



HAL
open science

**La politique européenne de transparence (2005-2016) :
de la contestation à la consécration du lobbying : une
sociologie des mobilisations institutionnelles,
professionnelles et militantes autour des groupes
d'intérêt à l'échelle européenne**

Cécile Robert

► **To cite this version:**

Cécile Robert. La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying : une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne. *Gouvernement & action publique*, 2017, 1 (1), pp.9-32. 10.3917/gap.171.0009 . halshs-01546960

HAL Id: halshs-01546960

<https://shs.hal.science/halshs-01546960v1>

Submitted on 26 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cécile Robert. La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying : une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne. *Gouvernement & action publique*, Presses de sciences po, 2017, pp.9-32. [10.3917/gap.171.0009](https://doi.org/10.3917/gap.171.0009). [halshs-01546960](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01546960)

La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du *lobbying*

Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne

Cécile Robert

Résumé : Cet article s'attache à comprendre comment une politique promue au nom d'un meilleur contrôle des pratiques de représentation d'intérêts, et parfois d'une vision très critique de ces dernières, a contribué à en consacrer l'usage, y compris auprès de ses plus virulents détracteurs. La transparence apparaît en effet comme une « solution » investie par des acteurs porteurs de représentations très différentes du « problème du *lobbying* ». Tant chez les acteurs institutionnels que parmi les ONG mobilisées et pour des raisons variées, c'est néanmoins progressivement une conception moralisante, l'envisageant comme une question d'éthique qui l'emporte, au détriment d'une lecture plus politique, qui l'analysait comme l'un des vecteurs de la domination des intérêts privés sur le processus décisionnel européen. L'analyse de la coproduction de cette politique par ses promoteurs publics et privés au cours de la dernière décennie permet ainsi conjointement d'interroger leurs capacités différentielles à orienter l'action publique, et notamment ce qu'implique le fait que le système politique européen impose à ses opposants la forme de leurs revendications.

MOTS-CLES : COMMISSION EUROPEENNE – CORPORATE EUROPE OBSERVATORY – ONG – PARLEMENT EUROPEEN – PLAIDOYER – REGLEMENTATION DU LOBBYING – SOCIOLOGIE DE L'UE – TRANSPARENCE – TRANSPARENCY INTERNATIONAL –

European transparency policy (2005-2016): from contestation to consecration of lobbying. A sociological study of institutional, professional and activist mobilizations over lobbying at the European level

Abstract: This article proposes to explain how stricter control of lobbying at the EU level has eventually contributed to its legitimization, even in the eye of its most virulent detractors, although the policy of more thoroughly controlling lobbying was sometimes inspired by a strong critique of existing practices. It shows that transparency has been seen as a “solution” by various actors who defend very different views of problems raised by lobbying. Nevertheless, the institutional actors as well as civil society organizations and NGOs have gradually taken a moralizing outlook on lobbying, making it a matter of personal ethics. Thus, the political critique of lobbying as an efficient vehicle for the domination of private interests over the European decision process has been relegated to the background. This transparency policy, which has been co-produced by public and private actors over the last decade, reveals the asymmetric capacities to influence public policy-making at the EU level. Analyzing European transparency policy also sheds light on the heavy influence the European political system exerts on the modes of contestation adopted by its opponents/critics.

KEY WORDS: ADVOCACY – CORPORATE EUROPE OBSERVATORY – EUROPEAN COMMISSION – EUROPEAN PARLIAMENT – LOBBYING REGULATION – NGO – SOCIOLOGY OF EUROPEAN UNION – TRANSPARENCY – TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Initiée dès le milieu des années 1990, la politique de transparence a connu un succès croissant dans l'espace politique et institutionnel européen. Elle s'y est en particulier progressivement imposée à partir de 2005 avec le lancement de l'initiative européenne pour la transparence (ETI) par le commissaire Kallas, comme l'instrument privilégié d'une réglementation du *lobbying* à Bruxelles.

Dans le prolongement de l'ETI, un système – non obligatoire – d'enregistrement et de publication des données concernant les groupes d'intérêt actifs auprès des institutions européennes a été créé, associé à un code de conduite, qui est depuis 2011 commun à la Commission et au Parlement. Cette politique s'est également traduite par la révision des codes de conduites des personnels politiques – députés et des commissaires (en 2011) – et administratifs (en 2013), et la mise en place de dispositifs de traçabilité des interactions entre agents des institutions et *lobbyistes*¹. La thématique de la transparence ayant bénéficié d'une forte visibilité pendant la campagne électorale de 2014, plusieurs projets visant à prolonger ces réformes sont en cours d'examen. La Commission a fait en septembre 2016 une proposition d'accord interinstitutionnel relatif à la réforme du registre de transparence (CE, 2016), précédée par une consultation publique conclue en juin 2016. Quant aux élus, ils ont également débattu de ces sujets, d'abord autour du rapport d'initiative porté par le député Vert allemand Sven Giegold², puis dans le cadre d'un débat sur la réforme des règles internes au Parlement engagé cet automne (rapport Corbett) (PE, 2016).

Cette politique prend toutefois une dimension singulière : principalement orientée vers la réforme des institutions, elle est par ailleurs très peu contraignante pour les groupes et représentants d'intérêts, ne serait-ce que par contraste avec les réglementations américaine et canadienne souvent érigées en modèles à Bruxelles (Holman, Luneburg, 2012). Comme l'illustrent, au cours de l'année 2016, l'embauche de l'ancien président de la Commission, José Manuel Barroso, au siège londonien de Goldman Sachs, la nomination d'une *lobbyiste* du secteur de l'agroalimentaire à la tête de l'agence européenne de sécurité sanitaire des aliments, ou encore à l'automne 2015 et en dépit de l'affaire Volkswagen, l'adoption de normes en matière de pollution jugées très favorables aux constructeurs, la politique de transparence n'a nullement mis fin aux formes de relations entre les institutions européennes et les intérêts économiques les plus controversées. Plus généralement, bien qu'elle ait été promue au nom d'un meilleur contrôle des pratiques de représentation d'intérêts, et par des acteurs défendant pour certains une vision très critique de ces dernières³, cette politique a plutôt travaillé à conforter la légitimité de ces mêmes pratiques et entretenir la croyance dans les vertus intrinsèques d'un gouvernement par la consultation des groupes d'intérêt à l'échelle européenne.

La production théorique dominante sur cette politique européenne de transparence donne peu d'éléments pour éclairer cet apparent paradoxe. Les travaux adoptent en effet des

¹ Registre des groupes d'experts de la Commission (2008), publicité des agendas des commissaires et directeurs généraux (2014), projet d'empreinte législative en discussion au Parlement.

² Intitulé « Transparence, intégrité et responsabilité au sein des institutions européennes », déposé fin 2015 (PE, 2015) et « gelé » en septembre 2016.

³ C'est notamment l'un des principales revendications d'Alter EU, une coalition d'ONG créée en 2005 pour défendre un encadrement plus strict des relations entre groupes d'intérêts et institutions, et des organisations qui l'ont initiée, dont le *Corporate Europe Observatory* qui dénoncent les effets délétères du *lobbying* sur les politiques et la démocratie européennes (voir *infra*).

perspectives convergentes. Comme le souligne Hélène Michel (2013), ils partagent notamment une même visée normative, qu'il s'agisse de comparer cette politique avec d'autres dispositifs d'encadrement (Holman, Luneburg, 2012), d'en mesurer les conséquences sur le pluralisme de la politique de consultation (Kohler Koch *et al.*, 2013) et la légitimité de l'Union européenne (Greenwood, 2011 ; Smismans, 2014), ou de proposer des aménagements et des solutions alternatives (Lindstedt, Naurin, 2010). S'attachant à mesurer l'efficacité de cette politique (Greenwood, Dreger, 2013), ces travaux visent moins à éclairer ses orientations et son contenu, ou encore les soutiens qui lui ont permis d'advenir, tant dans les institutions que parmi les plus virulents détracteurs du *lobbying*.

Inscrite dans une approche sociologique de l'action publique (Hassenteufel, 2008) qui s'attache à comprendre comment de multiples acteurs contribuent, en fonction de leurs positions dans l'espace social, à en définir concurrentiellement les enjeux, la démarche adoptée ici éclaire un peu différemment cette politique de transparence⁴. Il s'agit en effet de montrer que, loin de relever d'un même diagnostic sur le « problème » à régler, ou d'illustrer la volonté unanime des institutions de « s'attaquer aux *lobbies* », la transparence s'impose comme une « solution » qui intéresse un nombre croissant d'acteurs, dans et autour des institutions, pour des raisons diverses. Porteurs de conceptions très différentes, voire orthogonales du *lobbying*, ces acteurs n'auront pas, cependant, en raison de leurs positions dans l'espace politique et institutionnel européen mais aussi de l'évolution progressive de cette politique, les mêmes capacités à les faire valoir.

Dans cette perspective, cet article évoque d'abord les logiques partiellement différenciées des investissements institutionnels en matière de transparence. Ainsi, si elle peut notamment être perçue comme un instrument de légitimation des institutions et de leurs agents, elle y répond à des enjeux distincts. Tandis qu'elle s'inscrit dans la continuité d'une réforme néo managériale pour la Commission (Cini, 2008), elle est liée, au Parlement, à des logiques de concurrence interinstitutionnelle, puis à la nécessité de faire face à des scandales touchant les députés (Aldrin, 2013). Les horizons de ces réformes convergent cependant : elles promeuvent moins une prise de distance qu'un rapprochement avec les groupes d'intérêt (censé garantir la proximité avec les citoyens), et les mesures susceptibles de remettre en cause l'autonomie de leurs agents dans ce domaine rencontrant des résistances de plus en plus fortes au sein de ces institutions.

On revient ensuite sur le rôle des organisations – ONG, représentants des professionnels du *lobbying* – les plus actives en matière de transparence. Invitées dès 2005 à coproduire cette politique (Michel, 2013), elles y contribuent cependant avec un succès inégal. Les transformations conjointes au cours de la dernière décennie de l'espace des groupes d'intérêts européens et de l'offre institutionnelle en matière de transparence permettent de comprendre comment des mobilisations convergentes avec une légitimation du *lobbying* vont émerger, et ses critiques les plus radicales rencontrer des difficultés croissantes à être portées et prises en charges.

⁴ Les données empiriques consistent notamment dans la production écrite des organisations mobilisées sur ces sujets, et des institutions, ainsi que leurs débats notamment législatifs, et pour *Alter EU* des archives internes. Elles sont également constituées d'une trentaine d'entretiens conduits depuis 2014 avec : des députés et assistants parlementaires, administrateurs du Parlement et de la Commission, salariés d'*Alter EU* et de *Transparency International*, *policy officers* du médiateur européen, *lobbyistes* professionnels en poste dans des cabinets de conseil, et de très grandes entreprises. Des observations ont également été conduites notamment dans le cadre de deux sessions de formations assurées en début de période (2006 et 2007) auprès d'administrateurs du Parlement et de la Commission sur le *lobbying*.

Les soutiens institutionnels et politiques à la transparence : moraliser le *lobbying* pour légitimer la gouvernance européenne

Des revendications et des mesures en faveur de la transparence se font jour dès les années 1990 au sein des institutions de l'Union européenne. Le contexte des années 2000 va cependant contribuer à leur donner une place et une orientation singulières : principalement déployée sur le terrain du *lobbying*, la politique de transparence s'impose progressivement comme un instrument privilégié de rationalisation et de valorisation des relations entre les institutions et les groupes d'intérêt.

La Commission : aux origines néo-managériales de la transparence

C'est en 2005 que le commissaire estonien Siim Kallas, fondateur du parti de la réforme, formation libérale de centre droit en Estonie, et dont le portefeuille s'intitule « Administration, audit et lutte anti-fraude » lance l'initiative européenne pour la transparence (ETI). Elle se traduit d'abord par la publication d'un Livre vert du même nom invitant l'ensemble des acteurs concernés à contribuer sur trois dimensions « lié[e]s à la transparence du processus décisionnel » : « la nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêt, la nécessité d'un retour d'informations sur la consultation de la société civile engagée par la Commission et l'obligation de divulgation d'informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires » (CE, 2006). Comme le souligne Hélène Michel (2013) à propos de cette consultation, la politique de transparence en matière de *lobbying* s'invente ainsi dès l'origine comme le support et le prétexte d'un dialogue continu avec certains de ces destinataires. Mais ce sont également ses sources d'inspiration et ses orientations qui conduisent à l'envisager plus généralement comme un moyen de légitimer la politique de consultation, et à travers celle-ci, la Commission.

Comme l'illustrent les initiatives de la Commission dans ce domaine dès les années 1990, la consultation de la « société civile organisée » y est en effet perçue de longue date comme un impératif pratique et symbolique. La volonté d'encadrer et valoriser ces relations notamment par un dispositif d'enregistrement est par ailleurs présente dès la première communication publiée par la Commission à ce sujet en 1992, mais ne parvient pas à trouver de soutiens suffisants face à l'opposition très forte des professionnels du *lobbying*. Le contexte dans lequel naît l'ETI est toutefois différent : elle prend d'abord place dans une décennie où l'injonction à restaurer la confiance des citoyens dans le fonctionnement de l'Union européenne est devenue, au fil des consultations référendaires et électorales, le lieu commun des discours sur l'Europe. À la Commission, cette « crise » politique est également construite comme une « crise morale » (Cini, 2010) initialement associée à la démission du collègue présidé par Jacques Santer mais régulièrement réactivée par la médiatisation d'affaires (pantouflage dans le secteur privé des commissaires, *Dalli Gate*, affaire « Petite », ou plus récemment en 2016 les affaires « Barroso » et « Kroes »).

C'est notamment comme remède à ces crises que vont être promues les réformes néo-managériales introduites à la Commission au cours des années 2000 (Robert, 2014). Elles s'opèrent d'abord au nom d'une nécessaire amélioration de l'efficacité invitant les services à mieux mesurer et démontrer leurs performances, mais aussi à une plus grande sobriété de l'action publique. Dans cette perspective, le dialogue avec les parties intéressées tout au long du processus décisionnel est perçu comme un instrument essentiel, permettant de tester et d'ajuster la législation au plus près des besoins et attentes de ces dernières. Les réformes néo-managériales revendiquent également de valoriser la responsabilité, tant dans le

fonctionnement interne de l'administration qu'à l'égard des citoyens, auxquels la Commission se doit de rendre des comptes en produisant des données sur son activité et sur ses agents. Troisième mot d'ordre de cette réforme, la transparence permet à Siim Kallas, qui en est l'un des promoteurs, d'investir lui aussi le terrain du *New Public Management* déjà bien balisé par son prédécesseur (Cini, 2008). Dans ce contexte particulier, elle s'entend comme un moyen d'accroître le contrôle et l'évaluation, en temps réel, des institutions et de leurs performances, notamment en ce qui concerne leur consultation des acteurs-cibles des politiques publiques.

Conférant un rôle central aux relations avec les groupes d'intérêts, le discours néo-managérial sur la transparence propose en outre un ensemble de pistes pour les rénover et les mettre à l'abri de la critique. C'est notamment dans le cadre de l'OCDE, dont l'influence sur le « puzzle doctrinal du *New Public Management*⁵ » a été bien documentée, que cette conception de la transparence comme moralisation du *lobbying* (au double sens d'en rendre compte comme d'un problème relevant de déviations individuelles, et d'en faire une pratique acceptable sur le plan éthique) est élaborée et promue. Dans la lignée de ses investissements sur l'éthique du service public, initiés dès la fin des années 1980, l'OCDE adopte en effet dès 2003 des « Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêt dans le service public ». Plusieurs rapports (2009, 2010) sont publiés visant à comparer les réglementations existantes, et auxquels sont associés notamment des représentants de la Commission, des professionnels du *lobbying*, et parfois des représentants de *Transparency International*.

L'approche défendue par l'OCDE repose d'abord sur la reconnaissance des vertus du *lobbying* pour la démocratie et la qualité des décisions publiques⁶. Si le phénomène devient « problématique », c'est en raison des illégalismes et formes de corruption qu'il peut encourager, reflétant les fragilités structurelles des administrations et de leurs agents. Du reste, le *lobbying* ne constitue que l'un des multiples conflits d'intérêts potentiels auxquels ces derniers se trouvent, du fait de leurs positions professionnelles, structurellement et continuellement exposés : puisque « il faut être deux pour qu'il y ait du *lobbying* », ceux-ci ont une responsabilité essentielle en la matière et vis-à-vis des citoyens et doivent à ce titre s'en remettre à la transparence⁷. Celle-ci, par la publicisation d'informations sur les décideurs et leurs interlocuteurs, apparaît en effet comme le plus sûr moyen d'exposer publiquement et donc de décourager toute forme de corruption. Enfin, si cette conception de la transparence comme « désinfectant » de la démocratie n'est pas nouvelle⁸, sa promotion par l'OCDE s'inscrit enfin dans un contexte international qui va consolider et légitimer son principe. La dernière décennie voit en effet se multiplier les injonctions à une certaine forme de transparence qui, au nom de la lutte contre la corruption, vise en premier lieu les acteurs publics et les invite à mettre en place des dispositifs favorisant leur contrôle depuis l'extérieur. C'est le cas par exemple des travaux initiés dans le cadre de la Convention des

⁵ L'expression est empruntée à Bezes, 2005 ; voir aussi Pollitt, Bouckaert, 2004.

⁶ « *Lobbying can provide governments with valuable insights and data as well as grant stakeholders access to the development and implementation of public policies. However, lobbying can also lead to undue influence, unfair competition and regulatory capture to the detriment of the public interest and effective public policies. A sound framework for transparency in lobbying is therefore crucial to safeguard the integrity of the public decision-making process.* » (OECD, 2013).

⁷ « *Public officials should conduct their communication with lobbyists in line with relevant rules, standards and guidelines in a way that bears the closest public scrutiny. Decision makers should set an example by their personal conduct in their relationship with lobbyists.* » (OECD, 2013)

⁸ Notamment dans le contexte nord-américain où elle est théorisée en ces termes dès le début du siècle dernier par la Cour suprême, comme l'exprime l'un de ses juges en 1913 : « *Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants, electric light the most efficient policeman* » .

Nations Unies contre la corruption adoptée en 2003 (Uncac, 2003) ou de ceux du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (Greco), créé en 1999, et réunissant 48 pays européens et les États-Unis.

Il ne faut pas négliger le rôle du médiateur européen dans cette réforme, en particulier en fin de période. Sollicité dès 2008 par le *CEO* et *Alter EU*, il va prendre une place croissante à la faveur de l'arrivée en fonction en 2013, de l'actuelle titulaire du poste, Emily O'Reilly. Ses propriétés personnelles (une femme, plus jeune, ancienne journaliste avec un passé militant en faveur des droits de l'homme) qui contrastent avec celles de son prédécesseur (un professeur de science politique grec, passé par les États-Unis et qui finit sa carrière dans ce poste) rencontrent une fonction à laquelle la politique de transparence offre en outre une visibilité et une légitimité plus grandes. En s'y investissant, par le biais d'enquêtes, de consultations publiques, et de recommandations, elle contribue en outre, en raison de sa mission (« enquêter sur les cas de mauvaise administration ») et de l'approche revendiquée par sa titulaire, à conforter une lecture de la politique de transparence orientée vers une réforme des institutions.

Ces soutiens internationaux confèrent ainsi du crédit aux injonctions néo-managériales à la transparence. Celle-ci apparaît, en outre, comme une solution ajustée aux contraintes de l'administration européenne, promettant la (re)-légitimation de l'institution en conservant à la consultation des groupes d'intérêts une place centrale. Ces éléments ne doivent pas toutefois occulter l'ampleur du bouleversement qu'elle constitue pour la Commission (Robert, 2016). Elle l'oblige en effet à partager des données sur le monopole desquelles elle fondait son expertise (Robert, 2013). Elle l'expose surtout, à travers la mise à disposition d'informations sur ses interlocuteurs, à des formes d'objectivation de ses affinités et penchants politiques qu'elle a toujours travaillé à occulter (Robert, 2001 [B1]; Vauchez, 2014 [B2]). Si la transparence s'impose à une administration qui n'y est pas « naturellement » disposée, c'est notamment par l'intermédiaire d'un ensemble d'agents qui vont travailler à l'y acclimater, tout autant qu'à en contrôler la portée. Loin d'être une fonction principale, voire exclusive de la nationalité d'origine, l'investissement dans la transparence est d'abord une question de positions dans l'institution : c'est ainsi principalement au Secrétariat général, puis, à l'échelle des directions générales, dans leurs directions horizontales, que vont être conçues et mises en œuvre les mesures en matière de transparence. À ces agents, la définition et la promotion de « lignes directrices » en matière de consultation des groupes d'intérêts offrent d'importantes opportunités, et en premier lieu la reconnaissance et la consolidation d'une expertise en matière de « bonne gouvernance » permettant d'édicter des bonnes pratiques et de s'en faire le juge⁹. La politique de transparence leur confère par ce biais l'autorité d'intervenir dans un domaine jusqu'alors très réservé : celui des relations entretenues par les DG avec les segments de la société civile organisée qui leur sont les plus proches, et qui constituent par ailleurs une ressource essentielle dans les luttes bureaucratiques internes à la Commission¹⁰. *Last but not*

⁹ Ainsi par exemple, suite la création du registre des groupes d'experts (2008) et l'édiction des lignes directrices en matière de constitution des groupes (2010), et face à la persistance de pratiques très diverses, sont confiées à des administrateurs dans les services horizontaux des DG des missions de vérification et validation du respect des règles dans ce domaine, qui en rendent compte directement au Secrétariat Général. L'une d'entre eux, en poste à la DG Grow, évoque ses difficultés à « adapter aux contraintes du service et d'interpréter des règles très générales », et souligne le caractère « politique et délicat [*tricky*] » de cette négociation entre des normes différentes, celles du SG ayant acquis *via* ses instruments et le *reporting* une légitimité croissante à intervenir « dans les affaires de la DG » (novembre 2015).

¹⁰ Entretiens avec des agents de l'unité en charge de la transparence au Secrétariat général et leurs correspondants dans plusieurs directions générales (plusieurs vagues : automne 2012, printemps et automne 2015). Sur la période antérieure, voir Robert, 2013.

least, la politique de transparence procure à ces acteurs l'occasion d'établir à leur tour leur propre réseau d'interlocuteurs privilégiés à l'extérieur de l'institution, notamment avec les organisations qui en étaient plutôt distantes.

Mais si ces agents voient dans la transparence un moyen de renforcer leur position au sein de la Commission, c'est aussi parce que les rapports de force ne leur y sont pas particulièrement favorables, notamment face aux DG les plus puissantes, et plus encore avec le collègue. Les réformes successives mettent en évidence des lignes rouges qui reflètent les capacités limitées des services concernés à en imposer la renégociation. Celles-ci concernent notamment le personnel politique et ses pratiques de « pantouflage », à propos desquelles les mesures dissuasives demandées par certaines ONG ont été systématiquement rejetées¹¹, y compris après la campagne engagée autour de l'embauche de l'ancien président Barroso par Goldman Sachs¹². Les lignes rouges renvoient surtout à tout ce qui pourrait remettre en cause les marges de manœuvre des services en matière de consultation : ainsi, aucune des revendications visant à formaliser des critères pour encadrer le recrutement de ses interlocuteurs ou en évaluer la représentativité n'a été reprise à ce jour (Robert, 2016). La configuration dans laquelle évoluent les promoteurs de cette politique éclaire également la place singulière faite aux ONG : celles-ci vont être en effet dès l'origine instituées en partenaires privilégiés, tant dans les discours officiels qu'en pratiques, par le biais d'un dialogue progressivement routinisé entre les services concernés et les chargés de plaider. En dépit, ou peut-être à cause, de positions de négociation qui demeurent très éloignées, l'implication de ces acteurs constitue un enjeu central. Ils démontrent « en actes » la conformité de l'institution aux principes qu'elle promet, et légitiment la politique de transparence au nom de sa co-construction avec tous les groupes d'intérêt, y compris les plus contestataires. Ces échanges réguliers donnent ainsi aux services et notamment au Secrétariat général des arguments et des ressources indispensables à la consolidation de leurs positions à l'intérieur de la Commission.

Les usages de la transparence au Parlement européen : du contrôle de la Commission à la (re)-légitimation de l'institution

Instituées en auxiliaires de la réforme au sein de l'administration européenne, les organisations mobilisées autour de la transparence vont également trouver au Parlement un contexte institutionnel favorable. L'intérêt des parlementaires pour des réformes en faveur de l'encadrement des relations avec les groupes d'intérêt est en effet ancien (Aldrin, 2013 ; Chabanet, 2011^[B3]). Dès les années 1990, plusieurs projets sont débattus au Parlement européen autour d'une série de sujets tels que la mise en place d'empreintes législatives, les règles relatives au financement des intergroupes, ou encore la prévention des conflits d'intérêt des parlementaires. Toutefois, comme en témoignent l'échec du rapport Galle (1992^[B4]), puis les controverses suscitées par les rapports Ford (1995, 1996) et Nordmann (1996, 1996), plusieurs dispositions contenues dans ces textes font long feu, peinant à trouver des soutiens

¹¹ Suite aux scandales suscités par le recyclage de plus de la moitié du premier collègue Barroso dans des positions professionnelles dans le secteur privé en lien avec leurs précédentes fonctions, le code de conduite rénové de 2011 prévoit qu'un ancien commissaire ne peut exercer des fonctions de *lobbyiste* dans son précédent secteur et pendant dix-huit mois, période qu'*Alter EU* souhaitait de 3 ans et indépendante du secteur d'activité.

¹² En dépit de la visibilité offerte à la problématique du *revolving door* par cette « affaire Barroso », le comité d'éthique de la Commission a rappelé que cette décision n'était pas en contradiction avec les règles existantes, et le président Junker a pris position pour une simple extension de la période de *cooling off* de 18 à 24 mois.

suffisants parmi les députés¹³. Au cours de la dernière décennie, plusieurs éléments vont contribuer à les mobiliser différemment autour de la politique de transparence.

Comme à la Commission, la question de la (re)-légitimation de l'Union européenne et de l'institution apparaît comme un enjeu central dans l'arène parlementaire, dans une décennie au cours de laquelle le taux de participation aux élections européennes, parmi d'autres indicateurs manifestant la désaffection des citoyens à l'endroit du système politique européen, ne cesse de baisser. Dans ce contexte, deux types de stratégies conduisent les parlementaires à se saisir de l'enjeu de la transparence.

La première s'inscrit dans les concurrences interinstitutionnelles croissantes qui opposent le Parlement à la Commission. Prenant le pas sur les formes d'alliances objectives entre les deux institutions supranationales contre les États membres qui avaient prévalu dans les décennies précédentes, la posture de vigilance critique à l'endroit du fonctionnement de l'administration européenne est endossée par des députés de plus en plus nombreux. Cette posture les conduit notamment à demander des comptes à la Commission concernant ses relations avec les groupes d'intérêt, et à soutenir la mise en place d'un système d'enregistrement des groupes d'intérêt commun aux deux institutions¹⁴. Cette posture s'exprime en outre depuis des positions politiques très différentes. Elle prend d'abord la forme d'initiatives isolées mais plutôt situées chez les souverainistes, à l'image, par exemple, de Jens Peter Bonde, fondateur du « mouvement populaire contre la CEE au Danemark », député européen de 1979 à 2008, et à l'origine de très nombreuses adresses à la Commission concernant ses pratiques de consultation. C'est ensuite plutôt du groupe écologiste¹⁵ (et dans une moindre mesure de la Gauche Unitaire Européenne¹⁶) que sont issues les principales initiatives en matière de transparence, à partir d'une position plus explicitement critique à l'endroit du rôle des *lobbys* industriels. On retrouve aussi à leurs côtés des députées en provenance du centre droit (Corinne Lepage), ou du Parti Populaire Européen (Monica Macovei, Ingeborg Grässle) qui s'y investissent au nom d'enjeux un peu différents (respectivement promotion de l'expertise indépendante en matière environnementale, lutte contre la corruption, contre le mauvais usage des fonds publics).

Ces initiatives prennent principalement la forme d'un soutien parlementaire (organisations d'auditions publiques, signature de plaidoyers au moment des campagnes, questions écrites et orales, voire insertion de conditions dans les négociations budgétaires) aux revendications portées par les organisations militant en faveur de la transparence et chronologiquement d'abord par *Alter EU* et le *CEO* et à partir de 2010 par *TI*. Leur rôle est ici structurant : nos observations des campagnes relatives aux groupes d'experts de la Commission (Robert, 2013) montrent comment les salariés bruxellois parviennent à identifier et cibler les députés susceptibles de devenir des alliés (en fonction de leur groupe politique mais aussi de leur histoire personnelle), mettent à profit leurs connaissances du personnel

¹³ Comment l'expose par exemple l'avis rendu par la commission des affaires sociales et de l'emploi sur le rapport Ford en 1996, l'adoption du principe de l'enregistrement des *lobbyistes* n'est acceptable que parce qu'il ne « cherche pas [contrairement au rapport précédent] à réglementer une activité aussi intimement liée au fonctionnement du système démocratique, mais simplement de la rendre transparente. Il atteint cet objectif en fixant des dispositions à caractère volontaire (donc plus facilement acceptables par les acteurs concernés) et en encourageant l'application en offrant des avantages concrets ».

¹⁴ Une résolution adoptée en 2008 à ce sujet notamment donne lieu à la mise en place d'un groupe de travail interinstitutionnel en novembre 2010, suite aux travaux duquel le registre est mis en ligne en juin 2011.

¹⁵ Parmi lesquels Pascal Canfin, Helga Trüpel, Sven Giegold encore aujourd'hui.

¹⁶ Et notamment son vice-président hollandais, Dennis de Jong, qui a investi ces sujets depuis son arrivée au Parlement en 2009.

permanent (conseillers politiques des groupes, administrateurs au service de telle ou telle commission), maîtrisent les procédures et leurs usages stratégiques comme les modes de formulation des revendications, savent enfin jouer de la concurrence entre les institutions.

Si les parlementaires investissent ainsi le terrain de la transparence en concentrant la critique sur les autres institutions, ils doivent aussi faire face à la montée en puissance de stratégies de scandalisation, stigmatisant les mauvaises pratiques des députés européens pour mieux dénoncer les « dysfonctionnements » du gouvernement de l'Union européenne. L'exemple emblématique en est l'affaire dite du « *cash for amendments* » orchestrée par le *Sunday Times*, un quotidien britannique défendant des positions eurosceptiques¹⁷, qui débouche sur l'adoption en 2011 d'un nouveau code de conduite pour les députés. Plus généralement, les différents scandales construisent un contexte propice aux mobilisations en faveur de la transparence, en ce sens qu'il devient progressivement de plus en plus difficile de se prononcer explicitement contre son principe. Ainsi, un assistant parlementaire proche du *CEO* nous dira avoir demandé et gagné en plénière un vote à appel nominal sur un amendement relatif aux groupes d'experts dans les mois qui ont suivi le scandale de 2011 parce que « dans ce contexte, personne n'osait avoir l'air contre la transparence »¹⁸. Les organisations mobilisées en faveur de la transparence participent ainsi à conforter cette lecture du « problème du *lobbying* » : elle est la cause et le résultat de l'installation et de la place croissante de *Transparency International* dans ce débat, mais les autres organisations ne sont pas en reste, *Alter EU* ayant ainsi centré sa campagne à destination du Parlement pour 2015 sur un « Guide de transparence et d'éthique pour les députés », visant à « prévenir un prochain scandale ».

Comme à la Commission, les éléments qui contribuent ici à la visibilité politique de la transparence participent aussi à limiter sa portée réformatrice et sa dimension critique. C'est en premier lieu le rôle joué par les stratégies de scandalisation : dénonçant les collusions et conflits d'intérêt sur un registre principalement moral, elles en accentuent la force dénonciatrice mais réduisent, comme le faisait le discours néo-managérial, le « problème » du *lobbying* à une question éthique, et relevant principalement d'un travail de l'institution sur elle-même. Comme l'exprime très clairement l'avis de la commission parlementaire de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs sur le rapport Ford dès 1996 : « En fin de compte, c'est la capacité des membres du Parlement à résister à des influences indésirables qui contrôle le *lobbying*. (...) Ce n'est qu'en dernier ressort que le Parlement européen doit envisager d'ériger des barrières artificielles entre ses membres et les citoyens européens. » Comme à cette période en effet, la lecture morale (Aldrin, 2013) du *lobbying* peut être rapprochée de la volonté de préserver de l'opprobre et d'une réglementation trop contraignante une pratique jugée à la fois légitime et profitable aux parlementaires (consolidant leur expertise, et attestant de leur ouverture à la société civile).

Cette construction du *lobbying* en termes d'illégalismes et de corruption, appelant principalement un renforcement des règles d'éthique, participe à son tour à faire obstacle à une problématisation concurrente, portée par le *CEO* et assez largement par ses partenaires au sein d'*Alter EU*, qui le présente comme un vecteur de la domination des intérêts économiques les plus puissants à laquelle les institutions devraient mettre fin. En outre, la tonalité critique de cette seconde lecture du *lobbying*, et son positionnement à gauche la rendent moins

¹⁷ Orchestrée par la rédaction de ce journal, l'affaire implique des députés convaincus par de faux *lobbyistes*/vrais journalistes d'accepter une rémunération en échange de l'insertion, dans une proposition législative en cours d'examen, d'amendements censés être en faveur des intérêts de leurs clients.

¹⁸ Entretien, conseiller politique de groupe au Parlement, octobre 2015.

susceptible d'être endossée par les députés de droite et du centre. Lorsqu'ils sont sollicités par les ONG, ces derniers exigent des reformulations dans les argumentaires afin que cette dimension soit minorée¹⁹. De même, la campagne *Politics for people* d'*Alter EU*, pourtant signée par 1 350 candidats, à l'occasion des élections européennes de 2014, dont 186 finalement élus²⁰, n'a pas débouché sur la constitution d'un intergroupe spécifique, alors que ce fut le cas pour le plaidoyer « anti-corruption » initié par *TI*²¹. Ces éléments dessinent un contexte politique peu favorable aux projets de mesures de transparence, plus contraignantes pour les *lobbyistes*, et/ou visant à faire de celle-ci un moyen de dénoncer et corriger l'asymétrie entre intérêts publics et privés. Ces sujets sont par ailleurs perçus comme peu vendeurs : nécessitant une très bonne connaissance des processus décisionnels, et surtout « transversaux », ils sont à la fois très techniques et peu lisibles de l'extérieur. Disposés à manifester ponctuellement leur soutien aux ONG sur ce terrain, les députés le sont moins pour investir temps, énergie et crédit personnel dans de longues négociations avec les services de la Commission²².

Des oppositions croissantes se manifestent en outre à propos des projets de réforme visant le Parlement lui-même, et en particulier l'édiction de normes plus contraignantes concernant les activités secondaires des députés, et la publicité de leurs relations avec les groupes d'intérêt. Les réformes parlementaires sont demeurées pour l'heure en deçà de ce que réclamaient *Alter EU* et *TI* et les députés qui avaient signé leurs « plaidoyers » respectifs : l'empreinte législative reste le fait du volontariat, le code de conduite n'interdit formellement aucune activité secondaire aux députés, pas plus qu'il n'impose aux anciens élus de « période de repos » avant l'occupation de positions professionnelles liées à la représentation d'intérêts. Ces lignes rouges peuvent être le résultat de postures contrastées. D'une part, pour ceux qui adhèrent à une construction du *lobbying* en termes moraux, les « dérives » relèvent non seulement de la responsabilité des parlementaires, mais renvoient en outre à un rapport personnel à l'éthique et aux valeurs qu'un encadrement réglementaire plus strict ne saurait garantir. D'autre part, il semble que la politique de transparence se soit trouvée, chemin faisant, de nouveaux détracteurs : c'est ce qui ressort notamment des débats en 2016 autour de mesures visant à encadrer plus strictement les relations entre parlementaires et *lobbyistes*, en particulier autour de la notion de conflit d'intérêt. Ainsi, le rapport présenté par Sven Giegold en commission « Affaires constitutionnelles » fin 2015 a fait l'objet de plus de 400 amendements au printemps 2016, son vote a ensuite été reporté *sine die* en septembre de la même année²³. Enfin, certains députés, y compris ceux qui souscrivent volontiers au projet

¹⁹ Entretien, conseiller politique du groupe des Verts au Parlement, mars 2015.

²⁰ Ils se répartissent dans les groupes de la manière suivante : 70 (parti des socialistes européens), 18 (Parti Populaire Européen), 36 EGP (Parti Vert Européen), 7 (ALDE), 15 (la gauche européenne/EU left), 24 non inscrits.

²¹ Les députés qui avaient en effet promis pour leur part de « travailler de concert avec la société civile pour (...) que la gouvernance et le processus législatif européen deviennent un modèle de transparence, de responsabilité et d'intégrité (...) » sont aujourd'hui rassemblés dans un intergroupe « Intégrité, corruption, transparence, et anti-crime organisé », qui comptait en juillet 2015 un peu moins de 80 députés, très majoritairement issus du parti socialiste européen, mais comprenant également des représentants des Verts, de la GUE, de l'ALDE et du PPE.

²² Plusieurs chargés de plaidoyers relatent ainsi les mêmes anecdotes, concernant des mobilisations parlementaires engagées pendant la discussion sur le budget de la Commission, et qui s'éteignent au cours de négociations, au profit d'enjeux plus pressants.

²³ Ce sont les propositions de mesures visant à interdire certains emplois secondaires (notamment en lien avec le *lobbying*) pendant et jusqu'à deux ans après la fin de leur mandat qui sont à l'origine de ces oppositions, venues principalement des rangs des grands groupes politiques (PPE, S&D et ALDE). Réintroduites dans un rapport plus large visant la révision générale du règlement interne du Parlement européen (rapport Corbett), ces propositions ont été de nouveau très controversées au moment de sa discussion en décembre 2016, et fait l'objet d'un avis négatif du service juridique du Parlement.

d'un encadrement plus strict du *lobbying*, pointent les effets négatifs de la transparence dans le traitement de leur propre activité et plus généralement du travail parlementaire (Robert, 2016). Ils soulignent également qu'à la différence des fonctionnaires de la Commission, les élus disposent d'une légitimité (conférée par l'élection) propre à endosser des positions, et sans que celles-ci ne soient nécessairement justifiées par des consultations préalables. « Ce qui est clair c'est qu'on n'a pas le même statut avec la Commission. Ce sont des fonctionnaires. On est des élus. On a la liberté de rencontrer qui on veut, on n'est pas leur porte-voix [...], et donc on n'a pas à être limité par un registre de transparence qui nous interdirait de rencontrer des gens non enregistrés²⁴. »

Les ONG pour la transparence : de la contestation à l'enrôlement

Si l'histoire de la politique européenne de transparence met ainsi en lumière la manière dont les logiques propres aux acteurs politiques et administratifs s'y sont imprimées, elle souligne également le rôle déterminant d'un ensemble d'organisations issues de la « société civile organisée ». Très tôt instituées en « partenaires » de cette action publique, ces ONG et organisations professionnelles vont en effet, à travers des échanges réguliers et publicisés avec leurs interlocuteurs institutionnels, contribuer à la définition d'une partie de ces dispositifs, et participer à leur légitimation. Comment comprendre que des acteurs porteurs de conceptions particulièrement contrastées et parfois très critiques du « problème » du *lobbying* se soient impliqués dans la promotion de la transparence ? Les exemples successifs de la coalition *Alter EU* puis de *Transparency International* et des organisations représentant les *lobbyistes*, permettent de montrer comment les logiques propres à l'espace de la représentation des intérêts auprès des institutions, autant que les incitations institutionnelles, conditionnent ces investissements dans la politique de transparence et déterminent aussi des capacités très diverses à orienter son contenu.

***Alter EU* : un collectif uni pour et par la lutte en faveur de la transparence**

Créé explicitement en réponse à l'initiative européenne pour la transparence, ALTER-EU (pour *Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation*) apparaît comme un collectif *a priori* improbable auquel les sollicitations institutionnelles sur la transparence vont offrir une raison d'être et un principe unificateur. Parmi les 200 membres que compte cette coalition – principalement des organisations, syndicats et associations, mais aussi des personnalités du monde académique et même des cabinets d'avocats ou de conseil en affaires publiques –, 140 d'entre eux signent en juin 2005 sa déclaration fondatrice.

Si ces acteurs choisissent d'investir ensemble le terrain de la transparence, c'est en premier lieu parce qu'ils se reconnaissent un adversaire commun dans « les *lobbies* représentant les intérêts du monde des affaires²⁵ » (Douillet, 2013) et un objectif partagé : celui de limiter « l'influence grandissante de ces derniers sur les processus de décision issus de l'Union européenne ». Comme l'expose le texte fondateur, cette domination générerait en effet des problèmes d'ordre éthique, mais aussi politiques, et ce parce qu'elle nuirait au fonctionnement démocratique de l'Union européenne et altérerait la qualité de ses politiques publiques. Elle serait en outre le produit de pratiques institutionnelles qui accentueraient les inégalités de ressources, par le biais d'une écoute plus attentive et parfois même délibérément sélective.

²⁴ Entretien député français groupe S & D, janvier 2016.

²⁵ *Founding statement* d'*Alter EU*.

Ainsi, l'initiative d'*Alter EU* peut-elle être lue comme une tentative de rétablir symboliquement une distinction entre ceux qui travaillent « pour l'intérêt public » et les « groupes de pression issus des entreprises », distinction précisément niée par les discours institutionnels sur la question du *lobbying* depuis les années 1990 (Courty, Michel, 2012). Pour les membres de ce collectif, la transparence, tant sur les objectifs et stratégies des *lobbyistes* que sur les pratiques des institutions à leur endroit, pourrait être un instrument de nature à corriger les inégalités de ressources entre ces acteurs. Elle devrait, d'une part, empêcher, en les rendant visibles et en les pénalisant mieux, les logiques de collusion et les conflits d'intérêts. C'est l'objet des campagnes « *Stronger ethics regulation* » et « *Block the revolving door* »²⁶. Elle viserait d'autre part, *via* l'objectivation des asymétries entre « intérêts publics et privés », en particulier dans l'accès aux institutions, à convaincre ces dernières de modifier leurs pratiques de consultation. Ces objectifs sont notamment pris en charge par les deux autres campagnes du collectif : « *Full lobby transparency now* » (relative au registre et aux informations notamment financières devant être rendues publiques par les groupes d'intérêt) et « *Balanced expert groups* »²⁷.

La mise en œuvre de ces campagnes repose par ailleurs sur une division du travail militant qui constitue l'une des raisons d'être de ce collectif. Au sein d'*Alter EU*, comme dans nombre de coalitions européennes, l'essentiel du travail de définition des orientations politiques et des modalités de leur défense incombe en effet à quelques organisations à l'origine de l'initiative, représentées au sein d'un comité de pilotage²⁸. Deux d'entre elles – le *Corporate Europe Observatory (CEO)*²⁹ et *Friends of the Earth - Europe (FoEE)* – assurent en outre la mise à disposition d'une partie de leur personnel pour travailler sur les campagnes d'*Alter EU*³⁰. Cette division du travail ménage en outre aux autres organisations du collectif – la plus grande majorité des membres –, des possibilités d'investissement variées et surtout faiblement coûteuses. Invitées à débattre des orientations du comité de pilotage à l'occasion d'assemblées générales annuelles, elles sont en retour appelées à s'associer, dans des configurations variables selon les sujets, à des textes et des campagnes, et à diffuser dans leurs propres réseaux militants et éventuellement leurs espaces nationaux, les messages et les actions du collectif. Parmi elles, on retrouve des organisations bien établies à Bruxelles et habituées au plaidoyer auprès des institutions, mais spécialisées sur d'autres thématiques (telles que la *Coface*, *Health and environmental Alliance*, *European Citizen Action Service*) :

²⁶ Cette dernière concerne l'édiction de périodes dites « de repos » entre un poste dans les institutions et un emploi lié au *lobbying*, elle vise au départ les commissaires, et plus particulièrement ceux du premier collègue Barroso et s'étend ensuite à la hiérarchie administrative de la Commission et aux députés.

²⁷ Qui concerne un des dispositifs de consultation de la Commission, celui des groupes d'experts à propos desquels *Alter EU* réclame une série de réformes dont une moindre présence des intérêts économiques au profit notamment des organisations défendant des intérêts « publics » (Robert, 2013).

²⁸ Soit : le *CEO*, *Friends of the Earth-Europe*, qui demeurent les plus centrales et les plus impliquées aujourd'hui, mais aussi deux ONG spécialisées dans la surveillance du *lobbying* aux échelles nationales (*Lobbycontrol* en Allemagne, *Spinwatch* en Grande-Bretagne), *Greenpeace european unit*, et la Fédération européenne des Journalistes. Une organisation espagnole – *Access Info Europe* – militant pour le droit à l'information a rejoint le *steering committee* en 2011.

²⁹ Le *CEO* a été fondé par des militants environnementalistes néerlandais en 1997, et s'est installé à Bruxelles au début de la dernière décennie. L'organisation emploie aujourd'hui une quinzaine de salariés, majoritairement jeunes (la trentaine), diplômés (niveau master et plus, en sciences sociales et science politique majoritairement) et polyglottes. Le *CEO* se présente comme une organisation de recherche et militante dont l'objectif est de donner à voir et de combattre l'influence et l'accès privilégié dont disposent les grandes entreprises dans la construction de l'action publique européenne.

³⁰ *Alter EU* fonctionne au quotidien avec une salariée en propre, chargée de la coordination du réseau, et l'appui de six à huit employés du *CEO* et des Amis de la Terre qui sont en charge du suivi de ses quatre campagnes.

leur adhésion peut s'interpréter comme une manière de s'associer, à moindres frais, à une mobilisation dans les valeurs de laquelle elles peuvent se reconnaître, et qui vise à leur faire plus de place dans le processus décisionnel européen. *Alter EU* s'appuie également largement sur des organisations plutôt actives à l'échelle nationale et qui forment un ensemble plus composite : s'y côtoient des « spécialistes » de la lutte pour la transparence et contre la corruption (qui participent d'ailleurs à la mise en circulation internationale des argumentaires et des dispositifs) (Regards Citoyens ou Anticor en France, *TI Deutschland*), des structures pour lesquelles la question des biais de l'expertise, et des conflits d'intérêts fait écho à une mobilisation sectorielle (la Criirad, en matière de nucléaire, ou l'association Prescrire à propos des relations entre professionnels de santé et industrie pharmaceutique, par exemple), et enfin des collectifs tels qu'Attac qui se retrouvent plus volontiers avec le *CEO* sur la défense d'un autre projet politique pour l'Europe.

Si les choix de campagnes d'*Alter EU* ne soulèvent pas de débats chez les deux premiers types de membres, ils n'ont pas été sans susciter des frictions avec ces collectifs altermondialistes ; à l'image des controverses autour de l'inscription de l'organisation, en 2009-2010, sur le registre de transparence, perçue par certains comme une manière d'assimiler son action à du *lobbying* (Jourdain, 2014). De fait, le collectif contribue à défendre une certaine conception de la politique de transparence et de la réglementation du *lobbying*, prioritairement tournée vers la réforme des institutions, et attentive à reconnaître la légitimité de la consultation – équitable – des groupes d'intérêts dans le processus décisionnel européen. Cette orientation peut paraître paradoxale au regard des positions défendues par les organisations à l'origine de la coalition : connues pour défendre une lecture explicitement politique et très critique des politiques européennes, jugées par trop libérales, et à l'origine de conséquences sociales et environnementales désastreuses³¹, certaines, telles *Greenpeace* ou le *CEO*, se défendent en outre de recevoir des soutiens financiers de la Commission. En outre, si tant par ses discours qu'à travers ses pratiques, la coalition *Alter EU* tend plutôt à légitimer le principe du *lobbying* et la participation, et à les présenter comme des pratiques perfectibles, les membres de son *steering committee* en proposent une critique beaucoup plus radicale. « Considérer que [les intérêts industriels et commerciaux] peuvent agir dans l'intérêt public, c'est déjà un piège, donc, on ne va jamais arriver, même si on a cet équilibre [plus de place donnée aux intérêts « publics »]. D'abord parce que nous on veut aller plus loin, peut-être politiquement pour *Alter EU*, c'est bien de dire on veut un équilibre, mais nous, dans le long terme, on ne veut pas un équilibre, on veut vraiment dégager les multinationales du processus politique européen, faire un *firewall* complet entre eux et nous, parce qu'il y a juste un grand conflit d'intérêt³². » Considérée comme dénaturée par la présence d'intérêts industriels et commerciaux qui devraient en être exclus, elle y est présentée comme une forme d'instrumentalisation des groupes d'intérêts, et plus particulièrement de ceux défendant des intérêts publics, permettant à la Commission d'en retirer de la légitimité sans laisser de réelle marge de manœuvre aux acteurs sollicités.

Si ces organisations consentent ainsi à partager des moyens souvent très limités, mais aussi à reformuler, lorsqu'elles s'expriment au nom d'*Alter EU*, leurs critiques les plus radicales au profit d'un discours vantant les effets vertueux de la transparence sur le fonctionnement des institutions, c'est d'abord parce que cette dernière paraît constituer un terrain de lutte favorable. Elle offre en effet le moyen d'exprimer en des termes légitimés par les institutions, mais surtout par les chiffres, un combat (« contre la capture de ces dernières par les très grandes entreprises ») qui y rencontre traditionnellement peu de soutiens

³¹ Comme l'ouvrage *Europe Inc* publié par les fondateurs hollandais du *CEO* en 2000 entend le montrer.

³² Entretien, chargé de plaidoyer du *CEO*, avril 2015.

politiques. Dans le registre de transparence réformé, comme dans les dispositifs de traçabilité des relations entre les institutions et les groupes d'intérêts dont ils soutiennent la mise en place, les membres de ces organisations voient ainsi de puissants instruments d'objectivation et de dévoilement des dysfonctionnements du processus décisionnel européen, mais aussi du « penchant libéral » des institutions qui le composent et notamment de la Commission. « *Alter EU* pousse vraiment pour de nouvelles règles [de transparence], CEO aussi, mais bon, moi je vois que le problème est plus structurel, c'est un enjeu politique, parce que la Commission ça vient des gens mis en place par leurs gouvernements, il y a un agenda très libéral. (...) Donc, [la transparence] c'est une bonne façon de vraiment montrer ce qu'il se passe, de fermer cette avenue pour les multinationales, de mettre la pression sur la Commission, car il s'agit d'une culture dans la Commission, de lui montrer que ça n'est pas acceptable, qu'il y a des gens qui la regardent³³. »

Cet intérêt très marqué pour les données offertes par les dispositifs de transparence (Robert, 2016) est à rapprocher de leurs propriétés et trajectoires : détenteurs de diplômes de second cycle, voire de doctorats, obtenus pour une large majorité en sciences sociales, ils revendiquent la dimension « scientifique » de leur activité militante. Celle-ci se traduit également par la recherche de collaborations avec le monde académique³⁴, et surtout par la production de rapports très détaillés sur le fonctionnement et les défaillances du registre de transparence, des codes de conduite, ou sur les logiques de composition des groupes d'experts de la Commission³⁵.

Pour les organisations qui en sont les leaders, la lutte engagée sur le terrain de la transparence est ensuite l'occasion d'une reconfiguration de leurs relations, au sein de la « société civile organisée » à Bruxelles, mais aussi avec les institutions. À travers la prise en charge de la campagne, se construisent ainsi de nombreuses et nouvelles collaborations tant au sein d'*Alter EU* qu'avec des organisations qui s'associent plus ponctuellement (comme *TI* ou le Bureau européen des Unions de Consommateurs (BEUC)). Cette position s'accompagne de la reconnaissance d'une expertise, toutes ressources qui suscitent par ailleurs l'intérêt de leurs interlocuteurs institutionnels. Les signes de reconnaissance prodigués par ces derniers et leurs sollicitations participent ainsi, comme le suggèrent E. Ollion et J. Siméant (2015) à propos de la montée en puissance du registre du plaidoyer à l'échelle internationale, à l'établissement d'un dialogue, parfois houleux mais continu avec les institutions. Ce travail passe par de nombreux échanges, épistolaires, et verbaux avec les services de la Commission et notamment ceux du Secrétariat général, par des démarches auprès des députés européens, par des dépôts de plainte auprès du médiateur européen, par l'organisation et la participation à de nombreuses conférences, et autres auditions parlementaires. En bref, elle s'apparente sous ces différentes dimensions à l'ordinaire d'un professionnel du *lobbying* européen.

Le choix de cette ligne et des modalités de sa promotion est fortement contraint. Ainsi, d'une part, l'usage de modes d'action alternatifs au *lobbying* reposant sur le nombre et la mobilisation de l'opinion publique rencontre une série d'obstacles, liés à l'organisation du réseau *Alter EU* (Jourdain, 2012), et notamment à ses moyens humains limités, et

³³ Entretien chargé de plaidoyer du CEO, avril 2015.

³⁴ Et notamment avec *Spinwatch* et *Lobbycontrol*, membres du *steering committee* d'*Alter EU*, et fondées et soutenues par des chercheurs qui se spécialisent sur les sujets du lobbying (David Miller, Dieter Plehwe), ou encore avec le Transnational Institute, *think tank* néerlandais qui se donne pour mission de mettre la recherche au service des mouvements sociaux à l'échelle internationale.

³⁵ Publié au rythme d'un à deux par an, auxquels s'est ajouté en 2010 le gros volume collectif : *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, préfacé par Susan George.

principalement situés dans la capitale belge, mais aussi à la thématique même de la transparence. Dossier « transversal » et « technique », impliquant connaissance et intérêt pour les processus législatifs, elle est en effet perçue comme un sujet à propos duquel il est difficile de susciter l'intérêt d'un large public et des médias³⁶. D'autre part, le mode de fonctionnement du collectif, qui permet une adhésion à la carte à telle ou telle initiative – adresses aux institutions, événements, rapports – conduit ces acteurs à prendre la mesure, au fil du temps, des lignes rouges de leurs partenaires et de la difficulté à faire endosser à la majorité d'entre eux une partie des positions qu'ils pourraient vouloir défendre. Ce rapport de force défavorable s'accroît enfin au fil du temps, avec l'arrivée sur le terrain de la transparence d'organisations revendiquant leur expertise sur – et leur attachement à – ce sujet, mais aux positions bien plus consensuelles.

***Transparency International* : la promotion d'une expertise tournée vers les institutions**

Si la coalition *Alter EU* a pris en charge l'essentiel de la mobilisation pour la transparence au cours de la dernière décennie, elle a progressivement été rejointe sur ce terrain par *Transparency International (TI)*. D'abord active depuis son secrétariat international à Berlin, *TI* est bien plus présente dans le débat depuis la mise en place en 2010 d'un *EU Office* à Bruxelles, doté d'emblée d'une dizaine de postes et chargé spécifiquement du plaidoyer auprès des institutions. Ces deux organisations peuvent sembler très proches : elles défendent plusieurs mesures communes – registre de transparence, publicité des agendas, empreinte législative –, et partagent certaines initiatives, telle leur lettre commune au commissaire Timmermans en mai 2015. Militant aux côtés d'*Alter EU*, *TI* et son *EU Office* le font cependant à partir d'une position très différente et en fonction d'objectifs qui contrastent avec ceux du *CEO* et des « anti-lobbies ».

Contrairement à ces derniers tout d'abord, l'investissement de *TI* sur ce terrain ne s'inscrit pas dans le prolongement d'un engagement ou même d'une spécialisation concernant le *lobbying*. Si la communication de l'*EU Office* tend à naturaliser la place centrale du *lobbying* dans l'agenda de l'organisation, cet intérêt est plutôt le fait des bureaux de Bruxelles et de certaines capitales européennes et ne s'observe pas ailleurs, ne serait-ce que sur les sites des chapitres de pays comme les USA ou le Canada, dont les *campaigners* bruxellois présentent la réglementation en exemple³⁷. On peut faire l'hypothèse que la prise en charge de cette question du *lobbying* constitue notamment un moyen pour l'organisation, de se positionner sur la scène bruxelloise et à l'échelle européenne, l'intérêt du *lobbying* comme objet de mobilisation tient en outre à la forte attention politique et institutionnelle dont il

³⁶ Tandis que le site [politico.eu] mettait en place en 2014 une rubrique régulière sur les sujets liés à la transparence, les *campaigners* ont souvent évoqué leur difficulté à trouver, en dehors des périodes de crise ou de scandale, des journalistes y compris chez les correspondants à Bruxelles intéressés par le dossier.

³⁷ « Oui, je pense qu'aux USA le débat public est mieux informé parce qu'on a des données fiables sur les dépenses des *lobbyistes*, et au Canada où on a toutes les réunions [qui sont rendues] publiques. (...) Il y a d'autres aspects évidemment qui interviennent dans la corruption politique ou au contraire le fait que le système politique soit libre des mauvaises influences de l'argent. Et pour nous on a identifié qu'au niveau européen, la non-transparence au niveau du *lobbying* est le problème principal, parce qu'on a des règles assez bien quant aux financements des partis et campagnes, là-dessus on est assez bien, mais on est en arrière sur le *lobbying*. (...) Après le plus grand problème c'est vraiment le Conseil [de l'Union européenne] et l'absence de règles dans la plupart des EM aussi. (...) Donc il faut plus de transparence au niveau du Conseil mais aussi compléter par plus de transparence au niveau national, on a de plus en plus d'États membres qui ont ça. La France avec la loi Sapin, on espère qu'il y aura un bon registre mais en Allemagne, rien pour l'instant à l'horizon. » (Entretien, chargé de plaidoyer, TI EU Office, avril 2015).

bénéficie de la part des institutions³⁸, et au fait qu'il y soit associé à la transparence, revendiquée par *Transparency International* comme « sa » cause et son cœur d'expertise.

C'est en effet en fonction de la position que *TI* revendique auprès d'un ensemble d'acteurs institutionnels, politiques et privés qu'il faut comprendre la contribution de son *EU Office* à cette mobilisation. Créée en 1993 par un ancien directeur de la Banque Mondiale, Peter Eigen, *Transparency International* se présente comme un « mouvement mondial »³⁹_[B5], au service d'une cause morale dans le cadre de laquelle elle offre ses services – un ensemble de technique, de normes et de dispositifs universels permettant d'éradiquer, quels que soient les contextes nationaux et institutionnels, la corruption sous ses différentes formes (Robert, 2016). Proche par son histoire des organisations financières internationales, avec lesquelles elle entretient des collaborations étroites⁴⁰, *TI* l'est également par sa posture, comme en témoignent ses références fréquentes aux normes élaborées par l'OCDE (2003) et les Nations Unies (2003) en matière de lutte contre la corruption. Plus généralement, sa volonté de proposer aux acteurs publics des « outils » – règles et méthodes – pour garantir le bon fonctionnement de la démocratie, la place dans le droit fil de leurs investissements sur le terrain de la « bonne gouvernance ». C'est également en expert et en conseiller qu'elle se positionne auprès des institutions européennes : à titre d'exemple, son rapport *Lobbying in Europe* de 2015 est de fait financé par la Commission européenne, avec laquelle elle a par ailleurs signé en mars 2015 un partenariat qui l'associe directement au contrôle de la gestion des fonds structurels européens.

Cette posture d'expert va de pair avec une conception du *lobbying* très proche de celle défendue par les acteurs avec qui elle entend travailler, et compatible avec ses propres pratiques et modes d'interventions. Le *lobbying* y est d'abord appréhendé (*TI*, 2014, 2015) non pas comme un problème *per se*, mais comme une pratique indispensable à la démocratie, et susceptible de lui nuire si, et seulement si, les institutions qu'il cible fonctionnent mal. «^oNous, on travaille pour que les politiques prennent les meilleures décisions possibles, parce que normalement s'il y a plus d'information, les décisions prises par la politique deviennent meilleures donc l'empreinte législative peut aussi aider à ça si les politiciens cherchent pro-activement à consulter plus largement.⁴¹ » De manière complémentaire et en lien avec l'histoire de *TI* et sa « spécialisation », ces risques sont prioritairement analysés en termes de corruption. Autrement dit, là où *Alter EU* voit plutôt des logiques institutionnelles délibérément orientées idéologiquement, *TI* identifie des comportements individuels non éthiques, voire illégaux, éventuellement encouragés par un défaut d'encadrement. Enfin, ce sont les règles et les pratiques en vigueur qui protègent ou au contraire potentialisent ces risques.

³⁸ Celle-ci se traduisant par des financements (le 1^{er} rapport à l'échelle de l'Union européenne sur le *lobbying* (*TI*, 2015) est financé par la Commission, DG Migration and Home affairs), et des opportunités de réformes : « On a des ressources limitées, et il faut se concentrer sur les opportunités et il va y avoir une nouvelle proposition pour un registre 'obligatoire', qui devrait arriver cette année, la consultation commence en mars, et on s'attend vers la fin de l'année à ce que les négociations s'ouvrent entre la Commission, le PE et on espère le Conseil et donc il faut se concentrer sur cette opportunité. » (Entretien, chargé de plaidoyer *TI*, février 2016).

³⁹ Par l'intermédiaire de ses sections nationales (ou « chapters »), *TI* est présente dans plus d'une centaine de pays à travers le monde, et dans la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne. Sur la dimension internationale de *TI* : (Barcham, Larmour, 2006 ; Lang, 2014).

⁴⁰ Prenant des formes diverses : de sièges offerts à d'anciens hauts fonctionnaires dans les CA des chapitres de *TI*, à la production commune de rapports en passant par les contrats de consultance proposés à *TI*.

⁴¹ Entretien, responsable du plaidoyer sur la transparence, *TI EU Office*, avril 2015.

Cette conception participe d'une dépolitisation du *lobbying* au sens où elle construit cette pratique comme non problématique et n'en interroge ni les fondements, ni les effets politiques. Elle fait de même avec les normes visant à la prévention de la corruption. Celles-ci sont en effet considérées comme « neutres », et non pas comme le produit d'arbitrages entre des positions et des intérêts différents concernant par exemple le statut des élus, leurs conditions d'entrée dans la fonction publique, etc. Cette double dépolitisation du *lobbying* et des mesures de transparence est essentielle à la promotion de *TI* et son expertise. En revendiquant la dimension purement technique de ses interventions et de leurs contenus, elle justifie, d'une part, sa légitimité à se saisir de sujets qui dans cette perspective ne relèvent plus – exclusivement – du débat politique et citoyen. Autrement dit, *TI* rend ainsi son travail d'évaluation et de préconisation auprès des autorités nationales et européennes compatible avec une ligne d'action qui la conduit par ailleurs à défendre la participation du plus grand nombre à la définition de l'action publique. La « neutralité » associée à ces normes va, d'autre part, de pair avec leur « universalité », c'est-à-dire, ici, leur capacité à produire des effets positifs partout où l'organisation les promeut, indépendamment des contextes organisationnels et/ou nationaux.

La posture d'expert international de *Transparency International* détermine ainsi une certaine conception du *lobbying* et de la transparence mais aussi des manières de la promouvoir. Elle lui permet de jouer pleinement la carte de l'organisation mondiale qu'elle entend incarner, et depuis cette position, de mettre en œuvre des stratégies de plaidoyer qui fonctionnent très largement sur le principe de la comparaison internationale et du *benchmark*. Celles-ci s'épanouissent particulièrement bien dans le contexte européen (Bruno, 2008) : elles jouent ici de la mise en concurrence entre les États d'une part, les institutions d'autre part et enfin avec Washington. Le premier rapport de 2014 s'inscrit par exemple dans la continuité d'un document de la Commission européenne comparant les mérites des 28 États membres en matière de corruption : il propose de combler un manque en travaillant sur les institutions européennes elles-mêmes et plus précisément sur dix d'entre elles dont il évalue les performances sur quatre dimensions (*independance, integrity, transparency, accountability*). En position de surplomb, *TI* peut ainsi mettre à profit les stratégies de *blaming and shaming* et peut aussi proposer d'être l'artisan d'une « harmonisation des règles d'encadrement du *lobbying* en Europe » (*TI*, 2015, 6).

Cette forme de dépolitisation et la posture d'expert qui la sous-tend ont enfin des incidences sur les arguments privilégiés par *TI*, ainsi que sur le type de mesures qu'elle promeut. Convoquant à l'envi la crise morale et de légitimité des institutions pour souligner l'urgence de leur réforme⁴², *TI* et ses *campaigners* mettent en revanche beaucoup de soin à éviter des formulations trop « idéologiques », position qui leur permet également de prendre de la distance avec la coalition *Alter EU*, présentée comme « plus orientée politiquement »⁴³ : il est ainsi moins souvent question, par contraste avec le discours d'*Alter EU* et surtout de ses organisations fondatrices, des effets néfastes du lobbying sur « les politiques anti-sociales de l'UE » ou de « l'orientation libérale de la Commission »⁴⁴. De même, lorsqu'ils évoquent leurs soutiens au Parlement, les salariés de *TI* insistent-ils sur leur appartenance à plusieurs

⁴² À l'image de cette emblématique phrase d'introduction au premier rapport sur l'UE : « *Can we be sure that the EU institutions are free of the corruption risks present at the national level? Public trust in the EU institutions is low, and recent scandals have called into question EU integrity. The Transparency International EU Office presents the first ever comprehensive review of corruption and integrity risks in the EU institutions -the EU Integrity System report* » (EUIS, 2014, p. 8).

⁴³ Entretien avec un *policy officer* « EU integrity » de *TI* à Bruxelles, avril 2015.

⁴⁴ Entretien, chargé de plaidoyer du *CEO*, octobre 2015.

groupes politiques, et leur volonté de se positionner « au-delà des partis et de leurs débats ». Cette divergence s'observe également en ce qui concerne les objectifs visés par *TI*. À première vue, les orientations préconisées sont pour une large partie alignées sur celles que défend *Alter EU*. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la réforme en cours du registre de transparence, à propos de laquelle les deux organisations ont, pour la première fois, adressé une lettre commune au commissaire Timmermans en mai dernier⁴⁵. Si l'on y regarde de plus près toutefois, la question de l'égalité d'accès que doit favoriser la réforme n'y fait pas l'objet d'un traitement identique : les plaidoyers y font moins souvent référence, et s'attachent à ne pas la présenter comme opposant les intérêts économiques/privés et publics. Elle alimente enfin des positions plus réservées, en particulier sur la question de l'obligation faite à la Commission de respecter des critères et quotas précis dans ses pratiques de consultation.

La place croissante prise par *TI* sur le terrain de la transparence participe du succès de cette politique, en même temps qu'elle contribue à marginaliser la conception qu'en défend *Alter EU*. *TI* occupe progressivement une position d'interlocuteur privilégié de la Commission et de nombreux parlementaires, objectivée *via* les nombreux événements auxquels elle est invitée, mais aussi par le plus grand succès de son *pledge* de 2014 et la constitution consécutive d'un intergroupe (voir *supra*). Elle donne de ce fait un poids et une légitimité supplémentaires à une lecture moralisante et dépolitisée du *lobbying*. Ces éléments sont à mettre en relation, en outre, avec l'évolution concomitante des organisations professionnelles représentant les cabinets de lobbying (EPACA) et les *lobbyistes* (SEAP) sur la période. Alors même qu'elles s'y étaient montrées tout à fait hostiles en 2005⁴⁶ ces dernières vont progressivement afficher leur soutien à un certain nombre d'initiatives engagées dans ce sens par les institutions et/ou promues par *TI*, auprès desquelles elles sont désormais plus souvent représentées qu'*Alter EU*⁴⁷.

Les raisons et les modalités selon lesquelles ces associations professionnelles ont investi le terrain de la transparence mériteraient un plus long développement que ce que nous permet le cadre de cet article. On voudrait ici souligner que cet investissement résulte de – autant qu'il participe à – la reconfiguration des mobilisations autour de la transparence et à la redéfinition de son contenu. Ainsi, leur soutien affiché notamment au registre reflète-t-il la légitimité acquise dans l'espace européen par les politiques de transparence, et répond au principe, cher à la profession, selon lequel il vaut mieux participer plutôt que de s'exclure et de paraître en outre de mauvaise volonté. Des premiers entretiens conduits avec des *lobbyistes* adhérents de ces structures, il ressort qu'une fraction de la profession perçoit, dans cette entreprise réformatrice, l'occasion d'y valoriser ses capitaux et sa définition du métier. Les discours évoquent notamment la transparence comme un moyen d'en finir avec le *lobbying* « à la papa », exclusivement appuyé sur des ressources relationnelles, voire « mondaines » au profit d'un modèle professionnel fondé sur l'expertise et qui s'épanouirait mieux dans un cadre à la fois plus réglementé et pluraliste⁴⁸. Cet enrôlement des organisations professionnelles conforte à son tour le travail de légitimation par les institutions, des mesures qu'elles adoptent, mais aussi plus largement le cadrage du « problème du *lobbying* » en termes de corruption et d'éthique. Ce faisant, elles participent, elles aussi, à la marginalisation

⁴⁵ « *Over 100 NGOs call for full transparency* », letter for VP Frans Timmermans, 11th May 2015.

⁴⁶ Comme le rappelle H. Michel (2013), la naissance de la SEAP à la même période est directement liée à la volonté pour ses membres de faire front commun face au projet d'un encadrement plus strict des pratiques de *lobbying*.

⁴⁷ À l'exemple de la conférence organisée par EPACA et TI le 6 septembre 2016 à l'occasion de la clôture de la consultation publique sur le registre de transparence, et à laquelle ils invitent des représentants du Parlement, de la Commission et du Médiateur, mais aucune autre organisation issue de la société civile.

⁴⁸ Entretien, directrice et associée d'un cabinet d'affaires publiques situé à Paris et à Bruxelles, mai 2015.

d'*Alter EU* et plus encore de ses organisations fondatrices, tout en consolidant la position « médiane », donc apparemment « neutre », de *TI*.

Au moment où plusieurs dispositifs de transparence sont en cours de discussion dans les institutions européennes, que nous enseigne l'histoire de cette décennie de mobilisations ? S'il est trop tôt pour prendre la pleine mesure de leurs effets et usages politiques, cet article s'est plutôt attaché à observer comment cette politique a construit le « problème du *lobbying* », en écartant certaines lectures et pistes de réformes, et en transformant les acteurs qui s'y sont engagés. La politique de transparence a en particulier participé à la consécration et à la légitimation du *lobbying* selon trois principales modalités.

Elle s'apparente d'abord à une dépolitisation du *lobbying* qui passe principalement par sa moralisation. Le problème du *lobbying* y est en effet progressivement réduit à des formes, certes scandaleuses mais toutefois exceptionnelles, de contravention individuelle au droit, (corruption, conflits d'intérêts), ou un peu plus largement à des entorses à l'éthique professionnelle. Cette conception s'impose contre une lecture alternative, pourtant portée par les acteurs les plus précocement et fortement impliqués, qui entend traiter ses effets structurels, et lui attribue notamment, en tant que mode de relation privilégié entre les institutions et les groupes d'intérêt, une fonction de reproduction des rapports de domination des intérêts économiques sur les intérêts « publics ». L'insuccès de cette problématisation plus politique du *lobbying* s'objective notamment dans les échecs répétés des mesures qui s'en inspirent et qui apparaissent comme des lignes rouges pour la Commission et le Parlement : c'est le cas de toutes celles visant à encadrer la sélection de leurs interlocuteurs (critères de représentativité, d'équilibre, d'expertise, exclusion de certaines catégories d'acteurs, etc.), c'est également celui des dispositions visant à réguler (et limiter) l'ensemble des relations entre *lobbyistes* et agents des institutions (modalités du passage vers le secteur privé, statut des collaborateurs politiques, définition large du conflit d'intérêt).

La moralisation du *lobbying* permet ensuite de le réhabiliter, et la transparence plus largement de le valoriser : en plaçant en pleine lumière les rencontres entre groupes d'intérêts et les acteurs politiques et administratifs, elle est censée éclairer et éradiquer les illégalismes et restaurer la confiance du citoyen, dûment informé ; elle met également en évidence l'ouverture des institutions et l'intérêt qu'elles manifestent à leur public. Ainsi, tous les préambules des projets de réformes présentent le *lobbying* comme une activité légitime et essentielle pour la démocratie, et ce notamment parce qu'il permettrait de fonder les politiques sur des connaissances solides et d'associer leurs destinataires à la formulation de l'action publique.

Cette légitimation du *lobbying* s'observe enfin en actes : le dialogue continu avec les organisations actives en matière de transparence est l'une des finalités principales autant que le mode d'élaboration de cette politique. Or, comme on l'a souligné, ces sollicitations institutionnelles semblent contribuer à transformer leurs destinataires, en orientant leurs pratiques et en pesant sur leurs rapports de force. C'est d'abord le cas de *TI* et des organisations représentant les professionnels du *lobbying* : s'ils ne s'y réduisent pas, leur ralliement à la cause et leur visibilité croissante peuvent notamment être rapportés au succès d'une conception moralisante de la transparence, et à l'accueil privilégié qui leur est fait à la Commission et par une majorité de parlementaires. C'est aussi et surtout celui d'*Alter EU* et de ses organisations fondatrices. Activement engagées dès 2010 dans un dialogue régulier

avec le Secrétariat général et certains parlementaires, elles ont en outre ajusté en partie leur discours. Ainsi, alors que la coalition avait été, en 2009-2010, le lieu de débats houleux concernant l'usage de ce terme, elle semble avoir aujourd'hui partiellement intégré le terme dans sa communication, comme le laisse entendre la réponse apportée sur son site internet à la question : « *What is lobbying ?* » : « *Of course, not all lobbying is bad. Lobbying can contribute to better policy-making. But it is important that all lobbying is conducted transparently. (...) Ultimately, lobby transparency should lead to better public policy-making* ».

Comme l'évoquent notamment les témoignages très critiques recueillis auprès des *campaigners* successifs du *CEO* à l'endroit des dispositifs de consultation de la Commission, l'adoption dans le cadre d'*Alter EU* d'un discours et de pratiques contribuant à légitimer le *lobbying* n'est pas le fait d'une conversion de ses *campaigners* aux vertus de celui-ci. Un tel réagencement des valeurs n'apparaît ici ni comme une conséquence fatale, ni comme une cause nécessaire de la conformation à de « nouveaux » modes d'action. Si cette conformation ne doit donc pas être confondue avec une « domestication » (Ollion, Siméant, 2015), elle n'est pas non plus le produit d'un choix purement stratégique et fonctionnel, comme tend parfois à le considérer la littérature théorique à propos du succès du plaidoyer/*lobbying* (Broscheid Coen, , 2007^[B6]). Outre les doutes partagés par les membres des organisations fondatrices sur les « résultats » de leur mobilisation, cet article a souligné les multiples ajustements, en discours et en pratiques, exigés par la mise en œuvre d'une telle mobilisation (depuis la recherche de certaines alliances militantes et soutiens institutionnels, passant par l'adoption de formes de division et spécialisation du travail politique, jusqu'au développement de répertoires d'action et compétences spécifiques). Il invite ainsi à poursuivre la réflexion sur ce qu'implique concrètement la capacité de ce système politique à imposer à ses opposants la forme de leurs revendications.

Cécile Robert
Université de Lyon, Triangle
cecile.robert@sciencespo-lyon.fr

ALDRIN, P. (2013), ^[B7]« La “société civile européenne”, entre idéal démocratique et contingences politiques. De Maastricht à Lisbonne, les mises à l'agenda parlementaire de l'ouverture aux lobbys et à la société civile », dans AUVRET-FRINCK, J. (dir.), *Le Parlement européen après le traité de Lisbonne*, Bruxelles, Larcier

ALTER EU (2010), *Bursting the Brussels Bubble. The Battle to Expose Corporate Lobbying at the Heart of the EU*.

ALTER EU (2013), *Who's Driving the Agenda at DG Enterprise and Industry? The Dominance of Corporate Lobbyists in DG's Enterprises Expert Groups*.

BARHAM, M., LARMOUR, P. (2006), « Civilizing Techniques: Transparency International and the Spread of Anti-corruption », *Public Administration and Development*, 26, p. 173-184.

BECKER, H. (1969) (ed.), *Social Problems: A Modern Approach*, New York (N.Y.), John Wyler.

BEZES P. (2005), « Le modèle de “l'État-stratège” : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 4, p. 431-450.

BROSCHIED, A., COEN, D. (2007), « Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good Politics », *Journal of European Public Policy*, 14(3), p. 346-65.

BRUNO, I. (2008), *À vos marques®, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.

CEO (2000), *Europe Inc. regional and global restructuring and the rise of corporate power*, Pluto Press.

CHABANET, D. (2009), « Les enjeux de la codification des groupes d'intérêt au sein de l'UE », *Revue française de science politique*, 59 (5), p. 997-1019.

CINI, M. (2008), « European Commission Reform and the Origins of the European Transparency Initiative », *Journal of European Public Policy*, 15 (5), p. 743-760.

CINI, M. (2010), « Éthique et réforme administrative de la Commission européenne », *Revue française d'administration publique*, n° 133, p. 45-60.

COMMISSION EUROPEENNE (2006), *Livre vert Initiative européenne en matière de transparence*, COM 2006, 194 final.

COMMISSION EUROPÉENNE (2007) *Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative'*, COM (2007) 127 final.

COMMISSION EUROPEENNE (2008), « Communication Initiative européenne pour la transparence : un cadre pour les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite) », COM (2008) 323 final.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010), *Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register*, SEC (2010) 1360.

COMMISSION EUROPEENNE (2011), « Code de conduite des commissaires », C (2011) 2904.

COMMISSION EUROPEENNE (2014a), *Décision de la Commission relative à la publication d'informations sur les réunions tenues entre les directeurs généraux et les organisations ou les personnes agissant en qualité d'indépendants*, C (2014) 9048 final.

COMMISSION EUROPEENNE (2014b), *Décision de la Commission relative à la publication d'informations sur les réunions tenues entre les commissaires et les organisations ou les personnes agissant en qualité d'indépendants*, C (2014) 9051 final.

COMMISSION EUROPEENNE (2015), *2016 Work Programme Documents*.

COMMISSION EUROPEENNE (2016), *Proposal for a Interinstitutional Agreement on a Mandatory Transparency Register Brussels*, 28.9.2016, COM (2016) 627 final.

COURTY, G., MICHEL^[B8], H. (2012), « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'eurocratie », dans GEORGAKAKIS, D. (dir.) (2012), *Le champ de l'eurocratie*, Paris, Economica.

DOUILLET, A.-C. (2013), « La transparence comme enjeu de luttes : Alter EU et la transparence des groupes d'experts de la Commission européenne », dans DROUIN, N., FOREY, E. (dir.), *La transparence en politique*, Paris, LGDJ/Institut universitaire Varenne, p. 319-332.

GREENWOOD, J. (2011)^[B9], « 'The Lobby Regulation Element' of the European Transparency Initiative: Between Liberal and Deliberative Models of Democracy », *Comparative European Politics*, 9 (3)

GREENWOOD, J., DREGER^[B10], J. (2013), « The Transparency Register: A Strong Vanguard of European Lobby Regulation? », *Interest Groups & Advocacy*, 2 (2).

HASSENTEUFEL, P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

HOLMAN, C., LUNEBURG^[B11], W. (2012), « Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform », *Interest Groups & Advocacy*, 1 (1).

JOURDAIN, L. (2014), « Comment peut-on militer à Bruxelles pour une « Autre Europe » ? Le cas du Collectif ALTER-EU », *Politique européenne*, n° 43, p. 210-241.

LANG, B. (2014), « La genèse d'un militantisme académique contre la corruption. Conditions de possibilité et stratégies de l'implantation locale de Transparency International au Portugal », Mémoire de master 2, sous la direction de P. Aldrin, Sciences Po Aix-en-Provence.

KOHLER-KOCH, B. *et al.* (2013), *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society*, Oxford, OUP.

LINDSTEDT, C., NAURIN^[B12], D. (2010), « Transparency is not Enough. Making Transparency Effective in Reducing Corruption », *International Political Science Review*, 31 (3).

MICHEL, H. (2013), « EU Lobbying and European Transparency Initiative : A Sociological Approach to Interest Groups » in KAUPPI, N. (ed.), *A Political Sociology of Transnational Europe*, Colchester, ECPR Press.

OCDE (2003), *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, 28 mai 2003 - C(2003) 107.

OECD (2009), *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*.

OECD (2010), *Recommendation Adopted by OECD Member Countries on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*.

OECD (2013), *Transparency and Integrity in Lobbying*.

OLLION, E. (2015), « Des mobilisations discrètes : sur le plaidoyer et quelques transformations de l'action collective contemporaine », *Critique internationale*, n° 67, p. 17-31.

OLLION, E., SIMEANT, J. (2015), « Le plaidoyer : internationales et usages locaux », *Critique Internationale*, n° 67, p. 9-15.

PARLEMENT EUROPEEN (1992), RAPPORTEUR : M. MARC GALLE, *TRAVAUX RELATIFS A UN PROJET DE REGLEMENTATION DU LOBBYING EUROPEEN*, 8 OCTOBRE 1992

PARLEMENT EUROPEEN (1995), RAPPORTEUR : M. GLYNN FORD, *RAPPORT SUR LES GROUPES D'INTERET AU PARLEMENT EUROPEEN*, 4 DECEMBRE 1995

PARLEMENT EUROPEEN (1996), RAPPORTEUR : J. T. NORDMANN, *RAPPORT SUR LA TRANSPARENCE ET LES INTERETS FINANCIERS DES DEPUTES*, 8 JUILLET 1996

PARLEMENT EUROPEEN (1996), RAPPORTEUR : M. GLYNN FORD, *2^{EME} RAPPORT SUR LES GROUPES D'INTERET AU PARLEMENT EUROPEEN*, 8 JUILLET 1996

PARLEMENT EUROPEEN (1996), RAPPORTEUR : J. T. NORDMANN, *2^{EME} RAPPORT SUR LA TRANSPARENCE ET LES INTERETS FINANCIERS DES DEPUTES*, 9 SEPTEMBRE 1996

PARLEMENT EUROPEEN (2015), *Transparence, responsabilité et intégrité au sein des institutions, projet de rapport d'initiative de la commission affaires constitutionnelles*, rapporteur : Sven Giegold, 18 novembre.

PARLEMENT EUROPEEN (2015), *Provisional Text of the Proposed Interinstitutional Agreement Between the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on Better Regulation*, 15 décembre.

PARLEMENT EUROPEEN (2016), *Rapport sur la révision générale du règlement du Parlement européen, Projet de rapport de la Commission des affaires constitutionnelles*, rapporteur : Richard Corbett, 22 novembre.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press (2nd ed.).

NATIONS UNIES (2003), *Convention des Nations Unies contre la corruption*, Résolution de l'Assemblée Générale 58/4 du 31 octobre.

REGULATION (EU, Euratom) n°1023/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 Amending the Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union.

ROBERT, C. (2001), « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n°15, p.61-75

ROBERT, C. (2013), *Politiques de l'expertise. Une sociologie des usages politiques de l'expertise à l'échelle européenne*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Lyon 2.

ROBERT, C_[B13]. (2014), « Le tournant managérial dans les administrations européennes », dans LAMBERT ABDELGAWAD, E., MICHEL, H. (dir.), *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*, Bruxelles, Larcier.

ROBERT C. (2016), « Les instruments de la transparence : usages et enjeux politiques des formes de connaissances sur le lobbying », communication au colloque *Lobbying et groupes d'intérêt au cœur du champ du pouvoir européen*, ENSL-Sciences Po Lyon.

SMISMANS, S_[B14]. (2014), « °Regulating Interest Group Participation in the EU: Changing Paradigms between Transparency and Representation° », *European Law Review*, 39, 470_492.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL – EU OFFICE (2014), *The European Union Integrity System –EUIS*.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015), *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*.

VAUCHEZ, A. (2014), *Démocratiser l'Europe*, Paris, Le Seuil, La République des idées