la European Digital Media Association et Allied for startups).

Chapitre 4

— L’encadrement encore hésitant du lobbying

Après avoir décrit en détails le fonctionnement du lobbying à Bruxelles, et exploré les problématiques liées aux effectifs de la Commission et aux initiatives « Better regulation », il nous faut maintenant dire un mot de l’encadrement de cette activité, et des règles qui s’appliquent aux sujets de conflit d’intérêts et de pantouflage. Nous parlons à dessein d’encadrement, et non de régulation du lobbying, car il n’existe aucun texte juridique imposant directement des obligations aux lobbyistes au niveau européen – même si les institutions ont tenté de pallier cela de diverses façons, comme nous allons le voir.

Aborder ce sujet nécessite de mentionner le Qatargate, ce scandale de corruption qui a secoué le Parlement européen fin 2022. Les autorités belges ont mis au jour un vaste système de rémunérations secrètes de députés socialistes par cet émirat, qui les payait pour obtenir d’eux des prises de position publiques favorables, en particulier dans le contexte de la coupe du monde de football organisé au Qatar. L’histoire comprend tous les éléments d’un thriller parfait, avec des valises de billets, des perquisitions nocturnes et des flagrants délits, et même un suspect rattrapé au coin d’une rue par la police⁹⁸. « C’était très cru », m’a

⁹⁸ Décrire l’ensemble du scandale dépasse de loin le cadre de ce livre. Précisons toutefois que l’affaire a connu de multiples rebondissements fin 2022 et courant 2023, avec l’arrestation des principaux suspects : les eurodéputés Marc Tarabella et Eva Kaili, le compagnon de cette dernière Francesco Giorgi, et l’ex-eurodéputé Antonio Panzeri. La présidente de la sous-commission des Droits de l’homme, la socialiste belge Maria Arena, a également intéressé les autorités. Marc Tarabella, qui clame depuis le début son innocence, s’est toutefois défendu en révélant que le fils de cette dernière avait monté une société de cannabis thérapeutique avec le fils du juge Michel Claire, chargé de l’enquête sur le Qatargate. La révélation force le magistrat à se déporter, mais ce dernier a décidé au passage de porter plainte contre X, ayant constaté que son téléphone avait été piraté et que quelqu’un s’était introduit chez lui. Personne n’a été condamné à l’heure où nous écrivons ces lignes.

confié la Médiatrice européenne⁹⁹. L'affaire a bien sûr choqué les eurodéputés, toujours prompts à critiquer le manque d'éthique et de transparence des autres institutions, et les a poussés à revoir leurs règles internes – en particulier sur les conflits d'intérêts et les pantouflages, jusque là deux angles morts importants des règles éthiques de leur institution. En ce sens, même si le scandale ne concerne pas le lobbying en tant que tel – comme tous les lobbyistes de la place bruxelloise prennent systématiquement soin de le souligner – elle est à l'origine de progrès dans l'encadrement de cette activité.

L'événement illustre par ailleurs deux éléments importants du cadre réglementaire autour du lobbying européen. Premièrement, cet encadrement s'est développé en grande partie en réaction à des crises et à des scandales, et non de façon proactive – ce fut déjà le cas avec la chute de la commission Santer, puis le pantouflage de l'ex-président de la Commission José Manuel Barroso chez Goldman Sachs. Deuxièmement, ce cadre, pourtant robuste en théorie, pêche en grande partie par un défaut d'application des règles existantes – un problème général, qui a trouvé une illustration très concrète dans le scandale du Qatagate, comme nous allons le voir.

Le « registre de transparence » non obligatoire, clé de voûte du système

Comme détaillé dans les chapitres précédents, la capitale européenne peut se prévaloir d'une longue expérience de relations avec les représentants d'intérêts. Mais les institutions de l'UE se sont longtemps concentrées sur l'efficacité de ce travail (centré sur la récolte de leur expertise, cf. chapitre 1) avant de décou-

⁹⁹ COMTE Jean, « Emily O'Reilly, Médiatrice de l'UE : 'Il est très dur de changer la culture en matière de transparence et d'éthique publique' », *Contexte*, 20 avril 2023, disponible à l'adresse : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/emily-oreilly-mediatrice-de-lue-il-est-tres-dur-de-changer-la-culture-en-matiere-de-transparence-et-dethique-publique_166837.html (consultée le 12 octobre 2023).

virer que le sujet recélait aussi des questions de démocratie et de transparence. Et une fois cet aspect mis au jour, elles ont privilégié un encadrement basé sur le volontariat, qu'elles n'ont que récemment infléchi vers une direction partiellement contraignante.

À titre illustratif, il est intéressant de comparer deux textes de la Commission dont la publication n'est séparée que d'une grosse décennie : la communication sur « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt » publiée en 1993 et l'initiative européenne en matière de transparence lancée en 2006¹⁰⁰.

La note de 1993 intervient à un moment d'intensification du lobbying. L'exécutif y tente de formuler de façon plus précise sa doctrine du recours aux représentants d'intérêts. « Le besoin d'informations (dont la Commission a besoin) s'est déplacé d'un niveau général à un niveau spécialisé », explique-t-elle. Dans ce contexte, « certains de ces groupes d'intérêt constituent un moyen de fournir à la Commission des connaissances techniques spécifiques dans toutes sortes de secteurs, par exemple pour l'élaboration de réglementations techniques ». Qualifiant le processus d'« essentiel pour le développement de politiques bien conçues et praticables », la Commission « reconnaît la nécessité de cet apport extérieur » et promet de « développer encore ses pratiques en la matière ». La question est alors surtout opérationnelle et l'exécutif promet d'« adopter des procédures simples mobilisant un minimum de ressources humaines et financières et de charges administratives »¹⁰¹.

Le ton du document sorti en 2006 est fort différent. Loin de seulement décrire un échange d'expertises, les auteurs se sentent obligés de justifier la pratique même du lobbying. Il s'agit d'une « activité légitime dans le cadre d'un système démocratique »,

¹⁰⁰ Initiative un peu fourre-tout en matière de transparence sur laquelle nous reviendrons ensuite plus en détail.

¹⁰¹ « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt », Commission européenne, 5 mars 1993.

écrivent-ils, et ce qu'elle soit menée « par des citoyens ou des entreprises, des organisations de la société civile et d'autres groupes d'intérêt ou par des entreprises travaillant pour le compte de tiers (spécialistes des affaires publiques, groupes de réflexion et avocats) »¹⁰². S'ils ne sont plus définis comme essentiels, les lobbyistes « peuvent contribuer à attirer l'attention des institutions européennes sur des questions importantes ». À condition que leur action ne nuise pas à l'intégrité des institutions européennes qui doivent pouvoir continuer à « tenir des délibérations internes sans ingérence d'intérêts externes ».

« La définition du 'lobbying' donnée par la Commission n'inclut aucun jugement de valeur négatif », ajoute même l'exécutif dans un document de suivi publié un an plus tard, où elle « souligne explicitement le rôle légitime et utile que jouent ces activités dans un système démocratique »¹⁰³.

Qu'est-ce qui a changé des années 1990 au tournant du millénaire ? Il y a bien sûr le développement du lobbying avec la multiplication des acteurs et la sophistication de leurs stratégies. Mais il ne faut pas non plus sous-estimer le scandale du collège de la commission Santer en 1999 : la démission en bloc du collège présidé par le Luxembourgeois Jacques Santer à la suite de plusieurs allégations de népotisme et de fraude. L'affaire nuit sérieusement à la réputation de la Commission dans les États membres et tout particulièrement en France. La commissaire française Edith Cresson, accusée d'avoir donné un emploi fictif à un de ses amis au sein de son cabinet, est en effet l'une des principales mises en cause.

C'est à Siim Kallas, commissaire européen chargé de la lutte anti-fraude à partir de 2004, que reviendra la charge de redorer le blason de la Commission. Pour cela, cet homme politique estonien dévoile une « initiative européenne en matière de transparence ». Elle se compose de trois axes de travail : la

¹⁰² « Initiative européenne en matière de transparence », Commission européenne, 3 mai 2006.

¹⁰³ Suivi du livre vert « Initiative européenne en matière de transparence », Commission européenne, 21 mars 2007.

déontologie du personnel de la Commission, la transparence des récipiendaires des fonds européens et bien sûr l'encadrement des activités de lobbying. C'est là qu'apparaît l'idée d'un registre répertoriant tous les représentants d'intérêts.

Dès les premiers travaux sur le sujet, une question polarise les débats : faut-il rendre obligatoire l'inscription au futur registre ? Une consultation publique révèle une divergence nette sur ce point entre les acteurs privés et les ONG. Si « un peu plus de la moitié » des premiers privilégient l'approche facultative, « la majorité des ONG » affiche au contraire « une préférence marquée pour un système d'enregistrement obligatoire ».

Désireux d'obtenir rapidement des avancées concrètes, Siim Kallas décide de ne pas s'engager dans un bras de fer à l'issue hasardeuse avec les lobbys. Il opte pour un dispositif non contraignant, tout en promettant d'aller plus loin au bout de quelques années si cela se révèle insuffisant¹⁰⁴. « C'était une approche pragmatique », m'a-t-il expliqué. « Si j'avais mis sur la table un texte législatif, il serait encore en discussion à l'heure actuelle ». Selon lui, les lobbys privés se montrent favorables à sa proposition, demandant seulement à ce que les ONG soient aussi couvertes. Et comme ces dernières ne font pas de difficultés, le dossier est rapidement bouclé !

Sauf que le caractère facultatif de l'outil, pompeusement baptisé « registre de transparence », mine immédiatement son fonctionnement. « Invités à s'inscrire »¹⁰⁵, certains représentants d'intérêts préfèrent décliner. C'est notamment le cas de multinationales comme Coca Cola, Goldman Sachs ou American Express¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Commission européenne, « Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts », 27 mai 2008.

¹⁰⁵ Communiqué de la Commission, 23 juin 2008, disponible en ligne à l'adresse : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_08_988 (consultée le 15 juin 2022).

¹⁰⁶ LEFEBVRE Jean-Sébastien, « Les lobbys se bousculent au portillon du registre de transparence européen », *Contexte*, janvier 2015, disponible en ligne à l'adresse https://www.contexte.com/article/pouvoirs/les-lobbys-se-bousculent-au-portillon-du-registre-de-transparence-europeen_27218.html (consultée le 15 juin 2022).

Étant incomplet, le système ne réussit pas à donner des informations fiables sur l'ampleur de l'activité de lobbying à Bruxelles, ce qui était pourtant l'un de ses buts premiers. En 2013, le vice-président de la Commission Maros Sefcovic estime que 60% des ONG et 75% des entreprises se sont inscrits¹⁰⁷. Proportion visiblement sous-estimée puisqu'il y avait environ 6.000 inscrits à l'époque, contre plus de 13.000 fin 2021.

Contrairement à sa promesse initiale, l'exécutif n'a jamais vraiment envisagé de « mesures plus strictes » d'ordre obligatoire. Le dispositif semble lourd à mettre en place et pourrait, de plus, poser des problèmes juridiques – certains experts du droit européen considérant que ce dernier ne fournit pas les compétences nécessaires pour cela¹⁰⁸.

La stratégie que la Commission a finalement utilisée, et qui a permis d'établir le registre comme un instrument réellement incontournable à partir de la seconde moitié des années 2010, est celle de la « conditionnalité ». L'idée est de ne pas rendre l'enregistrement obligatoire mais d'y conditionner certaines actions cruciales pour les lobbys, ce qui les force *de facto* à s'inscrire au registre pour pouvoir faire leur travail.

C'est la Commission européenne qui a lancé l'offensive dans ce sens. Le 19 novembre 2014, elle annonce qu'à partir du 1^{er} décembre, les commissaires européens, leurs cabinets et les directeurs généraux de l'institution n'auront le droit de ne rencontrer que les lobbys qui sont inscrits au registre. L'enregistre-

¹⁰⁷ « Le registre de transparence commun est renforcé et conserve son champ d'application unique », déclaration de Maros Sefcovic, 13 décembre 2013.

¹⁰⁸ Il s'agit de savoir si les traités européens autorisent ou non les institutions européennes à imposer des contraintes aux lobbyistes. « L'approche volontaire est la meilleure pour les institutions, en partie à cause de problèmes juridiques. Il faut une base légale sur laquelle s'appuyer pour proposer une approche contraignante », résumait ainsi Matos Sefcovic en 2013. Cf. SEFCOVIC Maros, « Getting in right on transparency », post de de blog, 27 mai 2013, disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/blogs/sefcovic/getting-it-right-on-transparency.html (consultée le 18 juin 2022).

ment est donc nécessaire pour avoir le droit de rencontrer ces personnalités haut placées, avec qui tout lobbyiste veut bien sûr dialoguer.

La décision fait mouche immédiatement. Le registre, qui avait péniblement atteint 7.000 inscrits en plus de 3 ans d'existence, bondit à 8.000 en quelques mois. Goldman Sachs, pour reprendre un exemple précédemment cité, s'inscrit dès le 24 novembre 2014 s'assurant ainsi deux entrevues avec des cabinets de commissaires en décembre.

Les évolutions ultérieures du système vont dans la même direction. Un accord interinstitutionnel acté en décembre 2020 a ainsi étendu à certains ambassadeurs des États membres à Bruxelles l'engagement de circonscrire leurs rencontres aux lobbyistes qui sont inscrits. Le Parlement a imposé la même obligation à ses membres à la suite du Qatargate. Et certains évoquent déjà des extensions supplémentaires dans les années qui viennent, par exemple à l'administration du Parlement européen.

Un cadre encore très imparfait

Victoire pour la transparence, donc ? Pas vraiment. Si l'inscription au registre est bien devenue une étape incontournable dans les faits, cet outil souffre de plusieurs défauts qui l'empêchent de constituer une photographie fiable du lobbying tel qu'il est en train de se dérouler au moment où on le consulte.

Sa nature facultative crée ainsi des possibilités de contourner l'inscription, notamment en passant par des boîtes de consultance. Prenons un exemple : le « Glyphosate Renewal Group », plus connu sous sa précédente appellation de « Glyphosate Task Force ». Il s'agit d'un consortium d'industriels, comprenant des entreprises telles que Bayer, Syngenta ou Monsanto (absorbé par Bayer en 2018). Toutes poussent pour une prolongation de l'autorisation du glyphosate, cet herbicide controversé. Cette *task force* existe et fait du lobbying depuis 2016 au moins : on retrouve en effet sur le site de la Commission une lettre datant

du printemps 2016 qui lui a été adressée par le commissaire chargé de la Santé et de la sécurité alimentaire¹⁰⁹. Pourtant, elle attend la fin de l'année 2019 pour s'inscrire au registre. La raison : les précédents contacts avec les commissaires européens étaient officiellement menés soit par des entreprises individuelles membres du groupe, soit par le consultant Hume Brophy embauché par la *task force*.

Un registre facultatif implique aussi l'absence de sanctions, hors suspension ou radiation du registre, ce qui pousse en conséquence les lobbys inscrits à négliger de le remplir correctement. Pourquoi y passer du temps, puisque les contrevenants ne seront jamais punis ?

C'est en particulier le cas concernant les montants financiers dédiés au lobbying, l'une des données que les inscrits doivent indiquer dans le registre. En 2019, j'avais ainsi enquêté sur les sommes déclarées par plusieurs grandes entreprises inscrites au registre. J'avais prouvé que Tesla, Dassault ou Atos avaient déclaré des montants bien inférieurs à ce qu'elles avaient réellement dépensés¹¹⁰. Les cas de Dassault et Atos sont particulièrement intéressants : ces deux entreprises françaises avaient respectivement déclaré des montants de 10.000 et 50.000 euros dépensés en lobbying sur l'année 2018. Les montants réels se situaient en réalité autour de 200.000 ou 300.000 euros pour Dassault et entre 900.000 et un million d'euros pour Atos, soit environ 20 fois plus dans les deux cas !

Ces données erronées sont aussi dues aux très faibles capacités administratives du registre qui ne bénéficient que de très peu de personnes pour gérer les inscriptions et contrôler les éventuelles erreurs ou omissions. Il dispose de dix équivalents temps

¹⁰⁹ Lettre de Vytenis Andriuskaitis au président de la Glyphosate Task Force du 4 avril 2016.

¹¹⁰ COMTE Jean, « Le registre de transparence européen plombé par ses nombreuses failles », *Contexte*, 10 décembre 2019, disponible en ligne à l'adresse https://www.contexte.com/article/pouvoirs/le-registre-de-transparence-europeen-plombe-par-ses-nombreuses-failles_108982.html (consultée le 15 juin 2022).

plein pour gérer plus de 12.000 inscrits. En comparaison, le registre français comptait 9 équivalents temps plein pour près de 3.000 organisations inscrites fin 2023. Le registre canadien a lui trois fois plus de personnel pour un peu moins de 7.000 lobbyistes.

Enfin, la décision prise fin 2020 de modifier les règles pour les déclarations financières des ONG a encore compliqué les choses. Ces dernières ne sont en effet plus requises de fournir leur budget de lobbying, mais leur budget total. Cela fausse les comparaisons avec les acteurs privés et leurs fédérations, qui continuent bien à déclarer les montants dédiés aux activités d'influence uniquement.

De façon plus générale, l'un des réels problèmes de cette régulation douce est un manque de culture de la transparence de certains acteurs, ou plutôt un manque d'adhésion réelle. Certes, les règles existent et les moyens, notamment informatiques, de déclarer les rendez-vous avec les représentants d'intérêts sont là. Mais pour beaucoup, remplir le registre et déclarer ses entrevues relèvent davantage du fardeau administratif que d'autre chose. Il existe ainsi un déséquilibre majeur entre l'importance que le lobbying a dans le fonctionnement de ce centre réglementaire d'envergure mondiale qu'est l'UE et le manque de considération que les officiels de ce centre réglementaire lui accordent en termes de régulation et de transparence.

En écrivant cela, je pense bien sûr aux lobbyistes eux-mêmes : mes enquêtes sur Atos, Dassault ou Tesla ont bien montré que plusieurs inscrits publient des montants erronés. Il s'agit quelquefois d'une volonté affirmée de mentir et de dissimuler les montants réels. Une représentante d'intérêts m'avait ainsi expliqué un jour ne pas comptabiliser les loyers payés par son antenne à Bruxelles pour faire diminuer artificiellement les montants affichés. Mais cela provient aussi souvent d'un manque d'attention au sujet : beaucoup de lobbyistes ne prennent simplement pas le temps de remplir correctement le registre.

Accuser tous les lobbyistes à cause de ces quelques fautifs serait toutefois exagéré. L'écosystème du lobbying opère depuis quelques années un virage marqué en faveur d'une transparence et d'un contrôle accrus. La plupart d'entre eux comprennent qu'ils ont beaucoup plus à gagner qu'à perdre dans ce débat, notamment en termes d'image. Lors de négociations tenues en 2020 sur l'idée d'un registre « obligatoire », des associations comme la European public affairs consultancies association ou la Society of European affairs professionals (qui sont respectivement le lobby des entreprises de consultance et celui des lobbyistes) ont ainsi défendu des positions plus strictes que les négociateurs eux-mêmes – la Commission européenne, les euro-députés et les représentants des États membres.

En revanche, les décideurs sont en ordre dispersé, avec une approche souvent minimaliste et également très bureaucratique de leurs obligations. Du côté de la Commission européenne, les commissaires, les membres de leur cabinet et les directeurs généraux doivent publier chaque rendez-vous avec une partie prenante au maximum quinze jours après l'entrevue. Dans les faits, certains le font avec des mois de retard, quand ils n'oublient pas totalement de le faire. C'est ainsi que la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a omis fin 2019 de déclarer une rencontre avec BusinessEurope. Elle ne souhaitait pas dissimuler cette rencontre – qu'elle a par ailleurs mentionnée sur son compte Twitter – mais son entourage a expliqué qu'elle n'a simplement pas pris le temps de le faire. Elle venait d'arriver au pouvoir et était très occupée, son cabinet avait d'autres priorités à gérer. Quelques mois après le Qatargate, c'est la vice-présidente de la Commission européenne Vera Jourova qui oubliait de déclarer une table ronde avec plusieurs ONG. Après vérification, il ressort que son cabinet n'était pas au courant des délais pour la publication, pourtant écrits noir sur blanc dans une décision de son institution. Ironie du sort, Vera Jourova est en charge de la transparence au sein du collège des commissaires, et la table ronde en question portait justement sur

les moyens d'identifier les tentatives d'ingérence étrangères à la suite du Qatargate...

Du côté du Parlement européen, l'obligation de publication des rendez-vous a été étendue depuis le Qatargate à l'ensemble des députés et de leurs assistants – elle ne s'appliquait auparavant qu'aux présidents de commissions et aux députés actifs sur un projet législatif précis, soit pas beaucoup de monde parmi les plus de 700 membres de l'institution. L'application effective devra toutefois être surveillée de près, car elle était jusqu'à présent défailante. De nombreux députés oubliaient ainsi régulièrement de publier la liste des lobbyistes rencontrés, ou le faisaient en retard¹¹¹. Les règles relatives à la conditionnalité étaient également fréquemment ignorées, et notamment l'obligation d'être inscrit au registre des lobbys pour être auditionné. Ce dernier point nous ramène au Qatargate : l'ONG Fight Impunity, impliquée dans le scandale, a en effet été entendue par la sous-commission des Droits de l'homme en mai 2022, sans être dans le registre. Or, son inscription à ce répertoire l'aurait forcée à déclarer un certain nombre d'informations, en particulier concernant son budget et ses sources de financements, ce qui aurait pu permettre d'identifier en amont ses opérations douteuses « Ce genre de choses (le Qatargate) ne pourrait pas arriver aussi facilement s'il y avait à Bruxelles un climat de respect des règles éthiques, et si les eurodéputés suivaient parfaitement les règles », a résumé l'ex-eurodéputé socialiste Michiel van Hulten¹¹².

¹¹¹ L'ONG Transparency International avait publié un état des lieux aussi précis que possible de ces omissions juste avant que le Qatargate n'éclate : Transparency International, « The elephant in the room – Lobby meeting in the European Parliament », 5 décembre 2022.

¹¹² Cf. CARRAUD Simon et COMTE Jean, « Les failles des règles déontologiques du Parlement européen au révélateur du Qatargate », *Contexte*, 13 décembre 2022, disponible à l'adresse : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/les-failles-des-regles-deontologiques-au-parlement-europeen-au-revelateur-du-qatargate_160880.html (consulté le 5 novembre 2023). Il faut préciser que Fight Impunity n'avait pas non plus déclaré ses comptes auprès de l'État belge, ce qui est pourtant également obligatoire. Cf. DE BOECK Philippe, « Fight impunity, le paravent idéal pour des activités suspectes », *Le Soir*, 15 décembre 2022.

Enfin, le manque d'une réelle culture de la transparence se voit également dans les utilisations du registre. Comme l'explique Guillaume Courty, professeur de sciences politiques à l'Université Picardie Jules Verne et spécialiste du lobbying, il n'est « pas fréquemment consulté par les décideurs pour se renseigner sur l'identité ou les intérêts défendus par les lobbyistes qu'ils vont rencontrer. En fait, il est surtout examiné par les chercheurs et journalistes, ainsi que par les lobbyistes eux-mêmes ».

Même s'il n'est pas très aisé à utiliser, le registre contient en effet une mine de données sur le lobbying, ses acteurs et ses évolutions. Mais son secrétariat, qui a déjà beaucoup à faire pour gérer les inscriptions et traquer les erreurs, ne produit que des rapports annuels comptables sans effort d'explication globale. « Les registres des pays anglo-saxons font des analyses beaucoup plus fines et documentées des évolutions », précise encore Guillaume Courty.

Le sujet sensible des portes tournantes et des conflits d'intérêts

Au-delà de cet encadrement *a minima* du lobbying proprement dit, Bruxelles doit lutter sur un autre front : celui du pantouflage et des conflits d'intérêts. Longtemps angle mort des règles éthiques, les deux sujets ont fait des progrès importants, en particulier au Parlement européen depuis le Qatargate.

La question des conflits d'intérêts concerne la façon dont un officiel ou un élu gère des intérêts divergents ou opposés – par exemple un commissaire européen chargé des Transports qui serait l'actionnaire majoritaire d'une entreprise d'autobus. L'exemple est fictif : les commissaires européens doivent en effet présenter leur déclaration d'intérêts au Parlement européen et, le cas échéant, se défaire des actifs questionnables avant d'entrer en fonction. Le Français Thierry Breton, ancien PDG de la société de services numériques Atos, a ainsi dû vendre toutes les parts qu'il possédait dans cette entreprise avant de devenir

commissaire européen chargé du numérique. Sa collègue irlandaise, Mairead McGuinness, a dû faire de même avec ses actions d'une société d'assurance avant de prendre la responsabilité des marchés financiers.

Le sujet est en revanche beaucoup plus sensible au Parlement européen, où les eurodéputés ont le droit d'exercer autant de fonctions – rémunérées ou non – qu'ils veulent en parallèle de leur mandat. Pendant longtemps, cette licence n'était accompagnée d'aucune contrepartie : les députés ne devaient pas formellement déclarer s'ils étaient en situation de conflits d'intérêts, ni s'abstenir d'être rapporteurs ou d'amender un texte le cas échéant. Pourtant ces conflits sont légions. La commission de l'agriculture accueille ainsi de nombreux agriculteurs – du conservateur Franc Bogovic à l'écologiste Martin Häusling, en passant par le libéral Jérémy Decerle. Ils statuent sur les règles s'appliquant à leurs propres exploitations, et ont un droit de regard sur les modalités de versement des subventions de la Politique agricole commune dont ils bénéficient¹¹³. D'autres instances, notamment la commission des affaires juridiques, regorgent de députés qui ont des fonctions d'avocat, ou de consultant, ou siègent dans des conseils d'administration ayant eux-mêmes de multiples intérêts. La conservatrice allemande Angelika Niebler conseille ainsi l'entreprise américaine Gibson Dunn, tandis que son compatriote Rainer Wieland officie comme avocat quand ses responsabilités au sein de la commission des affaires constitutionnelles lui en laissent le temps.

Encore une fois, c'est le Qatargate qui a poussé l'institution à se réformer. Le dossier fut particulièrement compliqué, car les députés et le service juridique de leur institution jugeaient initialement que leur liberté de mandat les dispensait d'obligations strictes en la matière, au contraire des fonctionnaires. L'ampleur du scandale les a toutefois forcés à se pencher sérieusement

¹¹³ ANDRES Paula et BRZEZINSKI Bartosz, « Meet the farmers who control one-third of the EU's budget », *Politico*, 6 octobre 2023, disponible à l'adresse : <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-farmers-who-control-one-third-of-the-eu-budget-franc-bogovic/> (consultée le 25 janvier 2024).

sur le dossier, et à acter après de long mois de négociations un compromis alambiqué. Les membres du Parlement qui ont des fonctions à responsabilité – comme vice-président de l’institution, questeur, président de commission ou rapporteur d’un texte – doivent maintenant déclarer s’ils ont ou non des conflits d’intérêts. Le cas échéant, ils doivent se soumettre à une décision de leurs pairs, qui les autorisent ou non à conserver le poste ou la fonction en question. Quoique inscrites dans le règlement intérieur du Parlement depuis le 1^{er} novembre 2023, ces règles n’entreront en vigueur que progressivement, et sur une grande échelle qu’après les élections européennes de juin 2024 et le renouvellement de l’hémicycle¹¹⁴.

Le système a deux mérites clairs : il expose publiquement les conflits d’intérêts, et permet de les résoudre d’une façon efficace – en interdisant purement et simplement au député concerné d’occuper la fonction en question. Mais il a également une carence majeure : il fait reposer les décisions sur les députés eux-mêmes, ce qui fait courir le risque qu’elles soient motivées par des raisons politiques plus qu’éthiques. Des groupes politiques pourraient ainsi coordonner leurs votes sur le sujet pour faire tomber des présidents de commissions ou des rapporteurs auxquels ils sont politiquement opposés. Ou au contraire, les membres de la commission de l’agriculture pourraient décider d’un commun accord que le fait d’être exploitant agricole ne constitue pas un conflit d’intérêts, et s’exempter tous mutuellement. Plus ironique encore sera la situation des vice-présidents et des questeurs du Parlement. Les déclarations de conflits d’intérêts des quatorze vice-présidents seront en effet examinées par le Bureau, un organe où ils siègent et dont ils participent aux

¹¹⁴ Pour être précis, les règles sur les conflits d’intérêts sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2023. Mais la procédure, avec la déclaration des conflits et la décision éventuelle de déport ne s’applique pour lors qu’à ses prises de postes – autrement dit, elle n’a pas dû être suivie par les députés qui occupaient les fonctions clés avant le 1^{er} novembre. Or, peu de nouvelles nominations sont attendues d’ici la fin de la mandature, et la plupart des fonctions concernées seront renouvelées après les élections européennes de juin 2024. C’est donc seulement à ce moment que le dispositif sera testé à grande échelle.

décisions. Quant aux cinq questeurs, les éventuelles décisions de déports reviendront au Collège des questeurs – un organe constitué exclusivement... des cinq questeurs en question ! « On reste dans un contrôle par les pairs », regrette diplomatiquement Nick Aiossa, directeur du bureau bruxellois de Transparency International, et qui poussait pour que les décisions sur le sujet soient gérées par un organe ou un déontologue séparé¹¹⁵.

Autre problème, la définition et le champ d'application exact des conflits d'intérêts restent vagues. Le règlement intérieur du Parlement mentionne les cas où un député « peut être indûment influencé pour des motifs familiaux, affectifs ou d'intérêt économique ou pour des motifs liés à tout autre intérêt privé direct ou indirect ». Mais sans préciser, par exemple, l'étendue des liens familiaux (parents et enfants, mais aussi grands-parents, neveux, cousins ?), ni ceux des liens économiques (un député qui travaille aussi pour un consultant est-il engagé par l'ensemble des clients du consultant ? Par une entreprises qui lui a donné une bourse d'étude quand il étudiait ?). Le sujets des députés avocats promet aussi d'être particulièrement intéressant. Ces derniers ont à la fois l'obligation, en tant que députés, de déclarer publiquement les conflits d'intérêts causés par leurs clients ; et l'interdiction, en tant qu'avocats, de dévoiler l'identité de ces clients. Tous ces sujets n'ont fait l'objet d'aucune précision dans les divers documents explicatifs communiqués aux députés, qui conseillent si besoin à ces derniers de solliciter l'avis du « comité consultatif sur la conduite des députés ». Or, ce dernier est une instance composée à 100% de députés, ce qui nous ramène au problème précédent sur le manque d'impartialité et le risque de politisation de l'ensemble de la procédure.

Le phénomène des portes tournantes (ou « pantouflage ») désigne l'entrée d'un fonctionnaire européen, d'un diplomate

¹¹⁵ COMTE Jean, « Encadrement des conflits d'intérêts au Parlement européen : comment ça marche ? », *Contexte*, 2 novembre 2023, disponible à l'adresse : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/encadrement-des-conflits-d-interet-au-parlement-europeen-comment-ca-marche_177403.html (consultée le 4 novembre 2023).

ou d'un eurodéputé dans le secteur privé. La pratique nous intéresse dans le cadre de cette enquête. Lorsque ces ex-élus ou fonctionnaires rejoignent un lobby ou une entreprise d'affaires publiques, ils apportent à leurs nouveaux employeurs une connaissance très fine de la bureaucratie bruxelloise ainsi qu'un vaste réseau de contacts dans les institutions.

Le phénomène n'est pas une spécificité de l'Union européenne et il est facile d'en trouver des exemples à Paris. La pratique est toutefois très présente à Bruxelles où elle plaît à certains eurodéputés en fin de mandats comme aux hauts fonctionnaires de la Commission qui veulent changer d'air.

Les membres du Parlement européen n'ont longtemps eu aucune obligation en la matière. Jusque fin 2023, ils pouvaient aller travailler pour un secteur qu'ils ont régulé aussitôt après avoir quitté l'hémicycle. La Britannique Sharon Bowles, qui a présidé la commission des affaires économiques du Parlement européen de 2009 à 2014, n'a eu aucun problème à devenir, dès 2015 directrice non-exécutive de la bourse de Londres. Cinq ans plus tard, c'est le socialiste allemand Peter Simon qui a rejoint un lobby bancaire, après avoir réécrit une partie substantielle du droit bancaire¹¹⁶. C'est là encore le Qatargate qui a poussé les députés à changer les règles, et à décider que les ex-membres du Parlement ne pouvaient pas faire de lobbying auprès de cette institution pendant les six mois qui suivent leur départ.

Dans les faits, l'obligation est minimale. Premièrement, la durée en question est très faible. Pour être réellement efficace, ce genre d'interdiction doit rester en vigueur deux ou trois ans, le temps que les dossiers en cours d'examen lors du départ de l'intéressé soient terminés lorsqu'il débute son lobbying. Dans le cas du Parlement, cette période est d'autant plus ridicule que l'institution prend plus ou moins six mois après la fin de chaque mandat pour reprendre le travail législatif – le temps que les élections aient lieu, que le nouveau Parlement soit officiellement constitué,

¹¹⁶ De nombreux exemples sont documentés dans le rapport de Transparency international « Access all areas » (31 janvier 2017).

et que ses membres aient auditionné et approuvé le collègue des commissaires européens. Autrement dit, un ex-eurodéputé qui attendrait six mois après la fin de son mandat pour faire du lobbying pourrait justement commencer cette activité au moment même où son ex-institution se remettrait réellement au travail.

Enfin, au-delà de la faible durée, il faut noter que la mesure ne s'applique qu'aux députés eux-mêmes, et non aux assistants, qui les épaulent et connaissent tous les rouages du Parlement. Ces derniers suivent un régime différent : ils doivent demander l'autorisation de l'institution pour aller travailler dans le privé, mais seulement s'ils ont été assistants pendant au moins cinq ans de suite, ce qui ne concerne que peu d'entre eux. C'est ainsi que Lucia Martinez a un beau jour quitté son poste d'assistante pour rejoindre le lobby européen des constructeurs automobiles – et ce sans avoir à demander d'autorisation, ni à respecter la moindre condition. À son nouveau poste, elle suivra notamment le sujet crucial des normes d'émissions polluantes des véhicules (« Euro 7 »), sur lequel elle assistait sa députée, elle-même chargée de suivre le dossier pour les eurodéputés centristes¹¹⁷.

Les choses sont également intéressantes du côté de la Commission européenne où il est fréquent de voir des ex-membres de cabinets ou des fonctionnaires de très haut niveau rejoindre des lobbys. À titre d'exemple, la Danoise Mette Grolleman a rejoint le bureau bruxellois du consultant FleishmanHillard en 2017, juste après un passage au sein du cabinet du commissaire européen chargé des services financiers ; un sujet sur lequel FleishmanHillard travaille beaucoup. Philip Low, qui a dirigé la puissante Direction générale de la concurrence, puis celle chargée de l'énergie, conduit depuis 2014 une carrière chez des consultants privés – FTI Consulting, puis Oxera. Cette dernière

¹¹⁷ Roux Fanny, « L'assistante parlementaire Lucia Martinez va rejoindre le représentant de l'industrie automobile européenne », *Contexte*, 11 juillet 2023, disponible à l'adresse : https://www.contexte.com/actualite/transports/info-contexte-lassistante-parlementaire-lucia-martinez-va-rejoindre-le-representant-de-lindustrie-automobile-europeenne_172077.html (consultée le 12 octobre 2023).

entreprise indique d'ailleurs sur son site internet suivre les questions de concurrence et d'énergie. Robert Madelin, qui a été directeur général à la Commission européenne pendant douze ans, a rejoint le consultant Fipra en 2016. Ce dernier travaille notamment sur le secteur numérique, que M. Madelin connaît bien puisque l'un de ses derniers postes à la Commission était précisément celui de directeur général chargé du numérique et des réseaux.

Contrairement au Parlement, les employés de la Commission doivent demander une autorisation spécifique avant de rejoindre un lobby ou un consultant. Si l'institution le juge nécessaire, elle peut soit interdire la prise de poste, soit imposer des conditions spécifiques, comme ne pas faire de lobbying auprès de leurs anciens collègues. Mais un problème subsiste concernant les faibles moyens de contrôle : la Commission n'est pas en mesure de vérifier proactivement que ses ex-employés devenus lobbyistes n'envoient pas des courriers électroniques à leurs ex-collègues. Lors d'une enquête de la Médiatrice européenne, l'exécutif avait d'ailleurs reconnu suivre une « approche basée sur la confiance », c'est-à-dire partir du principe que ses ex-employés ne dérogeront pas aux conditions qui leur ont été imposées.

Or, ce n'est pas toujours le cas. L'exemple de Reinald Krueger est éclairant : cet ex-fonctionnaire européen a rejoint Vodafone comme lobbyiste en 2018, après avoir passé plusieurs années à réguler les télécommunications au sein de la Commission européenne. Il avait bien sûr interdiction de faire du lobbying auprès de ses anciens collègues. Sauf qu'en avril 2019, le journal allemand *Netzpolitik* le repère dans une conférence assis au milieu des ex-collègues en question¹¹⁸.

La situation des commissaires européens, les 27 membres du collège, nommés par les États membres pour diriger l'institution

¹¹⁸ FANTA Alexander, « Hinter der Milchglasscheibe sitzt ein Lobbyist », *Netzpolitik*, 22 octobre 2020, disponible en ligne à l'adresse <https://netzpolitik.org/2020/hinter-der-milchglasscheibe-sitzt-ein-lobbyist/> (consultée le 15 juin 2022).

pendant des mandats de cinq ans, est similaire. Les règles sont strictes mais minées par l'absence de dispositifs de contrôle et de sanction. Les mesures prises après le dernier scandale en la matière, celui du pantouflage de José Manuel Barroso, ont d'ailleurs confirmé cette tendance.

Les choses remontent à 2016, quand cet ex-président portugais de la Commission européenne annonce qu'il rejoint la banque Goldman Sachs au grand émoi de l'Europe. En effet, cette banque d'affaires américaine a joué un rôle dans la crise financière grecque en aidant Athènes à maquiller ses comptes publics, puis en spéculant sur la dette grecque. Les condamnations pleuvent, de François Hollande qui dénonce un comportement « moralement inacceptable » à Marine Le Pen qui déclare ne voir là « rien d'étonnant pour ceux qui savent que l'UE ne sert pas les peuples mais la grande finance ».

Jean-Claude Juncker, qui a succédé en 2014 à José Manuel Barroso, décide alors de renforcer les règles éthiques en vigueur dans son institution. Le Luxembourgeois allonge de 18 mois à deux ans (et trois pour le président de la Commission) la période durant laquelle un ex-commissaire européen doit demander à la Commission l'autorisation d'exercer un nouvel emploi et à l'interdiction de faire du lobbying sur un dossier relevant de son ancien portefeuille. Si cette modification représente bien un progrès, elle ferme toutefois les yeux sur les réelles failles du système. L'indépendance de la décision par exemple : la décision d'autoriser ou non la nouvelle activité est prise par le collègue des commissaires, c'est-à-dire par les successeurs de celui qui pantoufle (successeurs qui peuvent être en train de préparer leur propre pantouflage). La décision est bien prise en s'appuyant sur l'avis d'un comité d'éthique « indépendant » mais ce dernier est nommé par les commissaires sur lesquels il doit émettre un avis, ce qui rend douteuse son « indépendance ».

Enfin, comme les règles relatives au lobbying, celles sur le pantouflage ne sont accompagnées d'aucun dispositif assurant leur respect, et on ne peut pas sanctionner les contrevenants. C'est

ainsi que l'ex-commissaire au commerce, Cecilia Malmström, a attendu d'avoir commencé son emploi au Peterson institute for international economics pour en informer la Commission européenne, au lieu de demander l'autorisation en avance comme elle aurait théoriquement dû. Incapable d'imposer la moindre sanction, le comité d'éthique s'est contenté d'un timide et discret rappel à l'ordre. Autre exemple, l'ancienne commissaire néerlandaise à la concurrence, Neelie Kroes. Elle n'avait pas déclaré qu'elle était administratrice d'une société offshore aux Bahamas durant son mandat et n'avait pas non plus prévenu la Commission des revenus qu'elle avait gagnés en travaillant pour l'entreprise Uber après avoir quitté l'institution. Elle a hérité d'une simple « réprimande » du collègue des commissaires¹¹⁹.

L'organe éthique européen, une occasion manquée

Une leçon peut être tirée des pages qui précèdent : au-delà des critiques (légitimes et fondées) que l'on peut faire sur la substance des règles qui encadrent le lobbying et l'éthique publique, il y a un problème plus fondamental concernant leur application. Beaucoup de ces mesures ne sont pas correctement suivies, ce qui limite leur portée. Plusieurs exemples ont d'ailleurs été énumérés dans ce chapitre : les données financières erronées publiées par certains inscrits au registre des lobbys, les rendez-vous non déclarés par Ursula von der Leyen et d'autres membres du collège des commissaires, les emplois acceptés par Cecilia Malmström ou Neelie Kroes sans consultation préalable du comité dédié, ou encore l'audition d'une ONG non-inscrite au registre des lobbys par une commission parlementaire. Dans tous

¹¹⁹ En théorie, le collège des commissaires peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne et demander à cette dernière d'annuler la retraite des ex-commissaires fautifs ou de couper l'indemnité de transition qu'ils touchent dans les trois années suivant la fin de leur mandat. Réservée aux cas très graves, cette option n'a, à ma connaissance, jamais été utilisée. Elle avait été explicitement écartée par la Commission dans le cas de Neelie Kroes (cf. STROOBANTS Jean-Pierre, « 'BahamasLeaks' : la Commission européenne 'réprimande' Neelie Kroes », *Le Monde*, 21 décembre 2016).

ces cas, le problème n'était pas les règles en elles-mêmes, mais le fait qu'elles n'aient pas été appliquées.

Ce rappel est nécessaire pour comprendre la polémique autour de l'organe éthique européen, qui a agité Bruxelles dans les mois qui ont suivi le Qatargate. En juin 2023, la Commission a en effet mis sur la table un projet d'« organe éthique européen », qui a immédiatement fait l'objet d'une pluie de critiques de la société civile comme de la vaste majorité des groupes politiques du Parlement. Au centre du débat : le besoin de créer de nouveaux standards éthiques, contre la nécessité de faire respecter les règles existantes. La Commission a résolument choisi la première option, sans se soucier du travail à faire sur le reste.

Le sort de l'organe éthique européen se joue entre 2019 et 2023. En 2019, la candidate à la présidence de la Commission Ursula von der Leyen propose dans son programme de « soutenir la création d'un organe éthique indépendant commun à toutes les institutions de l'UE ». La proposition n'est pas développée, mais on peut raisonnablement supposer qu'elle s'appuie sur une idée en vogue à l'époque dans la société civile, et résumée dans le manifeste que Transparency International avait fait signer à toutes les têtes de liste des élections européennes quelques mois auparavant : « la création d'un organe éthique indépendant et doté des ressources nécessaires pour superviser les sujets de conflits d'intérêts, de pantouflages et de transparence du lobbying pour toutes les institutions de l'UE ». Comme le précise le document, l'idée est de mettre fin à la situation actuelle, dans laquelle des membres de chaque institution sont eux-mêmes responsables du contrôle des règles : les pantouflages des ex-commissaires sont validés par les commissaires en fonction, avec l'aide d'un comité nommé par la Commission ; et les éventuelles sanctions au sein du Parlement sont décidées par la présidente de l'institution, épaulée par un groupe de représentants des députés. Soit un « manque de supervision éthique indépendante », comme le résume Transparency.

La présentation initiale du programme de von der Leyen est toutefois suivie par quatre années de silence de son institution sur le sujet. Ses propres services sont sceptiques, et les États membres réticents. Le Parlement se déchire en interne, en raison d'une opposition franche du Parti populaire européen – la grande formation de droite, à laquelle appartient d'ailleurs von der Leyen. Consultées, les autres institutions répondent en ordre dispersé, avec des niveaux d'ambition plus ou moins marqués. Le projet a en fait plus ou moins disparu des écrans radars, quand le scandale du Qatargate – encore lui – fait brusquement revenir le sujet sur le devant de la scène fin 2022. L'organe éthique devient une priorité politique, et ce dossier bloqué depuis des années dans les entrailles de la Commission est présenté officiellement en juin 2023.

Sauf que, au lieu d'une instance chargée de superviser l'application des règles, la Commission propose de créer une sorte de plateforme où des représentants de chaque institution négocieraient ensemble de futurs standards éthiques communs. Le projet n'a donc aucun rapport avec le sujet de l'application et du respect des normes déjà existantes – il s'agit seulement d'une instance au sein de laquelle de futures nouvelles règles seront discutées.

Cette structure affaiblit considérablement la portée du mécanisme. Premièrement, les règles qui seront négociées par les participants au futur organe ne sont pas connues à l'avance – rien ne permet d'assurer qu'il s'agira de quelque chose d'ambitieux. Mais surtout, ce qui sortira de l'organe n'aura que le statut de propositions, qui devront être transcrites par chaque institution dans ses propres règles internes. Cela peut prendre des mois, comme nous l'avons vu dans le cas du Parlement européen – ce dernier n'a acté sa réforme éthique post-Qatargate qu'en septembre 2023, soit neuf mois après que le scandale ait éclaté.

Autre problème, la Commission insiste pour que l'organe comprenne l'ensemble des institutions créées par les traités européens – c'est-à-dire pas seulement elle-même, le Parlement et le

Conseil des États, mais aussi des organes consultatifs et dénués de pouvoir décisionnels comme le Comité européen des régions ou le Comité économique et social européen. Or, multiplier les participants risque d'affaiblir la substance des standards finaux, qui seront le plus petit dénominateur commun à tous les participants. Comme dans toute négociation de ce type, l'ambition du compromis final est forcément inversement proportionnelle au nombre de négociateurs.

À la décharge de la Commission, il faut admettre que cette dernière évoluait dans un environnement politique compliqué au moment de mettre son texte sur la table. Une proposition plus ambitieuse de sa part aurait rencontré l'opposition des États et de la droite du Parlement. Son propre service juridique rechignait également envers un organe doté de pouvoirs d'enquête, jugeant que cela n'était pas permis par les traités européens. Le résultat final reste toutefois décevant : au lieu de s'attaquer au sujet du respect des règles, la Commission se concentre uniquement sur la création de nouvelles futures règles. Ces dernières ne seront guère plus utiles que celles déjà existantes si elles ne sont pas mieux appliquées.

La mise sur pied du futur organe était encore en cours de négociation en mars 2024, à l'heure où ce livre partait sous presse. L'écologiste allemand Daniel Freund, qui suit le sujet pour le compte du Parlement européen, tentait de rehausser l'ambition du mécanisme et d'avancer vers un système plus ambitieux que celui proposé initialement par la Commission – ses espoirs étaient toutefois en passe d'être déçus.

Conclusion

La situation de l'UE est paradoxale. D'un côté, elle a mis en place un cadre d'encadrement du lobbying bien plus poussé que beaucoup de ses États membres – avec notamment une définition de la pratique, un registre pour les entités concernées ou encore des obligations de déclarations financières. Mais

de l'autre, ce système reste sujet à de très nombreux défauts, provenant en grande partie de ce qu'il n'est pas contraignant et n'est assorti d'aucune réelle sanction. De même, les règles relatives aux conflits d'intérêts et au pantouflage souffrent d'un problème de mise en œuvre dû à la faiblesse ou à l'inexistence des dispositifs de contrôle. Enfin, l'attention que les différents décideurs et parties prenantes portent à cette thématique reste fluctuante, ce qui ne facilite pas les choses. Le tout reste, à mon sens, insuffisant pour l'un des principaux centres réglementaires de la planète, où des centaines de lobbyistes tentent chaque jour d'influencer le droit qui s'applique à une grande partie du monde.

Cela a toutefois commencé à changer. Écrivant sur le sujet depuis plusieurs années, j'ai pu constater que le sujet du lobbying intéresse de plus en plus et mobilise le public et la société civile. Les articles et enquêtes que j'ai publiés sur le sujet éveillent l'attention et perturbent quelquefois le débat public.

On peut faire le même constat pour les questions d'éthique publique. Si les pantouflages de Robert Madelin ou Mette Grolleman en 2016 et 2017 sont passés relativement inaperçus, l'embauche par Facebook d'Aura Salla, qui travaillait dans le *think tank* interne de la Commission, a provoqué des questions en salle de presse de l'exécutif en mai 2020. En parallèle, quelques cas exceptionnels ont également amené le sujet sur la place publique. L'entrée d'Adam Farkas, ex-directeur exécutif de l'Autorité bancaire européenne, dans le lobby des banques d'investissement a fait couler de l'encre fin 2019 – surtout quand l'Autorité a proposé de le remplacer par quelqu'un qui avait auparavant travaillé dans ce même lobby des banques d'investissement !

En retour, la Commission européenne s'est montrée plus attentive à certains aspects du problème. Selon plusieurs confrères spécialisés, l'exécutif a en particulier adopté une nouvelle doctrine sur les conflits d'intérêts, en interdisant le pantouflage de certains fonctionnaires vers le privé, en particulier dans ses

équipes chargées de travailler sur la concurrence, les fusions/acquisitions et la lutte contre les cartels¹²⁰.

Le Qatargate constitue bien sûr la dernière étape dans ce processus. Ce scandale énorme, avec ses sacs plein de *cash*, ses perquisitions et ses flagrants délits a de nouveau fait bouger les lignes. Pour la première fois de son histoire, le Parlement européen a limité les possibilités pour les ex-eurodéputés de venir faire du lobbying en son sein juste après leur mandat et s'est donné les outils pour gérer les conflits d'intérêts. Reste à voir comment ces règles, nouvelles et complexes, seront appliquées – et ce en l'absence de supervision externe sérieuse, puisque l'ambition originelle de l'organe éthique a été réduite à néant.

¹²⁰ MICHELETTI Francesca et PARRY Jacob, « EC tightens 'revolving door' policy for officials on leave », *PaRR*, 21 avril 2022.



Intermède

— La Politique agricole commune, cas d'école de l'irruption des ONG dans le débat

Rien d'excitant, à première vue, dans les trois textes juridiques d'aspect rébarbatif et aux noms barbares formellement adoptés, ce 2 décembre 2021, par les ministres européens de l'agriculture à l'occasion de leur réunion mensuelle. Et pourtant, derrière ces titres peu attirants portant sur « l'organisation commune des marchés » et les « plans stratégiques », ces règlements ne représentent rien de moins que la destinée de l'agriculture européenne pour les cinq années à venir. Il s'agit en effet des paramètres de la Politique agricole commune sur la période 2023-2027 ; c'est-à-dire le soutien financier qui sera apporté aux agriculteurs pour qu'ils puissent produire, ainsi que les mesures écologiques qu'ils doivent respecter pour cela.

Dans l'écosystème européen, la Politique agricole commune occupe une place à part. Premièrement car c'est l'une des plus connues et des plus emblématiques de l'UE, mise en place en 1962 pour assurer la production alimentaire. Deuxièmement, parce qu'elle occupe un rôle crucial : en assurant le revenu des agriculteurs, elle permet de soutenir ces derniers, de faire fonctionner toute la chaîne agroalimentaire, et *in fine*, de nourrir les Européens. Enfin – et c'est ce qui nous intéresse ici – elle a un impact qui dépasse largement celui du domaine purement agricole. En s'intéressant à la façon dont les fermiers produisent, elle concerne directement l'impact environnemental de leur activité, ce qui permet en retour d'en faire un levier d'action écologique.

Loin d'être seulement accessoire, ce dernier sujet a pris une importance de premier plan durant les négociations de la PAC 2023-2027, qui se sont étalées de 2017 à 2021. Une partie de ces discussions – celles que nous allons analyser ici – se sont axées sur les tensions entre les ONG et le monde agricole – les premières cherchant à pousser au maximum le conditionnement de la production au respect de règles écologiques, et les seconds plaçant pour privilégier les garanties de subvention pour soutenir les exploitations. Au-delà des pressions sur le texte, cela a fait apparaître une certaine restructuration à l'œuvre dans ce champs politique, avec l'émergence des ONG et de leurs tactiques, et en retour un effort d'adaptation du lobby agricole face à cette nouvelle donne. Cet intermède sera donc un peu différent des trois précédents : il s'intéressera moins à la substance du texte, mais s'attardera davantage à décrire l'écosystème qui s'est activé pour l'influencer, ainsi que les mutations à l'œuvre dans cet écosystème.

Montrer tout cela nécessite d'abord de décrire brièvement les principaux acteurs en présence. Du côté des agriculteurs, il existe une seule structure paneuropéenne de représentation de leurs intérêts : le COPA-COGECA. Il s'agit en réalité de deux organisations, le Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA) et la Confédération générale des coopératives agricoles (COGECA), qui représentent respectivement les agriculteurs et les coopératives agricoles, mais fonctionnent depuis 1962 avec un secrétariat unique qui prépare des positions communes aux deux. Si le COPA-COGECA est la seule structure paneuropéenne parlant pour tous les secteurs agricoles, elle ne représente « qu'une partie de cette galaxie » prévient toutefois un bon connaisseur du sujet. À commencer par les lobbys nationaux, comme la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles française ou la Confédération des agriculteurs portugais¹²¹. Il existe également de nombreuses fédérations sectorielles agroalimentaires (les producteurs de lait,

¹²¹ Beaucoup sont membres du COPA-COGECA – notamment la FNSEA dont la présidente Christiane Lamberts dirige le COPA depuis 2020.

la filière de la volaille, celle des œufs, ou encore de la pomme de terre...) ou d'industries impliquées dans le processus (par exemple : le lobby des machines agricoles, ou celui des médicaments pour animaux). Enfin, il faut signaler l'existence de lobbys agricoles paneuropéens qui défendent des modèles différents, et ne sont donc pas alignés avec le COPA-COGECA ; par exemple : Via Campesina ou le lobby de l'agriculture biologique IFOAM.

Le COPA-COGECA entretient une relation privilégiée avec les institutions européennes. Il est en effet l'exemple parfait de ce que nous avons tenté de montrer dans ce livre : un lobby qui représente les intérêts d'un groupe particulier, et sert donc de source d'expertise et d'interlocuteur unique aux décideurs. Cette fédération a par ailleurs un avantage supplémentaire, celui d'avoir déjà travaillé dans la durée sur une politique précise – le COPA-COGECA a été créé l'année même du début de la PAC, et a donc suivi et accompagné au plus près chacune de ses réformes.

Comme pour les autres lobbys évoqués dans ce livre, cette relation avec les institutions passe par des contacts directs en tous sens, mais aussi des dispositifs formels qui la cristallisent. Des représentants de le COPA-COGECA rencontrent ainsi, avant chaque conseil des ministres européens de l'agriculture, celui ou celle d'entre eux qui assure la présidence de cette réunion. Ils sont aussi fréquemment invités aux réunions informelles de ces mêmes ministres.

Du côté des ONG, les plus actives ne sont – de façon assez symptomatique avec la teneur de notre propos – pas spécialisées sur les questions agricoles. Ce sont des ONG qui travaillent sur les questions environnementales ou de biodiversité de façon plus générale, et qui en cela s'intéressent à l'agriculture : BirdLife, qui défend les oiseaux depuis les années 1920 ; le Bureau européen de l'environnement, très actif sur de nombreux sujets verts à Bruxelles ; ou encore WWF et Greenpeace.

Leur irruption dans le débat est relativement récente, au sens où elles n'ont pas l'expertise de terrain, ni les relations avec la Direction générale de l'agriculture de la Commission, que

le COPA-COGECA a depuis des décennies. Elles ont toutefois réussi à s'intégrer de façon durable dans certains dispositifs de dialogue entre institutions et parties prenantes, même si elles sont quelquefois encore considérées comme des intrus. Le cas des groupes de dialogue civil est emblématique : ces groupes d'experts réunissaient initialement auprès de la Commission des représentants de différents secteurs agricoles qui devaient faire remonter à la Commission des informations sur le fonctionnement de leurs marchés respectifs. « Il est nécessaire pour la Commission de connaître les avis des milieux professionnels et des consommateurs sur les problèmes que peuvent poser le fonctionnement des différentes organisations communes des marchés et les autres domaines couverts par la politique agricole commune », développe un document de l'institution de 1998¹²². Mais les ONG ont réussi à s'insérer dans ce qui sert désormais à « entretenir un dialogue régulier sur toutes les questions relatives à la politique agricole commune et à sa mise en œuvre »¹²³. Le texte maintenant en vigueur ancre même l'obligation d'ouvrir au maximum leur composition, en garantissant « une large représentation des parties prenantes disposant de l'expertise nécessaire, afin de discuter des différentes perspectives ou façons de voir les choses »¹²⁴.

COPA-COGECA et les ONG entretiennent une relation de jalousie mutuelle. Les ONG envient le statut très établi de le COPA-COGECA comme interlocuteur principal de la Commission, et critiquent abondamment les réunions régulières entre ses représentants et les ministres, où elles ne sont pas invitées. Elles considèrent par

¹²² Décision 98/235/CE de la Commission du 11 mars 1998 relative au fonctionnement des comités consultatifs dans le domaine de la politique agricole commune. L'expression « milieux professionnels » a été remplacée par celle de « secteurs socio-économiques » en 2004, marquant toujours la même orientation de départ vers les filières économiques.

¹²³ Décision 2022/1368 de la Commission du 3 août 2022 établissant des groupes de dialogue civil dans le domaine de la politique agricole commune.

¹²⁴ Une partie des fonctions propres au suivi de la situation sur les marchés a été reprise par les « observatoires », des structures créées plus récemment pour suivre des filières spécifiques.

ailleurs que le COPA-COGECA a gain de cause auprès de l'ensemble des interlocuteurs institutionnels, dont le point de vue est selon elle biaisée en faveur du monde agricole. « La Direction générale de l'agriculture et les ministères nationaux sont proches de ces milieux, et ont des opinions très proches », résume Marilda Dhaskali, de BirdLife.

En retour, les représentants des agriculteurs envient la facilité avec laquelle les ONG ont réussi à entrer dans le jeu et à s'y tailler une place notable, et la façon dont ils peuvent accéder à certains interlocuteurs et à l'opinion publique.

Les ONG profitent en effet d'un contexte favorable, dans lequel la PAC est de plus en plus considérée comme l'un des leviers d'action à activer dans le cadre de la stratégie de verdissement de l'UE – nommée « Green Deal », ou « Pacte vert » depuis 2019 – et non seulement comme une politique agricole ou d'alimentation. Cette dichotomie apparaît notamment à l'occasion de la consultation publique sur la PAC, que la Commission conduit de février à mai 2017 pour préparer sa proposition législative. Les 330.000 réponses montrent en effet que « le niveau de vie des fermiers et les pressions (que crée leur activité) sur l'environnement et le climat sont les trois défis les plus importants que l'agriculture européenne doit relever », comme le pointe l'exécutif en analysant les réponses. « Les conséquences de la PAC dépassent largement la seule communauté agricole », conclut-il.

En conséquence, la proposition qui sort un an plus tard tente un grand écart entre le soutien à la production et les sujets environnementaux. Prenant acte de « l'importance économique, environnementale et sociale » de la PAC, la Commission lui demande à la fois de « favoriser des revenus agricoles viables (...) pour renforcer la sécurité alimentaire » et de remplir une série d'objectifs environnementaux et climatiques – « contribuer à l'atténuation du changement climatique », « favoriser le développement durable », et « contribuer à la protection de la biodiversité ». De façon plus concrète, cela veut notamment dire que le conditionnement des subventions directes aux agriculteurs à

« la mise en œuvre de pratiques agricoles respectueuses du climat et de l'environnement » est renforcé.

Si le projet paraît insuffisant pour les ONG, il va au contraire trop loin pour le COPA-COGECA. « La durabilité économique des agriculteurs est fondamentale pour leur permettre de faire plus dans le contexte des questions environnementales et climatiques », souligne le lobby, qui met en avant la « situation désastreuse » de leurs revenus.

Le reste de l'examen du texte se déroule dans la même ambiance¹²⁵. Les « éco-régimes », ces subventions conditionnées aux bonnes pratiques écologiques, focalisent une grande partie des débats. Les États veulent qu'ils représentent 20% des fonds de la PAC, mais le Parlement pousse pour 30% au moins. Ils trouveront en juin 2021 un compromis à 25%. Le tout est assorti d'autres clauses environnementales, comme l'obligation de consacrer 3% des terres arables de chaque exploitation à la biodiversité, ou celle de protéger les tourbières et les zones humides¹²⁶. Le COPA-COGECA accueille prudemment le compromis final, tandis que les ONG critiquent une politique « destructrice pour la nature », en déplorant la faiblesse des clauses sur les puits de carbone ou l'absence de règles plus strictes sur l'élevage intensif ou la monoculture¹²⁷. Elles jugent toutefois avoir permis de limiter les dégâts.

¹²⁵ Le sujet écologique n'a toutefois pas été le seul thème qui a fait débat durant l'examen du texte, même si nous nous concentrons dessus dans ce chapitre. Des discussions compliquées ont notamment eu lieu sur la création de « plans stratégiques nationaux », qui donnent aux États une responsabilité plus large dans le déploiement de la PAC.

¹²⁶ ROUSSEL Florence, « Une nouvelle politique agricole commune aux ambitions limitées », Actu Environnement, 26 juin 2021, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/accord-politique-agricole-commune-europe-37802.php4> (consultée le 26 janvier 2024).

¹²⁷ « European Parliament delivers another major blow to EU Green Deal : Approves nature-annihilating Common Agricultural Policy », déclaration de BirdLife du 23 novembre 2021. Un bon résumé des demandes des ONG se trouve dans le rapport « 10 tests for A Green Deal-compatible farming policy » du Bureau européen de l'environnement, publié en janvier la même année.

La partie la plus intéressante du bras de fer s'est toutefois déroulée bien plus tôt, en amont de la proposition officielle de la Commission européenne. Le COPA-COGECA a ainsi commencé dès 2016 à préparer sa position officielle sur la réforme de la PAC post-2020, s'appuyant pour cela sur son travail permanent de suivi de cette politique. Les ONG, qui n'ont pas la même facilité pour accéder aux services dédiés de la Commission européenne, ont employé deux tactiques : le contournement et la médiatisation.

Le contournement est une tactique classique en lobbying. Lorsqu'un lobby ne réussit pas à avoir gain de cause, auprès d'un commissaire ou d'une direction générale de la Commission européenne, il peut passer par un autre commissaire ou direction générale, plus réceptive à ses intérêts, qui pourra en retour faire pression en interne – avec toute la légitimité que cela permet – auprès du commissaire ou de la Direction générale initiale¹²⁸.

Cette stratégie apparaît assez clairement en 2017 et 2018 où les ONG développent leur argumentaire sur la PAC auprès de différents interlocuteurs de la Commission. Greenpeace évoque ainsi la question en avril 2018 avec le cabinet de Vytenis Andriukaitis, alors commissaire chargé de la santé et de la protection des consommateurs. BirdLife et le Bureau européen de l'environnement en discutent avec le directeur général de la Commission chargé des questions d'environnement, ainsi qu'avec le vice-président Frans Timmermans. Ce dernier occupe alors un rôle transversal sur Better regulation (cf. chapitre 3), qui lui permet de peser dans divers dossiers. Cette tactique prend une

¹²⁸ Cette tactique est particulièrement employée en matière de concurrence, où la puissante « DG Comp », qui décide directement d'autoriser ou non certaines fusions/acquisitions ou aides d'État, n'est pas toujours très accessibles aux entreprises concernées. Ces dernières peuvent alors trouver un autre département de la Commission qui soutient leur projet, et les convaincre de mener la question en interne. Cf. COMTE Jean, « Comment les lobbyistes réussissent malgré tout à influencer des décisions en matière de concurrence », *Contexte*, 11 avril 2018, disponible en ligne à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/comment-les-lobbyistes-reussissent-malgre-tout-a-influencer-des-decisions-en-matiere-de-concurrence_84962.html (consultée le 25 janvier 2024)

nouvelle ampleur à partir de 2019, en raison du renouvellement du collège des commissaires qui suit les élections européennes. Frans Timmermans est en effet promu à un nouveau poste de vice-président exécutif pour le « Pacte vert », qui lui donne un droit de regard sur toutes les politiques climatiques et environnementales, y compris la PAC qui est alors en cours de négociation. Lui et son directeur de cabinet Diederik Samsom, qui a travaillé à Greenpeace au début de sa carrière, se montrent ouverts à rencontrer des ONG.

Dans ce cas précis, Frans Timmermans a même tendance à alimenter la stratégie du contournement conduite par ces dernières pour faciliter sa propre insertion dans le débat. Il a en effet l'impression que les représentants du monde agricole le considèrent comme « un intrus » – c'est du moins ce qu'il a déclaré à plusieurs représentants d'ONG lors d'une entrevue à huis clos, selon l'une des personnes présentes. En conséquence, il se félicite ouvertement du fait que le débat sorte du cercle restreint des experts des questions agricoles, comme il l'a dit très explicitement à plusieurs fédérations agroalimentaires en mai 2021¹²⁹.

Pour les agriculteurs, le changement est drastique. Au lieu d'avoir un interlocuteur fixe sur une politique donnée, ils doivent composer avec un système nouveau pour eux, où une partie des décisions sont prises par des commissaires ou des services de l'administration avec lesquels ils n'ont pas l'habitude de travailler. « La cabine de pilotage politique est maintenant le Green deal, et la PAC n'est plus qu'un outil », regrettait l'un d'eux fin 2023.

Deuxième partie de la stratégie, les ONG tentent de mobiliser l'opinion publique, et de montrer aux décideurs l'ampleur des attentes de la société civile. Là encore, les choses commencent

¹²⁹ Selon le compte-rendu de la réunion obtenu par Corporate Europe Observatory, et disponible à l'adresse : https://www.asktheeu.org/en/request/9986/response/34172/attach/3/Ares%202021%203594258%20Meeting%20of%20the%20EVP%20Timmermans%20with%20the%20Livestock%20Voice%2031%20May%202021%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1 (consultée le 18 janvier 2024).

très en amont. En parallèle de la consultation publique de 2017, WWF, Greenpeace et le Bureau européen de l'environnement – réunis dans la « Living Land Coalition » – font ainsi circuler une pétition pour une PAC juste et écologiquement soutenable. Ils récupèrent 260.000 signatures, qu'ils remettent solennellement à Phil Hogan – alors commissaires européen chargé de l'agriculture – lors d'une rencontre qui sera elle-même médiatisée. D'autres actions suivront durant l'examen du texte. En mai 2021, alors que les négociations touchent à leur fin, Greenpeace recouvre symboliquement le parvis du Parlement européen d'une eau colorée en vert, pour dénoncer le « verdissement » – selon elle de façade – de la PAC.

Cette stratégie de médiatisation comprend également un pan de dénonciation du système tel qu'il existe, afin d'exposer au grand jour ce qui constitue – selon les ONG – une collusion fondamentale entre les lobbys agricoles et les décideurs européens. En mai 2018, une semaine à peine avant que la Commission ne publie sa proposition législative, Greenpeace publie ainsi un rapport dénonçant le fait que plus de la moitié des membres de la commission de l'agriculture sont en situation de conflit d'intérêts – nombre d'entre eux possédant des exploitations agricoles, ou ayant des intérêts financiers dans le secteur¹³⁰. Sur la fin des négociations, en mai 2021, c'est le collectif français « Pour une autre PAC » qui sortira une enquête dénonçant les « dérives » de cette politique¹³¹. Le rapport documente comment les fonds de la PAC ont arrosé le riche Domaine de Mivoisin, appartenant à une famille aisée installée en Suisse ; ou encore comment ils ont soutenu le géant laitier Lactalis, impliqué dans

¹³⁰ « Out of balance », Greenpeace, 24 mai 2018. La commission de l'agriculture est en effet l'instance du Parlement européen la plus directement concernée par les conflits d'intérêts, avec de très nombreux députés possédant des exploitations et touchant même des fonds de la PAC – et ce pour presque tous les groupes politiques. Il sera intéressant de voir comment les nouvelles règles de l'institution sur les conflits d'intérêts s'appliqueront dans cette commission à partir de mi-2024 (cf. chapitre 4).

¹³¹ « La Politique Agricole Commune : ses chèques aux mieux dotés, ses œillères sociales et environnementales », TROUILLET Caroline pour « Une autre PAC », 19 mai 2021.

diverses affaires d'évasion fiscale et de pollution. De façon plus générale, les ONG s'appliquent à saper la légitimité du COPA-COGECA en cassant son image de défenseur de l'ensemble du monde rural, et en les réduisant à une image de lobby des grosses exploitations productivistes. « Ils ne défendent pas les fermiers, mais seulement le système de l'agribusiness où l'argent et le pouvoir sont détenus par quelques acteurs importants », résume encore Marina Dhaskali¹³².

Ce faisant, ces ONG assument une double position : celle de lobbyiste classique tentant de peser sur un projet de texte via les moyens habituels (rencontres avec les décideurs, documents de position) et celle d'acteur placé hors du système qui tente de dénoncer et d'exposer au grand jour ledit système. « On a fait en sorte que le débat (sur la PAC) soit plus médiatisé », a reconnu Marco Contiero, chargé des sujets agricoles à Greenpeace, lorsque je l'ai interrogé sur l'apport que les ONG avaient eu durant l'examen du texte.

Mais le sujet des actions de médiatisation ne concerne pas seulement les ONG. Au contraire, ce fut pendant longtemps l'un des moyens d'action privilégiés des agriculteurs – la seule catégorie socioprofessionnelle qui organise régulièrement des manifestations devant les institutions européennes pour se faire entendre. Parmi les plus importantes se trouve celle de 1971, quand 100.000 agriculteurs étaient venus à Bruxelles contre le plan « Mansholt », du nom du commissaire européen néerlandais qui souhaitait réduire le nombre d'agriculteurs européens.

La tactique a été employée de nouveau pour cette PAC, avec notamment une mobilisation en février 2020. Des dizaines de trac-

¹³² Le COPA-COGECA est fréquemment accusé de ne défendre que les grosses exploitations, au détriment des petites fermes. La critique a notamment surgi en 2021, quand le groupe tchèque APF CR a quitté le lobby paneuropéen sur fond de désaccord relatif au plafonnement des subventions pour les grandes exploitations. Cf. FOOTE Natasha, et ZACHOVA Aneta « Czech farmers group quits EU association », Euractiv, 26 avril 2021, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/contemptuous-approach-czech-farmers-group-quits-eu-association/> (consultée le 3 février 2024).

teurs ont défilé sous les fenêtres du bâtiment où se réunissaient les chefs d'État et de gouvernements, afin de protester contre la réduction envisagée du budget de la PAC¹³³. Ce genre d'action de grande ampleur tend toutefois à ralentir. « C'est compliqué de demander à des agriculteurs de quitter leur exploitation et de venir en tracteur jusque Bruxelles », reconnaît un bon connaisseur du sujet. En conséquence, les représentants d'intérêts se sont davantage tournés vers des « actions flash » – des actions visibles conduites dans l'espace public, nécessitant moins de participants... et inspirées justement des ONG. C'est ainsi qu'en juin 2021 le COPA-COGECA dresse cinq grandes meules de foin en forme de domino géant – labellisées « accords commerciaux », « neutralité climat », « stratégie biodiversité », « PAC » et « Farm to Fork »¹³⁴ – en face du Parlement. Après plusieurs discours de responsables, un tracteur vient renverser la première meule, qui s'écroule sur la deuxième, etc. – une action représentant l'« effet domino » des normes cumulées de ces différentes politiques sur l'agriculture européenne¹³⁵.

Deux ans et demi plus tard, cet « effet domino » semblait bien réel. À l'heure où nous écrivions ces lignes, en janvier 2024, l'Europe était en effet parcourue par une vague de colère des agriculteurs, avec des blocages et des manifestations se succédant de la France à la Roumanie, en passant par l'Allemagne et

¹³³ Les chefs d'État et de gouvernement n'ont pas discuté directement de la PAC, mais ils ont négocié l'architecture générale du budget européen – y compris l'enveloppe globale de cette politique, et sa répartition entre chaque État membre.

¹³⁴ « De la ferme à la fourchette » est la stratégie de l'UE relative à l'alimentation. Comme les autres initiatives exposées sur ces meules de foin dominos, elle a des impacts directs sur le *business model des fermes*.

¹³⁵ Le communiqué de presse relatif à l'action n'est plus disponible en ligne, mais l'essentiel est présenté dans une vidéo du COPA-COGECA, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?v=GtdhR3laUe0> (consultée le 24 janvier 2024).

bien sûr par Bruxelles – où des centaines de tracteurs ont envahi les rues adjacentes au Parlement européen. Pêle-mêle, les manifestants dénonçaient la hausse du coût de la vie, l'empilement des réglementations écologiques, et la concurrence des pays tiers bénéficiant d'accords commerciaux avec l'UE.

Par pure coïncidence, cette vague de colère éruptait au moment même où la Commission européenne mettait sur les rails son « dialogue stratégique » sur l'agriculture. L'exercice, en gestation depuis quelques mois, vise à « dépasser la polarisation » entre agriculteurs et ONG, et à les faire travailler à des recommandations communes en vue de la prochaine réforme de la PAC. L'annonce a été bien reçue par le COPA-COGECA, qui y a vu un signal politique en sa faveur. Elle a aussi reçu un accueil positif de la plupart des autres acteurs impliqués : neuf organisations participantes, dont WWF, le lobby de l'agriculture organique IFOAM, les jeunes agriculteurs du CEJA, et le lobby du commerce agroalimentaire ont promis de profiter du dialogue pour « trouver des solutions [...] permettant de réaliser les ambitions initiales du Green deal pour une transition juste, économiquement viable, socialement inclusive et respectueuse des limites de notre planète »¹³⁶.

¹³⁶ « Stakeholders of all horizons stand ready for the strategic dialogue on the future of agriculture », déclaration commune du 23 janvier 2024.

Conclusion

— Éviter la capture réglementaire

Il existe une expression qui, dans le débat public, est souvent associée au lobbying : celle de « capture réglementaire ». Selon la définition de l'OCDE, il s'agit d'un « processus par lequel des décisions concernant l'intérêt public sont, systématiquement ou de façon répétée, réorientées en faveur des intérêts d'un groupe spécifique »¹³⁷. En bref, c'est ce qui se passe quand un régulateur public fait son travail de façon biaisée et privilégie invariablement un même secteur économique.

Le phénomène est surtout connu sous ses formes les plus condamnables, comme la corruption pure et dure ou les conflits d'intérêts. Des comportements qui relèvent davantage de l'exception que d'autre chose dans les pays de l'UE.

Mais l'OCDE considère que la capture réglementaire peut prendre une autre forme, moins visible mais tout aussi dommageable : celle d'une asymétrie d'expertises entre le régulateur et le régulé. « Alors que les représentants du secteur public ont moins d'informations que les fabricants ou les commerçants, ils ont besoin de ces informations pour prendre des décisions. Ces acteurs privés peuvent fournir des informations qui créeront une situation de capture réglementaire »¹³⁸, écrivent les analystes de l'organisation internationale. Facteur aggravant, ces acteurs privés peuvent aussi financer des campagnes de communication et devenir incontournables dans la prise de décision. C'est à ce moment, toujours selon l'OCDE, que le lobbying bascule dans l'opinion publique du statut d'« aspect légitime de la

¹³⁷ OCDE, « Preventing policy capture » 2017, 11 p.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 40

démocratie »¹³⁹ à celui d'activité « perpétuant des intérêts spécifiques aux dépens de l'intérêt public »¹⁴⁰.

C'est clairement le risque qui guette l'Union européenne. Ces quelques paragraphes résument tout le problème qui nous a occupé jusqu'à présent. Deux problématiques liées ressortent de notre enquête. La première est le besoin des institutions européennes de s'appuyer, au moins en partie, sur les acteurs qu'elles doivent réguler afin d'obtenir les informations dont elles ont besoin pour mener à bien cette régulation. Pour elles, se tourner vers les secteurs économiques en question n'est pas un choix mais un besoin. C'est ce qui explique ce système complexe qu'elles ont créé pour aspirer l'expertise des acteurs économiques. Mais c'est là que survient notre second problème : si cette récolte d'informations est nécessaire, elle place en position de force les représentants des secteurs concernés, détenteurs de l'expertise. Et elle permet aux plus riches d'entre eux d'investir des moyens énormes pour exploiter au maximum ce système.

Comment, alors, éviter la capture réglementaire au niveau européen ? Comment s'assurer que les institutions européennes puissent continuer à s'appuyer sur l'expertise des entités qu'elles régulent sans pour autant leur donner les clés de la régulation ?

Sur ce point, l'UE ne part pas de zéro. Comme nous l'avons expliqué au début de cet ouvrage, la Commission européenne a mis en place des dispositifs pour assurer un certain équilibre des points de vue dans la sphère du lobbying, en soutenant activement certaines ONG. Elle accorde aussi une attention constante à la diversité des intérêts représentés lorsqu'elle met sur pied un groupe d'experts ou conduit une consultation publique.

Mais ce livre a aussi voulu montrer qu'il restait beaucoup d'angles morts dans la gestion de la représentation d'intérêts particuliers en matière de politique publique à Bruxelles. Le fait que les institutions européennes sont en sous-effectifs est ainsi souvent passé sous silence dans le débat public, alors qu'il explique

¹³⁹ *Ibid.*, p. 21

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 38

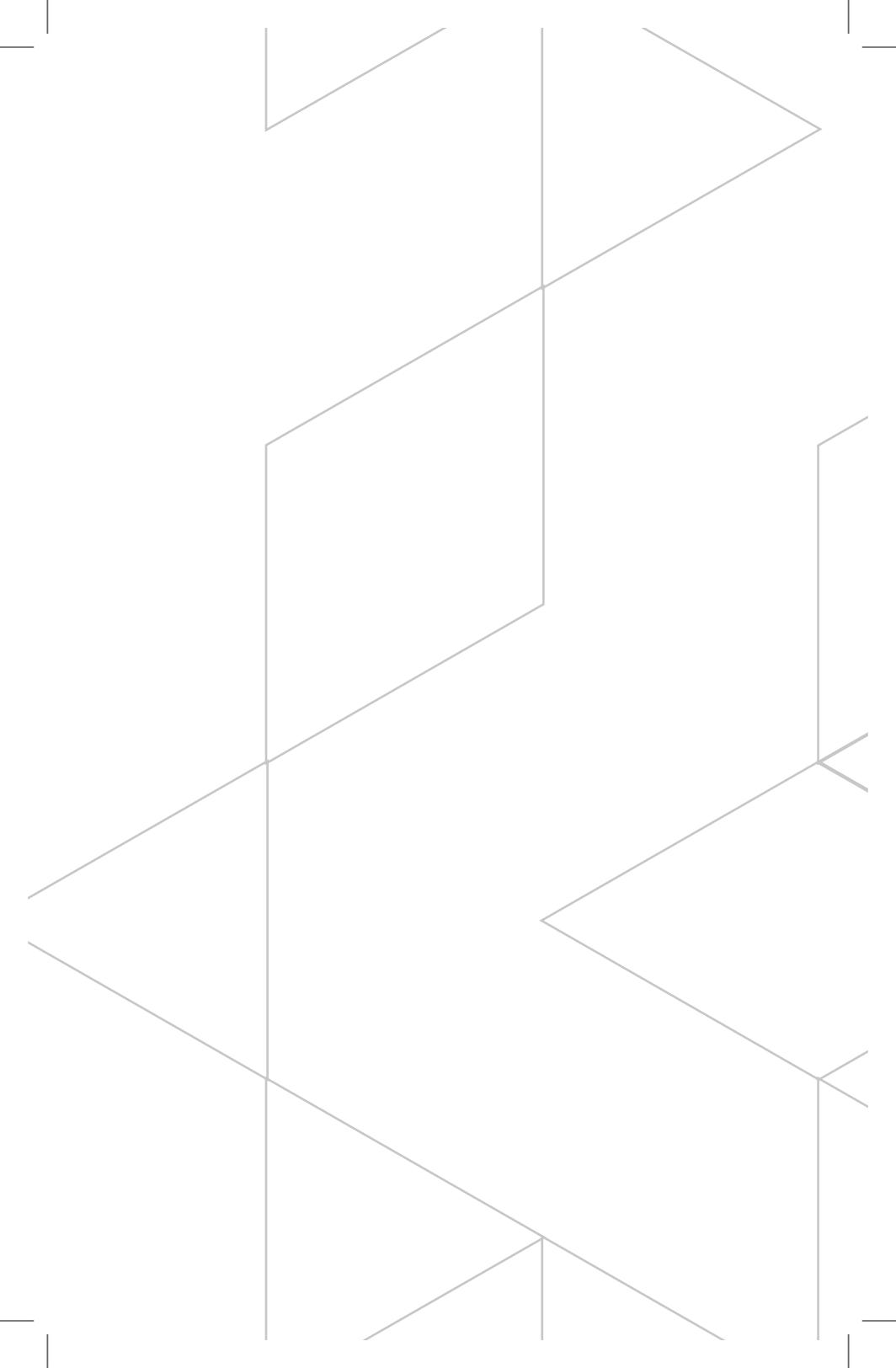
en partie la dépendance de la Commission aux lobbys. Renforcer le budget et les équipes de l'exécutif européen est donc crucial pour lui permettre de gérer correctement l'augmentation de sa charge de travail.

Tout ce qui relève de l'éthique publique souffre également d'une faiblesse généralisée. Nous avons ainsi longuement expliqué qu'il fallait renforcer les règles relatives au pantouflage et aux conflits d'intérêts, qui restent insuffisantes malgré les améliorations apportées après le Qatargate. Enfin – et c'est sans doute là le plus important – ce scandale n'a pas permis de faire bouger les lignes sur la question du contrôle du respect des règles, ce qui mine *in fine* l'ensemble du système.

Enfin, je pense qu'il est aussi nécessaire de renforcer drastiquement la régulation du lobbying. Comme expliqué au dernier chapitre de cet ouvrage, les règles en la matière sont minimales et le secrétariat du registre facultatif n'a de toute façon pas les moyens de contrôler les contrevenants. Il faut envisager une approche radicale : rendre l'inscription au registre obligatoire pour chaque lobbyiste et demander des données financières plus précises aux enregistrés. La liste de leurs rendez-vous devrait aussi être intégralement publiée, y compris ceux avec les fonctionnaires des échelons inférieurs de la Commission car ce sont eux qui écrivent les textes juridiques. Enfin, le tout devrait être accompagné d'un robuste système de contrôle et, le cas échéant, de sanctions.

Le but de la manœuvre n'est pas de se montrer sévère pour le plaisir. À mon avis, une telle transparence ne pénaliserait pas le lobbying mais permettrait au contraire de le décomplexer en retirant le voile de suspicion qui le recouvre. Faire la lumière sur cette activité apaiserait le débat public et ouvrirait la voie à une réflexion collective plus sereine sur la construction des politiques publiques.







Bibliographie

Livres

CHUPIN IVAN, HUBE Nicolas et KACIAF NICOLAS, *Histoire politique et économique des médias en France*, Paris, La Découverte, 2012.

DAVIS Aeron, *The Mediation of Power : A Critical Introduction*, Routledge, 2007.

GEORGAKAKIS Didier, *Au service de l'Europe*, Éditions de la Sorbonne, Paris, 2019.

GUEGUEN Daniel, *Lobbyiste. Révélation sur le labyrinthe européen*, Bruxelles, Anthemis, 2021.

KACIAF Nicolas, *Les pages « politique ». Histoire du journalisme politique dans la presse française (1945-2006)*, Rennes, PUR, coll. Res Publica, 2013.

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

MERAND Frédéric et WEISBEIN Julien, *Introduction de l'Union européenne*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2011.

RUFFIN François, *Faut-il faire sauter Bruxelles ?*, Amiens, Fakir Éditions, 2014.

Communications/ documents officiels

Commission européenne, « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt », 5 mars 1993.

Commission européenne, « Gouvernance européenne – un livre blanc », 12 octobre 2001.

Commission européenne, « Communication sur l’obtention et l’utilisation d’expertise par la Commission : Principes et lignes directrices », 11 décembre 2002.

Commission européenne, « Initiative européenne en matière de transparence », 3 mai 2006.

Commission européenne, « Examen stratégique du programme ‘Mieux légiférer’ », 14 novembre 2006.

Commission européenne, « Cadre régissant les relations avec les représentants d’intérêts », 27 mai 2008.

Commission européenne, « Le fonctionnement et le potentiel du dialogue social sectoriel européen », 22 juillet 2010.

Commission européenne, « Europe can do better. Best practices for reducing administrative burden », 2012, disponible à l’adresse suivante : https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_3_diger/europe_can_do_better.pdf (consultée le 15 juin 2022).

Commission européenne, « Encadrement des groupes d’experts de la Commission : règles horizontales et registre public », 30 mai 2016.

« Shaping the Future of Europe : Attracting, Retaining and Developing the Best Talents to Work in the European Public Administration », projet de communication de la Commission européenne, 2018, disponible en ligne à l’adresse suivante : https://u4unity.eu/document3/Attractiveness_draftconsult.pdf (consultée le 15 juin 2022).

Commission européenne, « Better regulation : big on the big things and small on the small things », mai 2019.

Commission européenne, « Evaluation report of the Union programme to support specific activities enhancing the involvement of consumers and other financial services end-users in

Union policy-making in the area of financial services for the period of 2017-2020 », 17 décembre 2020.

Commission européenne, « Une nouvelle stratégie en matière de ressources humaines », 5 avril 2022.

« The consultation strategy », Commission européenne, disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/better-regulation-toolbox-53_en_0.pdf (consultée le 15 juin 2022).

Cour des comptes européenne, « Mise en œuvre, à la Commission, de la révision 2014 du statut et des mesures y afférentes – Des économies substantielles, mais non sans conséquences pour le personnel », 2019.

OCDE, « Panorama des administrations publiques », 2015.

OCDE, « Preventing policy capture », 2017.

Articles

AARUP Sara Anne, « MEPs hold ethically slippery side jobs – but they're perfectly legal », *Politico*, 8 mars 2023, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.politico.eu/article/meps-hold-ethically-slippery-side-jobs-but-they-are-perfectly-legal/> (consultée le 12 octobre 2023).

ANDRES Paula et BRZEZINSKI Bartosz, « Meet the farmers who control one-third of the EU's budget », *Politico*, 6 OCTOBRE 2023, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-farmers-who-control-one-third-of-the-eu-budget-franc-bogovic/> (consultée le 25 janvier 2024).

BAISNEE Olivier, « 'En être ou pas'. Les logiques de l'entre-soi à Bruxelles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1-2 (n° 166-167), p. 110-121.

BAISNEE Olivier, « Les journalistes, seul public de l'Union européenne », *Critique internationale*, 2000, vol. 9, pp. 30-35.

BERRETTA Emmanuel et GRALET Guillaume, « Comment Google veut faire plier Bruxelles », *Le Point*, 28 octobre 2020.

BIR Juliane, « The European social dialogue », in European Trade Union Institute, *The futur of Europe*, 2019.

BRADFORD Anu, « The Brussels effect », Northwestern University School of Law, 2012.

BRUNET Romain, « Derrière la polémique BlackRock, l'ombre de la retraite par capitalisation », France 24, 2 janvier 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.france24.com/fr/20200102-derriere-la-polémique-blackrock-l-ombre-de-la-retraite-par-capitalisation> (consultée le 15 juin 2020).

CAMBIER Claire, « L'Union européenne est-elle sous la coupe des lobbies ? », LCI, 24 mai 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://www.tf1info.fr/politique/relu-mais-attendre-manu-l-union-europeenne-est-elle-sous-la-coupe-des-lobbies-2121444.html> (consultée le 20 février 2022).

CARRAUD Simon et COMTE Jean, « Les failles des règles déontologiques du Parlement européen au révélateur du Qatargate », Contexte, 13 décembre 2022, disponible à l'adresse : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/les-failles-des-regles-deontologiques-au-parlement-europeen-au-revelateur-du-qatargate_160880.html (consulté le 5 novembre 2023).

CHAMPAGNE Patrick, « La double dépendance. Quelques remarques sur les rapports entre les champs politique, économique et journalistique », *Hermès, La Revue*, 1995/3-4 (n° 17-18), p. 215-229.

COLLIN Jeff, FOOKS Gary, GILMORE Anna, SMITH Katherine, WEISHAAR Heide, « Corporate coalitions and policymaking in the European Union : How and why British American Tobacco promoted 'Better Regulation' », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Avril 2015.

COMTE Jean, « BlackRock trouve porte close sur les créances douteuses en Europe », *L'Agefi*, 19 décembre 2017.

COMTE Jean, « À Bruxelles, les 'alter-lobbys' en recherche d'influence », *Contexte*, 23 janvier 2017, disponible à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/a-bruxelles-les-alter-lobbys-en-recherche-d-influence_63430.html (consultée le 15 juin 2022).

COMTE Jean, LOUEDEC Camille, PRIGENT Simon, ROUX Fanny, « Frans Timmermans se pose en gardien du climat mais reste flou sur son Green Deal », *Contexte*, 9 octobre 2019, disponible en ligne à l'adresse https://www.contexte.com/article/pouvoirs/frans-timmermans-se-pose-en-gardien-du-climat-mais-reste-flou-sur-son-green-deal_106161.html?topic=objectifs55%2525 (consultée le 15 juin 2022).

COMTE Jean, « Quand l'UE tente de définir les activités 'durables' ... Le début d'une lutte d'influence », *Contexte*, 17 octobre 2019, disponible en ligne à l'adresse : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/taxonomie-activites-durables-lutte-influence_106214.html (consultée le 15 juin 2022).

COMTE Jean, « Ursula von der Leyen organise sa Commission », *Contexte*, 5 décembre 2019, disponible en ligne à l'adresse https://www.contexte.com/article/pouvoirs/ursula-von-der-leyen-organise-sa-commission_108773.html?topic=lestextes (consultée le 15 juin 2022).

COMTE Jean « Le registre de transparence plombé par ses nombreuses failles », *Contexte*, 10 décembre 2019), disponible à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/le-registre-de-transparence-europeen-plombe-par-ses-nombreuses-failles_108982.html (consultée le 15 juin 2022).

COMTE Jean, « La Commission européenne face au défi de la gestion du plan de relance », *Contexte*, 9 juillet 2020, disponible en ligne à l'adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/la-commission-europeenne-face-au-defi-de-la-gestion-du-futur-plan-de-relance_117981.html (consultée le 15 juin 2022).

COMTE Jean, LEFEBVRE Jean-Sébastien, « Il n’y aura pas de retour en arrière sur la réglementation en matière sociale ou environnementale », interview de Maros Sefcovic dans *Contexte*, 31 août 2020, disponible en ligne à l’adresse https://www.contexte.com/article/pouvoirs/interview-maros-sefcovic-vice-president-de-la-commission-europeenne-charge-des-relations-institutionnelles-et-de-la-prospective_119043.html (consultée le 15 juin 2022).

COMTE Jean, « Transparence fiscale : Bercy (aidé par le MEDEF) affirme ses lignes rouges », *Contexte*, 23 avril 2021, disponible à l’adresse suivante : www.contexte.com/pouvoirs/actualite/130996.html (consultée le 22 mars 2022).

COMTE Jean, « Micmac dans les déclarations financières du registre des lobbys », *Contexte*, 19 avril 2022, disponible à l’adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/micmac-dans-les-declarations-financieres-du-registre-des-lobbys_149165.html (consultée le 18 juin 2022).

COMTE Jean, « Comment les lobbyistes réussissent malgré tout à influencer des décisions en matière de concurrence », *Contexte*, 11 avril 2018, disponible en ligne à l’adresse suivante : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/comment-les-lobbyistes-reussissent-malgre-tout-a-influencer-des-decisions-en-matiere-de-concurrence_84962.html (consultée le 25 janvier 2024).

COMTE Jean, « Encadrement des conflits d’intérêts au Parlement européen : comment ça marche ? », *Contexte*, 2 novembre 2023, disponible à l’adresse : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/encadrement-des-conflits-dinteret-au-parlement-europeen-comment-ca-marche_177403.html (consultée le 4 novembre 2023).

COURTY Guillaume, « Le lobbying en France : Entre dénonciation et énonciation d’un problème public », in ENGELS Jens Ivo, DARD Olivier, MONIER Frédéric et MATTI Cesare (dir.), *Dénoncer la corruption : Chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs*

de la transparence à l'époque contemporaine, Paris, Demopolis, 2018. Disponible à l'adresse suivante : <http://books.openedition.org/demopolis/1256> (consultée le 1^{er} juillet 2022).

DE BEAUFORT Viviane et COSTA Olivier, « Libérer l'Europe des lobbies ? Anatomie d'une idée fausse ET dangereuse pour la démocratie », *Atlantico*, mai 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://atlantico.fr/article/decryptage/liberer-l-europe-des-lobbies--anatomie-d-une-idee-fausse-et-dangereuse-pour-la-democratie-et-voila-pourquoi-vous-ne-devriez-pas-ceder-a-ses-sirenes--> (consultée le 15 juin 2022).

DE FILIPPIS Vittorio, « Trucages et astuces de la banque d'affaires dans le dossier grec », *Libération*, 11 juillet 2016.

DOBER Mark, « The future of Brussels lobbying », disponible à l'adresse suivante : <https://www.doberpartners.com/the-future-of-brussels-lobbying/> (consultée le 20 février 2022).

DUVAL Julien, « Concessions et conversions à l'économie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2000, n° 131-132, pp. 56-75.

ELLENA Silvia, « EU auditors warn of risks linked to Commission's expenditure on external consultants », *Euractiv*, 30 juin 2022, disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-auditors-warn-of-risks-linked-to-commissions-expenditure-on-external-consultants/> (consultée le 9 octobre 2023).

FANTA Alexander, « The real story why 'bonkers Brussels' went bananas », *EuObserver*, 5 octobre 2020).

FOOTE Natasha, et ZACHOVA Aneta, « Czech farmers group quits EU association », *Euractiv*, 26 avril 2021, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/contemptuous-approach-czech-farmers-group-quits-eu-association/> (consultée le 3 février 2024).

- HUBE Nicolas, « Laver son linge sale en famille. Gérer les contraintes de la médiatisation du politique en Allemagne », *Quaderni*, 2020/2 (n° 101), p. 47-61.
- KACIAF Nicolas, « Le journalisme politique d'une République à l'autre. Les conditions de transformation des pages 'Politique' de la presse écrite française (1945-1981) », in COHEN Antonin, *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, PUF, 2006, p. 367-384.
- OREL Stéphane, « Le laxisme de Bruxelles pour lutter contre le pantouflage dénoncé par une ONG », *Le Monde*, 22 octobre 2020.
- OUARDI Samira, « La critique des médias à l'ère de leur industrialisation. Contours d'une problématique et traces d'une tradition », *Mouvements*, 2010/1 (n° 61), p. 11-22.
- LEFEBVRE Jean-Sébastien, « Les lobbys se bousculent au portillon du registre de transparence européen », *Contexte*, janvier 2015, disponible en ligne à l'adresse https://www.contexte.com/article/pouvoirs/les-lobbys-se-bousculent-au-portillon-du-registre-de-transparence-europeen_27218.html (consultée le 15 juin 2022).
- MASSIOT Aude, « Énergies fossiles : à Bruxelles, open bar pour les lobbys », *Libération*, 3 mars 2020.
- MICHELETTI Francesca et PARRY Jacob, « EC tightens 'revolving door' policy for officials on leave », PaRR, 21 avril 2022.
- RONFAUT Lucie et RENAULT Enguérand, « Le parlement européen rejette la directive sur les droits d'auteur », *Le Figaro*, 5 juillet 2018.
- ROUSSEL Florence, « Une nouvelle politique agricole commune aux ambitions limitées », *Actu Environnement*, 26 juin 2021, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/accord-politique-agricole-commune-europe-37802.php4> (consultée le 26 janvier 2024).

- SEFOCVIC, Maros, « Getting in right on transparency », post de blog, 27 mai 2013, disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/blogs/sefcovic/getting-it-right-on-transparency.html (consultée le 18 juin 2022).
- SMET Isabelle, « Accord sur le paquet gazier européen : ce que les institutions ont décidé », Contexte, 11 décembre 2023, disponible à l'adresse: https://www.contexte.com/article/energie/accord-sur-le-paquet-gazier-europeen-ce-que-les-institutions-ont-decide_179751.html (consultée le 16 janvier 2024).
- SMITH-MEYER Bjarke, « European lawmaker's pitch to investors stirs unease », *Politico*, 20 septembre 2017.
- STROOBANTS Jean-Pierre, « 'BahamasLeaks' : la Commission européenne 'réprimande' Neelie Kroes », *Le Monde*, 21 décembre 2016.
- TEFFER Peter, « Farmers among new MEPs deciding on EU farming money », *EuObserver*, 15 juillet 2019, disponible en ligne à l'adresse : <https://euobserver.com/news/145453> (consultée le 12 octobre 2023).
- TRICARD Jean-Paul, « La mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens : défis et débats », *European trade union institute*, 2019.
- WIENER Jonathan, « Better Regulation in Europe », in *Taking Stock of Environmental Assessment : Law, Policy and Practice*, HOLDER Jane et MC GILLIVRAY Donald (dir.), Londres, Routledge, 2007.

Autres (discours, communiqués de presse)

- AFEP, « Les 10 chantiers de l'AFEP pour une Europe attractive, compétitive et durable », mai 2019.
- Bureau européen de l'Environnement, « 10 tests for A Green Deal-compatible farming policy », 22 janvier 2021.

BusinessEurope, « Smart regulation », document de position, 30 septembre 2014.

BusinessEurope, « 'One in, one out' at EU level », document de position, 24 janvier 2020.

CEO, « The fire power of the financial lobby », 9 avril 2014.

Commission européenne, « La Commission lance un nouveau label paneuropéen relatif à l'épargne-retraite individuelle afin d'aider les consommateurs à épargner en vue de la retraite », communiqué de presse, 29 juin 2017.

European Environment Bureau, 2020 annual report.

Friends of the Earth, « Better regulation – better for whom ? », septembre 2017.

Friends of Earth Europe, « Flaw in EU energy law helped gas industry pocket €1 billion of taxpayer funds », 7 juillet 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://friendsoftheearth.eu/press-release/flaw-in-eu-energy-law-helped-gas-industry-pocket-e1-billion-of-taxpayer-funds/> (consultée le 15 juin 2022).

Green 10, « Open letter for European Parliament to reject misguided 'One in, one out principle' and introduce sustainability screening of new initiatives », 16 septembre 2019.

Greenpeace, « Out of balance », 24 mai 2018.

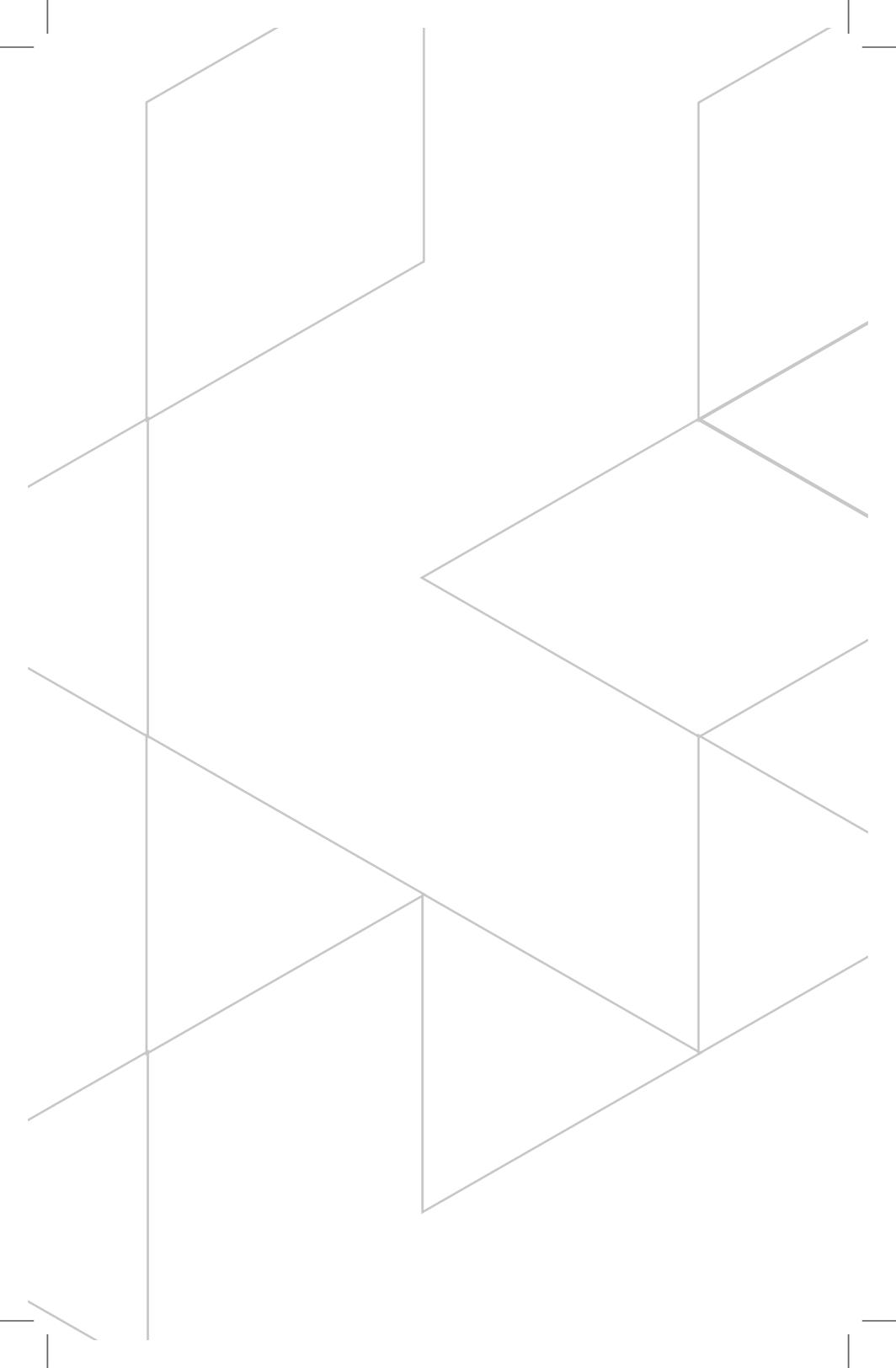
O'REILLY Emily, « Ethical lobbying in a post-COVID world - Global Public Affairs Forum », discours prononcé le 17 septembre 2021 au Global Public Affairs Forum, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/146894> (consulté le 15 juin 2022).

Transparency international, « Access all areas », 31 janvier 2017.

TROUILLET Caroline, « La Politique Agricole Commune : ses chèques aux mieux dotés, ses œillères sociales et environnementales », rapport pour « Une autre PAC », 19 mai 2021.

Uni Europe, « Better regulation – it really isn't », 1^{er} mars 2016, disponible en ligne à l'adresse : <http://pr.euractiv.com/pr/better-regulation-it-really-isnt-138302> (consultée le 15 juin 2022).







Postface

– Journalisme et sciences sociales face au lobbying

Pour construire leur objet de recherche, les chercheurs en sciences sociales ont souvent coutume de mettre à distance la façon dont les médias couvrent ce même sujet. Leur recherche serait réputée « plus approfondie », ne céderait pas à « l’actualité » et serait mieux documentée que celle des journalistes. Les rares travaux qui se donnent pour objet le lobbying en sociologie politique ou en histoire n’échappent pas à cette règle et mettent communément à distance le traitement médiatique des groupes d’intérêt.

Cette critique est en grande partie injuste ou incomplète. Certes, certains articles limitent de façon sensationnaliste le lobbying à la dénonciation des « scandales », des « affaires »¹¹⁴ ou même relaient à leur corps défendant des opérations de lobbying. Mais ces éléments n’épuisent pas la complexité des rapports entre le journalisme (envisagé sous l’angle de toutes ses spécialités) et les sciences sociales, quand il est question du lobbying. Gageons au contraire que les rapports entre les institutions européennes et les groupes d’intérêt font partie des rares thèmes où la complémentarité voire la collaboration entre *social scientists* et journalistes est sous certaines conditions possible. Le livre de Jean Comte, comme nombre d’ouvrages de journalistes, en atteste. Il tire des constats justes et des descriptions au moins aussi informées que les sciences sociales (on pense ici notamment aux

¹¹⁴ COURTY Guillaume, « Le lobbying en France : Entre dénonciation et énonciation d’un problème public », in ENGELS Jens Ivo, DARD Olivier, MONIER Frédéric et MATTI Cesare (dir.), *Dénoncer la corruption : Chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l’époque contemporaine*, Paris, Demopolis, 2018 et disponible à l’adresse suivante : <http://books.openedition.org/demopolis/1256> (consultée le 1^{er} juillet 2022).

pages consacrées à *Better Regulation*) car il bénéficie d'années d'observation du jeu institutionnel et d'une position relativement stabilisée dans le champ médiatique.

Cet ouvrage, comme bien d'autres, comporte nombre d'analyses que cosigneraient beaucoup de chercheurs et ce n'est pas un hasard si ce type de recueils trouve régulièrement sa place dans le catalogue d'éditeurs universitaires. Cet état de fait s'explique par des logiques sociales très particulières dont il n'est pas totalement inutile de rendre compte. Une telle proximité est liée à la fois au fonctionnement du champ journalistique et aux logiques de spécialisation qu'impose le traitement du jeu institutionnel européen.

Une double dépendance en partie neutralisée ? Retour sur une distorsion propre au jeu européen

Dans un article de sociologie classique, Patrick Champagne décrivait le champ journalistique comme étant soumis à une double dépendance¹¹⁵. « Très puissant dans ses effets », le champ médiatique serait, selon lui, placé sous un double contrôle du politique et de l'économique.

Surveillance du **politique** au sens large, tout d'abord, dans la mesure où les autorisations à publier, à émettre ou à diffuser sont données, dans la plupart des pays, par le pouvoir politique et délimitées par des lois. Contrôle du politique au sens le plus direct, ensuite, en ce que les responsables politiques sont à la fois des sources pour les journalistes et les consommateurs privilégiés de certains contenus journalistiques¹¹⁶.

¹¹⁵ CHAMPAGNE Patrick, « La double dépendance. Quelques remarques sur les rapports entre les champs politique, économique et journalistique », *Hermès, La Revue*, 1995/3-4 (n° 17-18), p. 215-229.

¹¹⁶ KACIAF Nicolas, « Le journalisme politique d'une République à l'autre. Les conditions de transformation des pages 'Politique' de la presse écrite française (1945-1981) », in COHEN Antonin, *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIII^e-XX^e siècle)*. Paris, PUF, 2006, p. 367-384 ; HUBÉ Nicolas, « Laver son linge sale en famille. Gérer les contraintes de la médiatisation du politique en Allemagne », *Quaderni*, 2020/2 (n° 101), p. 47-61.

La dépendance à l'**économique** du champ journalistique s'exprimerait elle aussi sous plusieurs aspects. Les médias sont dépendants vis-à-vis du champ économique sur le plan de leur financement actionnarial, sur le plan des annonceurs mais aussi sur le plan de l'audience payante qu'ils parviennent à maintenir¹¹⁷. Du fait de cette double dépendance, Patrick Champagne constatait la difficulté structurale dans laquelle se trouvent les journalistes pour faire leur travail. Ils ne peuvent faire valoir la dimension intellectuelle de leur activité qu'en de rares occasions. Enrôlés régulièrement dans des luttes politiques ou soumis à des contraintes économiques (sous la forme d'une course à l'audimat, du respect des annonceurs réguliers du journal, etc.), ils peineraient le plus souvent à tenir à distance ces deux formes de dépendance.

Appliqué à la question des rapports entre journalisme et lobbying, ce concept de « double dépendance » invite en premier lieu à mettre en lumière les contraintes redoutables qui pèsent sur le travail ordinaire des journalistes quand il est question de lobbying. Dépendants du pôle politique, les journalistes sont particulièrement exposés à la promotion d'un agenda *pro-business* dans la plupart des entreprises de presse dans lesquelles ils officient. Ils sont aussi exposés aux campagnes de communication en provenance des groupes d'intérêt économique, qui jouent volontiers avec les lignes éditoriales des journaux : storytelling, événements « faisant » l'actualité, « mobilisations » plus ou moins spontanées mais convergentes avec l'agenda des firmes. Les professionnels des relations publiques ont pour métier de donner des contenus prêts à diffuser au nom du compte-rendu continu que devrait faire le journaliste de ce qui « agite » l'espace public. Dépendant du pôle économique, le pôle intellectuel du journalisme se bat aussi continuellement contre les logiques du publi-reportage, de l'animation d'événements et des « ménages »

¹¹⁷ DUVAL Julien, « Concessions et conversions à l'économie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2000, n° 131-132, pp. 56-75. CHUPIN Ivan, HUBÉ Nicolas et KACIAF Nicolas, *Histoire politique et économique des médias en France*, Paris, La Découverte, 2012.

- comme on dit dans le jargon - qui sont parfois mobilisées pour maintenir à flot une entreprise de presse.

Suivre la ligne de crête de l'autonomie est d'autant plus compliqué dans le cas des journalistes couvrant l'actualité communautaire que les ressources économiques sont, dans ce cas d'espèce, tout aussi rares que les lecteurs potentiels. Comme le décrivait Olivier Baisnée dans son travail, être journaliste européen c'est tout autant se fondre dans l'entre-soi des institutions européennes, que peiner à rendre compte de ce qui s'y joue dans un langage lisible pour des *outsiders*¹¹⁸. Les personnes qui consomment de l'information communautaire sont très peu nombreuses et il est parfois difficile pour un journaliste travaillant dans une rédaction d'un journal généraliste de « vendre » à son rédacteur en chef une actualité réputée peu accessible. La situation n'est pas beaucoup plus simple dans les médias spécialisés sur l'information européenne (comme *Contexte* : le site en ligne pour lequel travaille Jean Comte) car la dépendance au champ politique s'y exprime alors différemment : l'actualité européenne est sans doute une des rares spécialités où le public qui consomme l'information produite est à peu près le même que celui qui la « fait ». Les sites en ligne spécialisés sur l'actualité européenne sont, en effet, largement suivis par les acteurs de la « bulle » bruxelloise, par des praticiens de la chose européenne : fonctionnaires des institutions, salariés des groupes d'intérêt, journalistes, consultants, etc. Cette circularité ne disqualifie en rien le travail produit par ces journalistes (en tout cas tant que la frontière entre rédactionnel et publicité est maintenue) mais cela en signale toutefois une singularité¹¹⁹. Ecrire sur ceux qui, par ailleurs, constituent l'essentiel de votre lectorat « oblige ». La focalisation sur les « coulisses » du jeu politique déjà présente

¹¹⁸ BAINÉE Olivier, « 'En être ou pas'. Les logiques de l'entre-soi à Bruxelles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1-2 (n° 166-167), p. 110-121.

¹¹⁹ BAINÉE Olivier, « Les journalistes, seul public de l'Union européenne », *Critique internationale*, 2000, vol. 9, pp. 30-35.

au niveau national est ici exacerbée¹²⁰. Mais alors comment expliquer l'existence de livres entiers mettant sur la place publique le fonctionnement, non pas seulement des coulisses, mais véritablement de la mécanique des institutions européennes ? Poser cette question invite à se demander sous quelles conditions cette superposition entre public et source peut, aussi, « autoriser » depuis la bulle européenne des formes d'écriture plus libres car les chaînes d'intermédiation qui lient ordinairement les journalistes à l'objet de leur investigation sont profondément transformées du fait de la superposition presque entière entre la sphère des producteurs et des récepteurs des écrits.

Écrire pour ceux qui « connaissent » : abeilles et pollinisation institutionnelle

Pour comprendre la spécificité des positions journalistiques spécialisées sur le lobbying européen, il pourrait être utile de faire appel aux travaux d'un sociologue britannique nommé Aeron Davis. Dans son travail sur les journalistes politiques couvrant le Parlement, celui-ci a eu la bonne idée de renverser les questions longtemps posées aux médias¹²¹. Plutôt que de se demander si les hommes politiques influençaient l'opinion à travers les médias, il a cherché à comprendre comment les responsables politiques consommaient des contenus médiatiques et interagissaient avec les journalistes. À partir d'une série d'entretiens et d'un questionnaire adressé aux parlementaires britanniques, il a pu montrer que ces derniers utilisaient en réalité les journalistes pour s'informer du « off » de leur propre milieu politique. Ils acceptaient volontiers de rencontrer les journalistes car bien souvent ces derniers sont pour eux des informateurs privilégiés de ce qui se joue dans le parti d'à côté ou chez leur rival du moment. Pour faire comprendre cette idée, Aeron Davis utilise

¹²⁰ KACIAF Nicolas, *Les pages « politique ». Histoire du journalisme politique dans la presse française (1945-2006)*, Rennes, PUR, coll. Res Publica, 2013.

¹²¹ DAVIS Aeron, *The Mediation of Power : A Critical Introduction*, Routledge, 2007.

volontiers la métaphore des abeilles collectant du pollen et passant de fleurs en fleurs. Les journalistes sont sous cet angle, des vecteurs privilégiés de la circulation de l'information à l'intérieur même du champ politique. Journaliste spécialisé, le journaliste politique dispose implicitement, selon Davis, d'un rôle de distribution de l'information au sein de la machinerie du champ politique, un rôle qui est encouragé par les acteurs politiques eux-mêmes.

On peut faire l'hypothèse que ce rôle de pollinisation est encore plus central dans le cas de l'information européenne et renforce paradoxalement une écriture sans fard, surtout dans des médias *online* sur abonnement où la clientèle recherche par définition une description non pas sensationnaliste mais réaliste et menée au plus près des pratiques institutionnelles. Les journalistes qui occupent des positions économiquement stabilisées à proximité des institutions européennes possèdent avec le temps un capital d'informations en provenance des institutions qui devient utile aux acteurs institutionnels eux-mêmes. Les informateurs d'hier peuvent devenir le lendemain les consommateurs d'une information donnée en « off » par un de leur concurrent à un journaliste. Du fait de leur capacité à circuler librement dans la « bulle bruxelloise », non seulement les journalistes spécialisés en « sont », pour reprendre les mots d'Olivier Baisnée, mais ils sont les seuls à pouvoir s'affranchir le plus ordinairement du monde des frontières entre acteurs publics et acteurs privés, des rivalités entre Directions générales au sein de la Commission (au sens où ils peuvent rencontrer « tout le monde » sans apparaître suspects). Ils naviguent aussi au fil d'une même journée librement entre différents pôles du champ de l'eurocratie (Conseil, Parlement, agences, etc.). Cette circulation à l'intérieur du jeu institutionnel peut fonctionner, après quelques années, comme un capital basé sur l'expérience et consolider la position d'un journaliste spécialisé dans le jeu institutionnel, lui conférant des ressources pour asseoir une forme d'autonomie intellectuelle, en jouant régulièrement une source contre une autre. Paradoxalement, la très forte dépendance aux sources politiques

institutionnelles et la fragilité économique du modèle de sites ultraspecialisés peuvent ainsi s'articuler en faveur d'une relative autonomie du compte-rendu journalistique. Au nom du dévoilement nécessaire de la vérité du microcosme, il est possible de cumuler le statut d'*insider* du jeu institutionnel avec le caractère protecteur du statut de « journaliste pour un média de niche ». Traiter du lobbying participe de la construction de ce type de position car cela permet de faire œuvre d'investigation tout en tendant un miroir (pas toujours flatteur) aux sources-lecteurs qui restent intéressées au fond par la construction du jeu institutionnel européen en un enjeu visible au sein du champ du pouvoir dans son ensemble.

L'ancienneté et la maîtrise du sujet comme ressource journalistique

Investiguer sur le lobbying en journaliste en mobilisant une maîtrise du jeu institutionnel permet de mettre en partie à distance les effets de la double dépendance au jeu économique et politique en y opposant un principe de réalité : la nécessité pour les acteurs du jeu de connaître *a minima* son véritable mode de fonctionnement. Cette position est en équilibre précaire mais elle nourrit pour un temps une position vertueuse au sein du champ journalistique, permettant d'y occuper la position de celui qui décrit le jeu institutionnel « tel qu'il est ». La place manque ici pour préciser dans quelle mesure une partie de ce positionnement peut alimenter en « effet miroir » la position de ceux qui – au sein des institutions communautaires – croient aux vertus de la transparence et de la dénonciation afin d'améliorer le « fonctionnement » des services administratifs ou des processus de régulation. Si un livre comme celui-ci peut exister, c'est qu'arrivé à ce point d'équilibre, le travail journalistique retrouve des propriétés qui sont celles pour partie du travail intellectuel en sciences sociales : stabilité d'une position d'observation, maîtrise du jargon d'un univers social particulier, ancienneté dans un milieu, temps libéré pour lire de façon spécialisée sur un sujet

donné, possibilité de jouer une source en contraste d'une autre et d'approfondir un même sujet sur plusieurs mois... Ces éléments sont tout autant à la base du journalisme spécialisé qu'à la base d'une bonne recherche en sciences sociales. Si la place prise par la conceptualisation dans les écrits journalistiques est bien sûr moindre que dans des écrits académiques, on ne s'étonnera pas que des passerelles entre journalisme et académie puissent alors être lancées, surtout sur un sujet où les données empiriques ont parfois fait défaut aux sciences sociales pour actualiser leur théorie.

Ce genre d'échanges est désormais d'autant plus probable que d'autres formes d'autonomie peuvent être acquises par les journalistes à travers la couverture du lobbying car depuis quelques années certains grands titres de presse ont compris l'existence d'un lectorat attiré par les enjeux environnementaux et de santé. Ils ont saisi qu'une partie de l'actualité institutionnelle ou scientifique pouvait être « revendue » sous la forme d'une information en lien avec la défense de l'environnement ou la dénonciation d'un scandale sanitaire (et pas seulement une « affaire » liée à la transparence). Les écrits journalistiques sur le lobbying peuvent alors être le fait de journalistes dont la spécialisation réelle se trouve du côté du journalisme scientifique ou du journalisme d'investigation mais dont le débouché éditorial des connaissances acquises ne peut se faire que du côté des rubriques « environnement » en remplacement des pages « Europe » ou « Économie » jugées par les dirigeants de certains quotidiens « grand public » comme trop rébarbatives et progressivement éliminées des chemins de fer par les instituts de sondage comme Ipsos Media en charge des préconisations en matière de marketing éditorial auprès des patrons de presse.

Si le « lobbying » est un marronnier médiatique et fait incontestablement partie de ces sujets qui reviennent régulièrement en « Une » des journaux, il serait intéressant d'en faire une sociologie plus fine et tenter de saisir le type de spécialités journalistiques parfois déstabilisées ou précarisées qu'elles permettent de maintenir au sein des rédactions. Il apparaîtrait alors aux cher-

cheurs en sciences sociales que loin d'être un sujet futillement brandi par les médias, le lobbying fonctionne – comme pour ces derniers – comme un concept faisant écran à ce qui fonde bien souvent le fond de leur questionnement professionnel et de leur spécialité.

Les sciences sociales du lobbying au miroir du journalisme

De la même façon que parler de lobbying pour les journalistes peut se faire depuis plusieurs spécialités et en valorisant différentes formes de compétences, il serait utile aussi de retourner le viseur de l'objectivation sur les chercheurs en sciences sociales qui disent travailler sur le lobbying. Il apparaîtrait alors, dans un effort de réflexivité, que depuis ces positions académiques, le lobbying est aussi bien souvent un concept écran à des questionnements profondément différents quant aux trajectoires historiques et politiques des institutions politiques. S'agit-il à travers l'analyse du lobbying d'améliorer la compréhension des institutions publiques, de parfaire la compréhension de la « société civile », la publicisation des intérêts économiques auprès du décideur ? Des revues entières portant sur les groupes d'intérêt font l'économie d'une réflexion sur l'utilité d'une focale si resserrée sur les groupes d'intérêt. Pourquoi compter ainsi les groupes dans les annuaires et les registres de la Commission ? Est-ce qu'il s'agit de prolonger une réflexion sur l'entourage des bureaucraties, sur les intermédiaires du jeu politique ? Quel risque épistémologique court-on à utiliser le terme « groupe d'intérêt » pour symétriser le pouvoir des groupes d'intérêt économique et des ONG au mépris de la réalité de l'asymétrie des moyens ? Dénoncer la porosité des journalistes avec les firmes ou avec le monde des ONG militant pour la transparence empêche bien souvent aux chercheurs de faire un retour réflexif sur la façon dont les mots des sociologues ou des politistes sont eux aussi le produit d'une double dépendance liant le champ académique au champ politique ou économique. Si la critique des médias est une tradi-

tion tout autant ancienne que nécessaire¹²², peut-être qu'avant de chevaucher le discours de la porosité des journalistes à leurs sources, les chercheurs pourraient déjà poser la question de leur propre rapport aux ménages (et s'interroger par exemple sur la présence de sociologues à des grands événements organisés par des *business associations* pour y apporter une caution intellectuelle ou bien s'étonner du lancement de collections de sociologie sponsorisées par Ernst & Young chez des éditeurs académiques pour y parler de « lobbying »). On pourrait même imaginer qu'ils s'interrogent plus fondamentalement sur leur rapport professionnel à la description du lobbying : la position la plus scientifique ne devrait-elle pas être aussi celle qui encourage la plus grande transparence des échanges sociaux autour des institutions, permettant aussi une meilleure compréhension des lieux de pouvoir pour les sciences sociales comme pour les citoyens ? Est-ce que la dénonciation de scandales sanitaires n'a rien à voir avec l'objectif de connaissance que poursuivent aussi les sciences sociales ? La sociologie des groupes d'intérêt a tout intérêt à poser en miroir la façon dont ses propres mots décrivent implicitement un paysage parfois irréel : quitte à dessiner un tableau sur le pouvoir, autant y placer tous les protagonistes dans le paysage, pas seulement les journalistes qui restent des cibles faciles, mais aussi s'y peindre soi-même.

Sylvain Laurens

Directeur d'études à l'École des hautes études
en sciences sociales (ehess)

Chercheur au Centre Maurice Halbwachs
(EHESS/ENS/CNRS/INRAE)

¹²² Ouardi Samira, « La critique des médias à l'ère de leur industrialisation. Contours d'une problématique et traces d'une tradition », *Mouvements*, 2010/1 (n° 61), p. 11-22.





Table des matières

Remerciements	7
Préface.....	11
Liste des acronymes utilisés dans cet ouvrage.....	17
Introduction.....	23
Chapitre 1 - Au cœur de l'interaction entre régulateurs et régulés : la « co-construction » du droit européen.....	29
Informations contre influence – le quiproquo originel	29
La « co-construction » : mécanismes formels et informels	36
Une codépendance avancée : les entités hybrides.....	49
Organiser la diversité des vues : le rôle des ONG	53
Conclusion : organiser et gérer la confrontation	57
Intermède - Le PEPP, ou comment l'épargne retraite privée a déchaîné tous les lobbys de la finance	61
Chapitre 2 - L'envers du décor : une Commission européenne sous pression	67
L'expertise, une ressource rare.....	67
...dans un contexte d'effectifs réduits	69
Conclusion.....	75
Intermède - La protection des lanceurs d'alerte, victoire des ONG sur le privé.....	77
Chapitre 3 - « Better regulation », nouvelle ère du lobbying.....	83
L'offensive <i>Better regulation</i>	85
L'insertion de <i>Better regulation</i> dans les dispositifs juridiques.....	89
À la fois processus technique et instrument politique : l'ambiguïté des études d'impact	91

<i>Better regulation</i> comme enjeu de lobbying	95
Conclusion.....	99
Intermède - Les étranges alliances de circonstance sur la réforme du droit d'auteur.....	101
Chapitre 4 - L'encadrement encore hésitant du lobbying.....	107
Le « registre de transparence » non obligatoire, clé de voûte du système	108
Un cadre encore très imparfait	113
Le sujet sensible des portes tournantes et des conflits d'intérêts	118
L'organe éthique européen, une occasion manquée.....	126
Conclusion.....	129
Intermède - La Politique agricole commune, cas d'école de l'irruption des ONG dans le débat	133
Conclusion - Éviter la capture réglementaire	145
Bibliographie.....	151
Postface - Journalisme et sciences sociales face au lobbying	165
Table des matières	177