HAL
open science

Les dispositifs de transparence entre instruments de gouvernement et 'machines à scandales' : fabrique et mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen

Cécile Robert

To cite this version:

Cécile Robert. Les dispositifs de transparence entre instruments de gouvernement et 'machines à scandales' : fabrique et mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen. Politique européenne, 2018, 61 (3), pp.174-210. 10.3917/poeu.061.0174 . halshs-01984568

HAL Id: halshs-01984568

https://shs.hal.science/halshs-01984568v1

Submitted on 25 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. Les dispositifs de transparence entre instruments de gouvernement et 'machines à scandales' : fabrique et mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen. *Politique européenne*, l'Harmattan, 2018, pp.174-210. ⟨10.3917/poeu.061.0174⟩. ⟨halshs-01984568⟩

Cécile Robert, Sciences Po Lyon, Triangle (cecile.robert@sciencespo-lyon.fr)

Les dispositifs de la transparence entre instruments de gouvernement et « machines à scandales[1] ».

Usages et enjeux politiques des formes de connaissances sur le lobbying européen

Abstract

Transparency data and registers: instruments of government or scandal machines? Political uses and issues of forms of knowledge on EU lobbying

For 15 years, European transparency policy has mostly consisted in publicizingbdata on decision-making processes and on the actors they involved. Oftenbpresented as a mean to restore public trust in the EU, those data have been also perceived and used by pro-transparency NGOs as a way to reveal the EU system's dysfunctions. This article analyses the socio-technical processes through which those data are defined, produced and made public, and the negotiations which they imply, revealing the different dimensions of this "government by transparency" and the ambivalence of "transparency" as a watchword. The article first studies how these processes and data shape the representation of the social phenomena that they intend to make visible: "the organized civil society" and its place in the European policy-making. It then shows how they have been instrumental in the enrollment of the actors targeted by this policy and especially of the most critical ones. Finally, the article focusses on their potential uses, as tools for advocacy or as professional resources for lobbyists.

Résumé

Depuis une quinzaine d'années, la politique européenne de transparence s'est principalement traduite par la provision de données concernant les processus décisionnels européens, et les acteurs qui y contribuent : élus, administrateurs et représentants d'intérêts. Présentés comme un moyen de rétablir la confiance des citoyens dans l'UE, ils sont aussi investis par les ONG pro-transparence comme une façon de produire du scandale, et d'objectiver les dysfonctionnements de l'UE. Mettant ainsi en évidence la polysémie de la transparence comme mot d'ordre et la diversité des entreprises politiques et morales qui en font la promotion, l'analyse des dispositifs socio-techniques de fabrique et publicisation de ces données, et des négociations dont ils sont l'enjeu permet d'explorer différentes facettes de cet instrument d'action publique, et du gouvernement par la transparence. Dans cette perspective, l'article observe d'abord comment ces dispositifs et données façonnent les représentations des phénomènes – « la société civile organisée » et sa place dans le policy-making européen – dont elles sont censées rendre compte. Il montre ensuite comment ils ont été le vecteur de l'enrôlement des acteurs cibles de cette politique et en particulier des plus critiques. Il revient enfin sur les usages des données qu'ils rendent – ou non – possibles, tant comme instrument de plaidoyer que comme ressource professionnelle pour les lobbyistes.

[1] L'expression « machine à scandale » est empruntée à l'article de Sylvain Parasie (2013) concernant les usages militants des bases de données.

Engagés depuis le début des années quatre-vingt-dix, le développement et l'encadrement des relations entre les institutions européennes et les groupes d'intérêt se sont opérés, à partir de 2005, sous l'égide de la transparence (Robert, 2017a). Pour cette raison, la « règlementation » du lobbying a essentiellement pris la forme de dispositifs de mise à disposition de données sur les groupes d'intérêt actifs à l'échelle européenne et leurs relations avec les acteurs politiques et institutionnels. C'est l'objectif du registre européen de transparence initié par la Commission en 2008, rejoint par le Parlement depuis 2011 (Parlement, 2016a), dont la révision est en cours de négociation avec le Conseil depuis septembre 2017. L'impératif de transparence s'applique aussi et surtout aux institutions : députés (PE, 2016b), commissaires (Commission, 2017), et fonctionnaires européens (UE, 2013) sont invités à déclarer leurs revenus et emplois occupés au cours, et à l'issue, de leurs mandats, ainsi qu'à rendre (des) compte(s) sur les interlocuteurs qu'ils choisissent d'associer à leur réflexion. La création du registre des groupes d'experts de la Commission (en 2005) et sa réforme récente[2], la mise en ligne des agendas des commissaires, de leurs cabinets et des directeurs généraux (Commission, 2014), l'adoption progressive par les parlementaires de la pratique de l'empreinte législative[3] vont dans ce sens.

Si la plupart des travaux académiques sur la représentation d'intérêts à l'échelle européenne fait désormais référence à ces données, ils sont encore peu nombreux cependant à les interroger et à s'y intéresser pour elles-mêmes[4]. Ceux qui s'y sont consacrés ont principalement mis l'accent sur la question de la qualité – fiabilité, richesse, degré de précision – des informations rendues publiques. Les dispositifs actuels y sont mis en perspective avec les formes de recensement préexistantes à l'échelle européenne ou des dispositifs similaires créés dans d'autres contextes nationaux. Il s'agit d'identifier les modalités de comparaison de données disparates (Wonka et al, 2009 ; Berkhout, Lowery, 2010) mais aussi d'évaluer leur contribution à l'encadrement du lobbying (Chari et Crepaz, 2017 ; Chari et al, 2007 ; Holman et Luneburg, 2012 ; Greenwood et Dreger, 2013). Une telle perspective, rejoignant d'ailleurs sur ce point celle des ONG mobilisées en faveur de la transparence, éclaire les limites de cet « encadrement » européen. Outre qu'il s'est construit en mettant de côté les mesures visant à règlementer beaucoup plus strictement les relations des acteurs institutionnels et politiques aux « cibles » de l'action publique[5], ce cadre reste peu exigeant y compris en matière de transparence : les exigences en termes d'informations y seraient moins importantes, la démarche d'inscription non juridiquement contraignante, et les moyens administratifs consacrés à la collecte et au contrôle des données, de même que les sanctions prévues, sont restés limités.

Si elle est indéniable, la fragilité de ces dispositifs n'en épuise toutefois pas le sens, pas plus qu'elle ne permet de conclure à l'absence d'effets de la politique de transparence sur le destin du lobbying à l'échelle européenne. D'une part, comme le rappelle une longue tradition de recherche sur les usages politiques et sociaux de la quantification (Bezes et al., 2016 ; Desrosières, 2008), les instruments de mesure fabriquent, autant qu'ils reflètent, des représentations : ils reposent sur des découpages – arbitraires – de la réalité sociale qu'ils

[2] Qui s'est notamment traduite par la mise en ligne d'informations supplémentaires sur la composition des groupes et une partie de leurs débats (Commission, 2016).

[3] Consistant à annexer au rapport (législatif ou non) une liste des entités ou personnes dont le rapporteur a reçu des contributions, sa pratique sur la base du volontariat a été reconnue officiellement par le rapport Corbett (PE, 2016b) et encouragée par le rapport Giegold adopté en septembre dernier (PE, 2017).

[4] A l'exception notamment des travaux de G. Courty, en particulier sur le cas du registre français : (Courty, 2018 et l'article de G. Courty et M. Millet dans ce même dossier).

[5] Qu'il s'agisse des modalités de sélection de ces interlocuteurs ou des formes de dépendance des fonctionnaires et députés à ces derniers (modalités d'exercice dans le secteur privé pendant ou après le poste, définition élargie du conflit d'intérêt, statut des collaborateurs politiques, etc.) (Robert, 2017a).

contribuent ainsi à naturaliser. Les travaux explorant la genèse et l'institutionnalisation de la représentation d'intérêt ont montré que les catégories mobilisées pour désigner ces derniers n'y faisaient pas exception et que loin de s'imposer naturellement, elles étaient tout à la fois historiquement et nationalement situées (Laurens et Michel, 2013 ; Offerlé, 2007).

D'autre part, la nature particulière des politiques de transparence invite à être plus attentif encore aux effets performatifs de la production de données. Destinées non pas seulement au travail gouvernemental mais à être systématiquement publicisées, elles ont été en outre progressivement saisies, depuis une trentaine d'années et conjointement au développement de l'informatique contemporaine, comme des ressources politiques par un ensemble de mouvements sociaux très divers. Ces derniers ont fait de leur « libération » un enjeu central et de leur exploitation un moyen essentiel (Denis et Goeta, 2013 ; Lathrop et Ruma, 2010 ; *Mouvements*, 2014 ; Nolin, à paraître), en les utilisant notamment comme « machines à scandales », visant à « prendre le public à témoin et [à] lui proposer des objets d'indignation » (Parasie, 2013). Un tel contexte invite à faire de ces données et plus particulièrement de leur processus de production et mise à disposition un objet d'investigation : invisibilisé par le discours – aussi bien institutionnel que militant – sur la transparence, il est pourtant essentiel pour en saisir les enjeux politiques. La mise à jour des opérations réalisées sur ces données éclaire en effet le rôle central de ceux qui les réalisent, les entreprises politiques qui les orientent et/ou auxquelles elles font obstacle, ou encore les savoir-faire, les investissements de forme et les ajustements politiques qu'elles impliquent.

Les données de transparence analysées ici constituent, sous cet aspect, un cas particulièrement intéressant : leur production suppose en effet une série d'accords et de conventions concernant notamment la définition du lobbying, ses frontières professionnelles, le périmètre institutionnel de son exercice, et les façons de différencier – ou non – les organisations qui s'y engagent. En outre, leurs usages politiques escomptés dans les débats autour de la règlementation du lobbying en accentuent les enjeux symboliques. Aux côtés des acteurs institutionnels en charge de leur fabrication, la négociation de ces chiffres mobilise ainsi, dès l'origine et de façon croissante, les objets même de ces données : des professionnels du lobbying comme des organisations qui en dénoncent habituellement l'exercice.

Ces éléments suggèrent ainsi de ne pas réduire les dispositifs de transparence à la production de chiffres imparfaits, mais de s'intéresser plus généralement à la fabrique de ces derniers et aux luttes sociales et politiques dont elle est l'enjeu (Lascoumes, Le Bourhis, 2014). On propose à cet effet de les appréhender comme un instrument d'action publique, autrement dit comme « un [ensemble] de dispositif[s] à la fois technique[s] et socia[ux] qui organise[nt] des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il[s] [sont] porteur[s] » (Halpern et al, 2014, p.17). A travers l'exploration des différentes facettes du gouvernement par la production de données, il s'agit conjointement de comprendre comment les dispositifs de transparence transforment le paysage et les conditions d'exercice de la représentation des intérêts à l'échelle européenne[6].

[6] Les données empiriques utilisées dans cet article ont été collectées dans le cadre d'un travail sur l'expertise à l'échelle européenne (Robert, 2013) conduit entre 2007 et 2013 auprès des personnels des institutions, députés et représentants d'intérêts (entreprises, fédérations commerciales et industrielles, ONG et associations). Une enquête a été engagée en 2014 sur la politique de transparence qui a donné notamment lieu à une trentaine d'entretiens auprès des personnels des services en charge de la transparence dans les institutions et de la médiatrice européenne, des députés et assistants parlementaires concernés par ce dossier, de lobbyistes en poste dans des cabinets de conseil et grandes entreprises et enfin de salariés d'ONG et associations engagées sur les sujets liés à la transparence. Outre leur abondante production de rapports en ligne sur les dispositifs de transparence, des archives internes ont également été consultées.

Dans cette perspective, l'article montre d'abord comment les outils de collecte et mise en ligne des données, à travers leurs périmètres, taxinomies et architectures, reflètent les représentations institutionnelles de la « société civile organisée » et, ce faisant, façonnent le « problème » du lobbying dont ils sont censés rendre compte. Mettant ensuite l'accent sur les enjeux des données pour les organisations et professionnels concernés, il s'intéresse aux échanges que ces dispositifs ont alimentés, et à la façon dont ces relations ont transformé leurs discours et leurs pratiques. Cet article s'attache enfin aux usages des données : principaux publics et relais de ces dernières, ONG et lobbyistes participent à travers leur diffusion à promouvoir la transparence et plus largement une conception de la démocratie dans laquelle le lobbying occupe une place centrale.

I. Produire la « société civile organisée » par les registres : représentations institutionnelles et constructions statistiques

S'il existe des systèmes d'enregistrement des lobbyistes, dès les années soixante, tant au Parlement qu'à la Commission (Courty et Michel, 2012), la création du registre de transparence en 2008 marque toutefois un tournant important à plusieurs égards : elle met en jeu un travail définitionnel inédit, notamment pour identifier les acteurs et les pratiques qui en relèvent. En lien notamment avec ce nouveau périmètre, la population recensée augmente considérablement (422 organisations ayant fait le choix de s'inscrire dans la dernière version du répertoire précédent en date de 2008, contre 1168 dès 2011 à la publication d'une première version du registre commun à la Commission et au Parlement, et 11500 environ à l'automne 2017). Le registre de transparence va par ailleurs jouer un rôle central dans l'économie générale des dispositifs car c'est progressivement vers les informations qu'il contient que pointent tous les autres instruments, et à partir de ses définitions et classifications qu'ils sont bâtis (agendas publics, empreintes législatives) ou réorganisés (registre des groupes d'experts depuis 2017).

Institué dans le contexte de l'initiative européenne pour la transparence (Commission, 2007), le registre de transparence est l'aboutissement du long travail de construction symbolique initié par la Commission d'une « société civile organisée » à l'échelle européenne. Sa création s'inscrit dans le prolongement d'une politique de promotion de la « démocratie consultative » (Robert, 2013), dont il s'agit, à travers les registres, de consolider l'objet et, de façon indissociable, de légitimer les principes et démontrer le succès.

Si l'attention portée par la Commission aux groupes d'intérêts est ancienne, le livre blanc sur la gouvernance (Commission européenne, 2001) au tournant du siècle va lui conférer une nouvelle dimension : il érige en effet la participation de la société civile organisée en solution à la crise de légitimité de l'Union européenne. Comme l'indique à l'époque Panaiotis Lebessis, l'un des membres de la cellule de prospective de la Commission, impliqué dans les travaux préparatoires au livre blanc, « *Par le biais de ce que les politistes appellent le 'contrôle diffus' et, notamment, par plus de transparence du processus décisionnel, on espère ainsi donner le moyen à des parties concernées d'alerter opportunément et d'aider les principaux politiques à exercer leur rôle.* » (Dehousse et Lebessis, 2003, p. 112)

Appuyée sur le constat d'un « *essoufflement des formes traditionnelles de régulation et de légitimation démocratiques* » (*Id*, p. 110), la promotion de cette « démocratie consultative » est le moyen pour une administration européenne exposée à des contestations croissantes, à l'extérieur comme à l'intérieur des institutions, d'afficher son ouverture tout en se préservant le monopole de la définition de l'intérêt général européen et la maîtrise du dialogue institué avec les *stakeholders* (Aldrin et Hubé, 2016). Son fonctionnement repose en particulier sur une conception de cette société civile comme un ensemble de collectifs qui incarnent « des points

de vue », plutôt qu'ils ne détiennent une représentativité ou une expertise en propre : il conserve ainsi à la Commission un rôle décisif et incontournable d'identification des interlocuteurs pertinents, en fonction des sujets, et de synthèse de leurs avis (Robert, 2017b).

La politique de transparence reflète pleinement ces enjeux : ils inspirent le choix de définitions et taxinomies qui donnent à leur tour forme et force à cette façon de voir et de mobiliser la « société civile européenne » et des organisations qui la composent. On revient sur trois opérations symboliques qui illustrent la dimension performative de ces instruments de description.

La première d'entre elles réside dans le fait de faire exister un collectif par sa désignation – les groupes d'intérêt actifs auprès de l'UE –, de le donner à voir et en particulier à compter. S'il avait acquis une valeur symbolique avant même que le registre soit créé, dès la fin des années quatre-vingt-dix[7], le nombre d'organisations inscrites y constitue d'emblée un enjeu essentiel. Systématiquement mis en avant dans les discours officiels[8], comme par les observateurs spécialisés (médias, lobbyistes, ONG[9]), il est utilisé comme un indicateur du succès d'un enregistrement « volontaire », contre les défenseurs d'un dispositif juridiquement contraignant. Mais elle renvoie plus encore à la légitimité que ce chiffre semble devoir conférer aux institutions européennes elles-mêmes, et que traduisent notamment très bien les constantes comparaisons avec Washington : c'est aussi la vitalité de la société civile et de son dialogue avec les acteurs politiques et institutionnels que le chiffre vient attester. Comme le souligne l'un des eurofonctionnaires en poste au secrétariat commun du registre de transparence après avoir comparé les registres américain et européen : « *For us, the challenge is most bigger. Here in Brussels, we have an extremely vibrant and productive place of lobbying, the most complex and intensive and diverse scene of public affairs in the world*[10]. »

La construction de la « société civile organisée » par le registre s'opère, en second lieu, à travers l'assimilation aux lobbyistes d'un ensemble d'acteurs qui refusent, au moins initialement, de se reconnaître comme tels. Celle-ci s'opère d'abord par le biais d'une définition large du lobbying, soit « ***toutes les*** *activités destinées à influer,* ***directement ou indirectement****, sur l'élaboration des politiques, leur mise en œuvre et le processus décisionnel au sein des institutions de l'UE, quel que soit le lieu où elles sont menées ou le canal ou mode de communication utilisé*[11] .» Cette définition justifie l'existence du collectif ainsi constitué, en mettant en avant la matrice commune aux activités engagées par des organisations aussi différentes que de très grandes entreprises, des ONG, ou des bureaux de régions. Comme le rappelle le site officiel du registre : « *L'accent est mis sur 'ce que vous faites' plutôt que sur 'qui vous êtes*' » (Ibid). Un tel choix vise à contourner les controverses soulevées lors des

[7] Que traduisent notamment les estimations – aussi nombreuses que difficiles à sourcer – qui circulent dès cette époque sur le nombre de lobbyistes et de groupes d'intérêt actifs auprès des institutions, aussi bien dans les documents de la Commission que dans les articles de presse : (Plewhe, 2012).

[8] Dans le discours qu'il prononce en 2005 devant la *Nottingham Business School* pour annoncer l'initiative en faveur de la transparence, le commissaire Kallas choisit par exemple de reprendre à son compte les chiffres avancés par le *Corporate Europe Observatory* (*CEO*) la même année, soit une estimation haute de 15.000 lobbyistes. Par la suite, les nombres d'organisations et d'individus inscrits seront notamment au centre des rapports officiels et des communiqués publiés sur le registre et plus largement la politique de transparence.

[9] Le collectif d'ONG et d'associations *ALTER-EU*, et plus particulièrement certains de ses membres fondateurs, comme le *CEO* et *Friends of the Earth Europe* ont en effet publié de nombreux rapports à partir et à propos des données de transparence, on revient dans les parties suivantes sur les logiques et les formes de cet investissement dans le traitement des données.

[10] Entretien, octobre 2017.

[11] Site officiel du registre de transparence, rubrique « enregistrement », consulté en juin 2017. Les mots en gras apparaissent tels quels.

premiers débats au Parlement européen à la fin des années quatre-vingt-dix concernant les frontières du groupe (Robert, 2017a ; Greenwood, 2011). Cette définition permet de couvrir le périmètre le plus large possible, laissant espérer de nombreuses adhésions et attestant ainsi du succès de l'instrument. Elle offre un argument aisément mobilisable face aux organisations qui revendiquent d'être exemptées d'inscription, notamment au nom du fait qu'elle porterait atteinte à leur légitimité spécifique : après les *think tanks*, les organisations religieuses, ce sont les collectivités locales allemandes et autrichiennes qui se sont mobilisées à l'occasion de la dernière consultation publique pour en être exemptées au nom du fait que des représentants de collectivités ne sauraient être confondus avec ceux d'intérêts privés[12].

L'assimilation à laquelle procède le registre ne consiste toutefois pas seulement à placer tous ces acteurs sous la juridiction du registre : son architecture interne – les taxinomies sur lesquelles elle repose et les types d'informations qui sont demandées aux organisations – est également conçue de façon à ne pas les différencier. Par exemple, les collectifs et professionnels ont à choisir entre six grandes catégories : « *(1) cabinets de consultants spécialisés/cabinets d'avocats/consultants agissant en qualité d'indépendants, (2) 'représentants internes', groupements professionnels et associations syndicales et professionnelles, (3) organisations non gouvernementales, (4) groupes de réflexion, organismes de recherche et institutions académiques, (5) organisations représentant des églises et des communautés religieuses, (6) organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales, autres entités publiques ou mixtes* ». Or, celles-ci ne sont pas organisées autour d'un ou plusieurs critères discriminants, liés par exemple à la représentativité des organisations, ou à la nature (publique/générale versus économique/privé) des intérêts défendus. De même, et contrairement par exemple aux registres canadien et américain, les services de la Commission ont toujours refusé de rendre compte de la composition des groupes d'experts en distinguant des experts représentant des intérêts économiques et non économiques[13].

La nature des informations demandées accentue cet effet d'homogénéisation. Des éléments tels que le nombre (d'adhérents, d'organisations membres, de soutiens, etc.), les types de mandat et de lien revendiqués avec les représentés ou encore de la nature des intérêts sont peu présents et souvent mal renseignés dans le registre : s'ils peuvent apparaître dans les catégories très ouvertes des « *objectifs et missions* », et des « *activités spécifiques couvertes par le registre* », ces dernières sont alimentées le plus souvent par des éléments de communication institutionnelle. L'entreprise Monsanto avait par exemple été pointée du doigt en 2013 pour s'être contentée de déclarer dans le registre une activité de lobbying visant à « permettre aux petits comme aux grands exploitants agricoles d'augmenter leurs rendements tout en préservant les ressources naturelles »[14]. Enfin, l'absence de définition stabilisée de plusieurs items, comme celui des ressources financières à renseigner, combinée à la faiblesse des dispositifs institutionnels de vérification des données (voir infra), ont par exemple encouragé, de la part des acteurs économiques, des stratégies de déclaration visant à atténuer ce qui les différenciait

[12] Leurs réponses à la consultation sont disponibles à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/PublicConsultationTransparencyRegisterMarch-2016

[13] En mettant en avant la non pertinence et la difficile opérationnalisation de ce critère pour rendre compte des processus de sélection des experts. Voir sur ce point les recommandations de la médiatrice accompagnées des réponses de la Commission : (European Ombudsman, 2017).

[14] Comme le notait le même rapport : « La majorité des inscrits fournit des informations très générales, vagues, et sans intérêt sur leurs activités de lobbying ou laissent simplement en blanc ces rubriques » (*ALTER-EU*, 2013b, p. 16)

des autres représentants d'intérêts : en témoigne le phénomène de sous-estimation des dépenses en lobbying déclarées par les organisations les plus riches[15].

Comme celui d'une définition « large », le choix de catégories, voire de types d'informations de nature à ne pas renvoyer une image trop contrastée et surtout polarisée du paysage de la représentation d'intérêts, est convergent avec la conception de la démocratie consultative portée par la Commission, qui présente le lobbying comme une forme d'échange avec les institutions mobilisable par tous, depuis la très grande entreprise jusqu'au citoyen ordinaire. Le fait de ne pas les distinguer sur le critère de leur légitimité à participer au processus décisionnel tient également au conflit qu'un tel sujet suscite. Comme on le montre plus loin, il oppose les ONG et associations rassemblées dans le collectif *ALTER-EU* aux acteurs représentant des intérêts économiques, cabinets de conseil, fédérations industrielles et commerciales et très grandes entreprises, les premières revendiquant une légitimité à contribuer à l'intérêt général qu'elles ne reconnaissent peu ou pas aux seconds. Mais ce conflit est plus ancien encore : des débats de nature similaire avaient déjà émergé au cours de la préparation du livre blanc sur la gouvernance, la question de la représentativité et sa définition dans le cadre du dialogue avec la société civile, suscitant de nombreuses controverses au sein même du « tiers secteur »[16]. Sous cet aspect, le travail définitionnel engagé autour des données de transparence, et en particulier son évitement systématique des questions relatives aux légitimités des différents « *stakeholders* » témoigne de la distance progressivement prise au cours de la dernière décennie avec les ambitions portées par une partie de l'administration européenne jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix.

Les dispositifs de transparence construisent en troisième lieu, une représentation spécifique de la place dévolue à la « société civile organisée » dans le fonctionnement quotidien de l'Union européenne. A travers ces données et les modalités de leur mise à disposition, les institutions mettent en scène leur processus décisionnel (Courty, 2017), tout en préservant des regards et notamment de certaines lectures politiques une partie de celui-ci. Ce faisant, elles tendent à accréditer l'idée, centrale dans la légitimation de la démocratie consultative, selon laquelle cette dernière consisterait à mettre en relation des univers étanches – les institutions d'une part, les groupes d'intérêt de l'autre –, et à donner à chacun de ces groupes, par ce biais, des chances égales de faire entendre ses préoccupations et de faire valoir son expertise.

C'est notamment le cas des mesures relatives à la publicité des agendas : restreintes à la hiérarchie politique et administrative à la Commission, comme les empreintes législatives le sont aux seuls députés rapporteurs, elles reflètent une représentation formelle du processus législatif qui met l'accent sur les détenteurs des prérogatives décisionnelles. Elles conduisent conjointement à faire silence sur le rôle essentiel des fonctionnaires européens et des collaborateurs politiques (assistants parlementaires, membres des cabinets), qui sont en contact régulier, voire quotidien, avec différents groupes d'intérêt. Dans la même perspective, l'absence jusqu'à ce jour du Conseil dans le dispositif du registre de transparence participe à occulter le travail de représentation que les Etats membres prennent en charge pour certains de leurs ressortissants, notamment économiques. Soutenue par une partie des acteurs économiques et

[15] A l'exemple de l'organisation représentant l'industrie agro-alimentaire, *FoodDrink Europe*, qui déclare en 2013 225 000 euros de dépense en lobbying et deux temps plein sur le registre alors qu'elle emploie dans le même temps 21 salariés à Bruxelles pour un montant de 1 800 000 euros annuel en salaires, ou encore de l'entreprise *eBay*, très active dans les débats autour de la protection des données personnelles, grâce à ses 5 lobbyistes, qui chiffre à 50 000 euros la somme annuelle qu'elle y consacre.

[16] Certaines organisations, comme la Plate-forme des ONG du secteur social, souhaitant insister sur la dimension géographique de cette dernière tandis que d'autres – à l'image du Forum permanent de la société civile – y voyaient une façon détournée de valoriser les structures les plus importantes et les plus établies, capables de fédérer de nombreux membres à l'échelle européenne, au détriment de plus petites. Voir par exemple (Michel, 2007).

commerciaux, la proposition initialement formulée par la Commission en 2016 de revoir la définition du lobbying et de le restreindre aux seules interactions directes avec les « décideurs » allait encore dans ce sens[17] : outre la disparition d'une proportion très importante des organisations actuellement visibles dans le registre[18], elle revenait en effet à placer hors du regard toutes les interactions informelles, les ressources humaines mobilisées par la préparation de ces rencontres, et le rôle crucial des intermédiaires, en particulier les cabinets de prestataires de service en lobbying, dans leur organisation[19]. C'est ainsi plus généralement la perméabilité des frontières et les formes de dépendance entre les espaces de la représentation d'intérêts et ceux des institutions que ces dispositifs soustraient au regard[20].

Les modalités choisies pour rendre compte des rencontres entre lobbyistes et institutions ne conduisent pas seulement à invisibiliser une partie de leurs relations, elles occultent, ce faisant, les inégalités d'accès des *stakeholders* au processus décisionnel, et ce qui les détermine. Comme on l'a évoqué plus haut à propos du registre de transparence et notamment des informations requises pour s'y inscrire, les dispositifs tendent tout d'abord à minimiser les asymétries en termes de moyens (financiers et humains). De même, le refus des acteurs institutionnels d'introduire des formes de catégorisations (public/privé) permettant de situer les acteurs reçus ou sollicités, et de donner ainsi à voir les proportions dans lesquelles les uns et les autres sont rencontrés, rend plus difficilement lisible la distribution inégale des ressources institutionnelles – rendez-vous obtenus, appartenance à des groupes consultatifs permanents, position de présidence dans ces derniers, etc. Enfin, la façon même dont ces interactions sont publicisées – principalement sous la forme d'une liste, et accompagnée d'informations très rudimentaires[21] – laisse entendre que toutes ces rencontres « se valent », et qu'elles offrent des opportunités identiques. Cette conception de la politique de consultation est pourtant de plus en plus fréquemment contestée : à l'occasion d'une consultation publique initiée par la médiatrice européenne, plusieurs organisations ont par exemple souligné le coût différentiel pour les structures des réponses aux sollicitations de la Commission (en fonction des ressources humaines dont elles disposent) et leur inégale portée sur le processus décisionnel[22].

A travers les données de transparence, sont produites des représentations singulières de l'espace de la représentation des intérêts et de leur place dans le gouvernement de l'UE. En déterminant la visibilité et l'invisibilité de certaines dimensions du lobbying et de son rapport aux institutions, elles définissent aussi les conditions dans lesquelles ces activités pourront être

---

[17] « *Activities which promote certain interests by interacting with any of the three signatory institutions, their members or officials, with the objective of influencing the formulation or implementation of policy or legislation, or the decision-making process within these institutions.* » (Commission, 2016b, p.4)

[18] Un décompte réalisé par ALTER-EU montrait que 72% des organisations enregistrées en novembre 2017 n'avait pas eu de rendez-vous avec la hiérarchie de la Commission et que 69% ne disposaient pas non plus d'un laissez-passer au Parlement européen (https://www.alter-eu.org/fr/node/707)

[19] Les très grandes entreprises font en effet presque toutes recours à des cabinets de conseil en lobbying, mais ne les impliquent pas dans les rencontres au plus haut niveau où se rendent plutôt les PDG : ainsi d'après une analyse du registre et des agendas par ALTER-EU, entre décembre 2014 et novembre 2017, les 20 plus importants cabinets de lobbying déclarent seulement 279 rencontres avec la hiérarchie de la Commission, contre plus de 600 pour les très grandes entreprises qui recourent à leurs services (https://www.alter-eu.org/fr/node/707)

[20] A l'exception de données partielles sur les commissaires et les parlementaires concernant les emplois occupés pendant ou à l'issue de leurs mandats. Ces phénomènes dits de *revolving door* favorisant la circulation entre fonctions politiques ou administratives et positions dans le secteur privé, à commencer par l'emploi d'anciens stagiaires ou assistants parlementaires demeurent sous documentés. C'est plus encore le cas des différentes formes de sociabilité liées à la proximité géographique et parfois sociale des professionnels de l'Europe et leurs effets sur les relations entre institutions et représentants d'intérêts.

[21] Y figurent les organisations et les sujets abordés, et de façon plus rare des comptes rendus succincts.

[22] Voir l'affaire OI/6/2014/NF.

– ou non – contestées et politisées. C'est notamment autour de ces enjeux que se focalisent les mobilisations.

II. Les dispositifs de transparence comme enjeux de luttes et supports de négociations

La politique de transparence se présente, dès l'origine (Commission, 2007), comme un moyen de rationaliser et d'encourager le dialogue avec les groupes d'intérêt. Les invitations institutionnelles à contribuer au développement de ses instruments vont rencontrer un succès aussi durable que surprenant. Les organisations sont en effet de plus en plus nombreuses à afficher leur soutien au registre de transparence[23]. Les dispositifs de production de données sont les principaux vecteurs de leur enrôlement dans cette politique. Ils constituent l'objet principal de leurs mobilisations : pour ces acteurs, il s'agit en effet, à travers les registres, de façonner des représentations – concurrentes – de l'espace du lobbying européen, et de leurs légitimités respectives à être associés à la conduite de l'action publique. Les dispositifs déterminent en outre les formes de ces mobilisations : ils les amènent en particulier à s'engager sur le terrain de la transparence, dans ses termes et dans un tête-à-tête avec les acteurs administratifs qui font vivre ces dispositifs.

C'est d'abord avec les ONG et associations que la politique de transparence en matière de lobbying permet l'établissement d'une relation particulièrement étroite. Comme le souligne J. Greenwood (2011) à partir d'une analyse de la correspondance publiée sur le site du *CEO* entre l'un de ses fondateurs, Erik Wesselius, et le directeur de cabinet du commissaire Kallas, Kristian Schmidt, de nombreux échanges ont lieu entre 2005 et 2007 : ceux-ci témoignent, de la part de la Commission, de la volonté de chercher un soutien large à son initiative, et, du côté du *CEO*, des espoirs entretenus au sujet de ce nouvel instrument. Si ces relations semblent se refroidir à partir de 2008, suite notamment à la demande faite par le *CEO* à la Commission de rendre publics les échanges avec l'ensemble des lobbyistes rencontrés sur le dossier du registre de transparence, cette évolution ne remet nullement en cause le soutien vigilant des ONG mobilisées aux côtés du *CEO* au déploiement des instruments de transparence. Entre temps en effet, cette ONG s'est en effet engagée, avec d'autres organisations fondatrices, dans la constitution et l'animation de la coalition *ALTER-EU* : rassemblant près de 200 « groupes d'intérêt public » et syndicats, en réponse au lancement de l'initiative européenne pour la transparence, le collectif matérialise le soutien de ces derniers à cette entreprise institutionnelle[24]. Les membres de son *steering committee*[25] vont en effet consacrer une part croissante de leurs ressources – humaines et financières –, dès 2006, au développement de ces instruments. *ALTER-EU* est par ailleurs l'acteur collectif qui a mobilisé le plus grand nombre de répondants aux consultations publiques au sujet des registres, et celui qui a défendu la position la plus favorable à leur consolidation[26].

---

[23] Elles sont 783 à avoir participé à la consultation publique organisée en 2016 en 2016 (contre 160 en 2006), ce qui représente une participation exceptionnelle pour ce type de sollicitations institutionnelles.

[24] Comme l'indique son texte fondateur en 2005 : https://www.alter-eu.org/documents/2005/06/alter-eu-founding-statement.

[25] Access Info Europe, Friends of the Earth Europe, SpinWatch, Corporate Europe Observatory, LobbyControl, Greenpeace European Unit, European Federation of Journalists.

[26] ALTER-EU se distingue en cela d'autres types d'acteurs – tels certaines organisations religieuses, *think tanks* et plus récemment représentations de collectivités territoriales – dont les interventions s'inscrivent plus étroitement dans l'une ou l'autre des consultations organisées par la Commission, et surtout se cantonnent à des demandes d'être exemptés de l'inscription sur le registre de transparence.

Cette mobilisation en faveur de la transparence est le produit de leur intérêt pour les données. Celles-ci sont en effet investies comme le moyen de se distinguer des acteurs privés, sur deux dimensions : à travers d'une part l'affirmation de leur capacité à contribuer à la définition de l'intérêt général européen, et d'autre part la démonstration de leurs moindres chances d'accès aux processus décisionnel, par comparaison avec l'influence, jugée excessive, accordée aux acteurs économiques et en particulier aux très grandes entreprises. Le plaidoyer[27] concernant les dispositifs de transparence vise donc à la fois à faire reconnaître les légitimités très diverses des organisations inscrites, à participer au processus décisionnel, et à rendre les données plus facilement lisibles (par les citoyens) et exploitables. Ces objectifs déterminent trois principales revendications, défendues au nom de la qualité et de la fiabilité des données. L'enregistrement doit être juridiquement contraignant pour les groupes d'intérêt sous peine de sanctions, et assorti de contrôles réguliers par l'administration ou une éventuelle autorité indépendante missionnée à cet effet. Le registre doit également être appuyé sur une définition la plus inclusive possible du lobbying (non seulement pour exiger la transparence du plus grand nombre possible d'acteurs mais aussi pour disposer de la vue la plus exhaustive possible sur leur « influence »). *ALTER-EU* milite enfin pour l'introduction de modes de calcul des moyens financiers et humains engagés dans le lobbying qui soient plus précis et plus complets, et de systèmes de classification mettant en avant la nature (intérêt général/privé, économique/non économique, etc.) des intérêts défendus.

La politique de transparence va également mobiliser de façon croissante parmi les représentants des intérêts industriels et commerciaux. La mise en place du registre avait été pourtant été boycottée par de nombreuses multinationales et fédérations patronales et marquée par l'opposition bruyante des deux grandes organisations professionnelles de lobbyistes actifs auprès des institutions européennes – la *Society of European Affairs Practicionners* (SEAP), et l'*European Public Affairs Consultancy Association* (EPACA) –. Dans un propos publié sur le site *Public Affairs News* en juillet 2007, un membre du conseil d'administration de l'EPACA, Eamonn Bates, déclarait par exemple qu'« *il serait préférable d'être critiqué pour ne pas s'être enregistré que de courir le risque d'être ciblé par des activistes anti-business désireux de démontrer que les moyens à disposition des entreprises sont de nature à distordre le processus démocratique européen*[28]. » Dix ans plus tard, en mars 2017, la même organisation se prononce publiquement pour un enregistrement contraignant, assorti de moyens de contrôle renforcés, ajoutant que « *la transparence a toujours été l'un des principes fondamentaux qui guident notre action, et [que] l'industrie que nous représentons a clairement bénéficié de règles plus claires encadrant nos activités*[29] ». Plus généralement, les contributions de ces acteurs au débat sur la réforme du registre de transparence, tout comme l'augmentation constante des inscriptions au registre, font désormais état de leur soutien à cette initiative et de leur souhait de s'impliquer dans la définition de ses dispositifs.

Une première façon de comprendre cette évolution consiste à la resituer dans le contexte des relations de concurrence qu'entretiennent, entre elles et avec les ONG « anti-lobbys », les

---

[27] On utilise ici le terme de « plaidoyer » (*advocacy*) pour désigner un ensemble de pratiques militantes proches du répertoire du lobbying – veille législative, rencontres avec des acteurs institutionnels, rédaction de rapports, amendements, etc. –, mobilisées par les salariés des ONG et organisations défendant des intérêts non économiques. En empruntant ce terme aux acteurs concernés, il s'agit ici de souligner la proximité de certaines manières de faire avec celles des représentants d'intérêt économiques, tout en gardant à l'esprit qu'elles ne sont pas investies de la même signification, ni appuyées sur des moyens identiques (voir Ollion, 2015 et infra).

[28] *Public Affairs News*, juillet 2007. La vice présidente de la SEAP, Catherine Steward, avait défendu une position identique dans les colonnes du *Scotsman*, le mois précédent indiquant que : « *There is a fundamental misconception that money equals influence*. » (« Lobbyists resist calls to join registry over aims in EU », *The Scotsman*, 12 June 2007).

[29] https://epaca.org/wp-content/uploads/2017/03/epaca-position-paper-on-iia-proposal-march-2017.pdf.

organisations professionnelles : suivies par un nombre croissant de leurs clients, elles s'investissent sur le terrain de la transparence parce qu'il est de plus en plus difficile de se positionner explicitement contre ce principe – *a fortiori* lorsqu'il est brandi par leurs adversaires. De fait, dès le lancement du registre, les organisations à la tête d'*ALTER-EU* vont largement mobiliser les stratégies de « *naming and shaming* », pour publiciser les entorses à la transparence de différents acteurs économiques, dénonçant les absents du registre ou les auteurs de déclarations erronées, par le biais de rapports (*ALTER-EU*, 2012), de communiqués de presse, voire de dépôts de plainte[30]. Si ces formes de stigmatisation publique ont pu contribuer à encourager l'enregistrement, ou les ajustements à la hausse des moyens financiers déclarés[31], elles n'expliquent pas à elles seules l'intérêt porté par ces acteurs aux instruments de transparence.

En sus de leur soutien aux initiatives institutionnelles, un certain nombre de ces acteurs revendique en effet de contribuer à la définition des dispositifs, en se positionnant principalement en tant qu'objets de ces derniers. Dans ce cadre, leurs demandes mettent moins en avant la préservation d'informations jusqu'alors confidentielles[32] que la nécessité de contrôler les effets des dispositifs sur leur image publique[33]. A l'instar des membres d'*ALTER-EU*, les organisations de représentation des intérêts industriels et commerciaux se saisissent en effet des dispositifs comme un moyen de donner à voir leur place dans le *policy making* européen et de faire reconnaître les titres auxquels ils pensent la devoir : elles cherchent autant à valoriser leur « représentativité » qu'à minorer les ressources financières et humaines à déclarer dans le registre. Dans la dernière consultation publique, les fédérations industrielles et commerciales ont par exemple souligné qu'elles devraient se voir reconnaître un statut particulier au nom de leur capacité à représenter un collectif, à l'image de l'association *Digital Europe*, qui se présente comme le porte-parole des industries numériques : « *The relevance and expertise of stakeholders must be taken into account by the EU institutions as the quality of information is vital to creating legislation that is fit for purpose. As such, we believe that bodies representing collective interests must be recognised as playing a unique role in the policy making process*[34]. » *Business Europe* a défendu pour sa part l'idée que les organisations revendiquant d'apparaître, dans le registre, comme défendant des intérêts collectifs, devaient être soumises à une évaluation de leur représentativité, au même titre que les partenaires sociaux

---

[30] A l'exemple de la plainte déposée en janvier 2015 auprès du secrétariat du registre à l'encontre de Goldman Sachs et publiée sur le site du *CEO* : http://corporateeurope.org/power-lobbies/2015/01/ngos-make-complaint-abo...

[31] A l'exemple du Cefic (European chemical industry council) qui sera suspendu du registre par la Commission suite à une plainte de l'ONG Friends of the Earth en 2009 pour avoir déclaré un budget de 50 000 euros et qui lors de sa réinscription l'année suivante le réévalue à 6 millions d'euros (pour 71 lobbyistes déclarés), et à 12 millions en 2017.

[32] Nos entretiens auprès de lobbyistes « internes » et en cabinets soulignent en effet la « faible valeur informationnelle » que revêt de leur point de vue la majeure partie des données de transparence relatives aux professionnels du lobbying : les éléments potentiellement « stratégiques » - montant des ressources susceptibles d'être consacrés par un client potentiel à une campagne de lobbying, appartenance de telle organisation ou entreprise du secteur à un groupe d'expert, etc. – sont considérées comme connus ou pouvant s'obtenir par relations interpersonnelles, voire par la consultation des rapports d'activité. A l'exception de la publicité des agendas, parfois utilisée pour « tracer » la concurrence, c'est essentiellement pour mieux appréhender les enjeux de l'inscription, notamment en allant voir « comment les autres ont fait » qu'ils se rendent sur le registre.

[33] C'est ce qu'évoque par exemple la demande faite par *Volkswagen SA* d'être associée à la gestion du registre de transparence au motif que les informations publicisées par ce biais servent désormais de sources à la presse internationale et qu'elles engagent donc la réputation de l'entreprise. (Contribution de *Volkswagen SA* à la consultation publique de la Commission, en ligne sur https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/PublicConsultationTransparencyRegisterMarch-2016)

[34] Contribution de *Digital Europe* à la consultation publique de la Commission, en ligne sur https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/PublicConsultationTransparencyRegisterMarch-2016.

dont elle fait partie[35]. A travers ces revendications, ces acteurs s'attachent ainsi à apparaître comme des membres, parmi d'autres, de la « société civile organisée ». Sous cet aspect, elles sont à réinscrire dans les stratégies de légitimation qui passent également par le fait de mimer des mobilisations citoyennes via l'« *astroturfing* » (Laurens, 2015)[36], ou de privilégier d'autres façades institutionnelles (*think tank*, ONG). Privilégiées de longue date par les intérêts industriels et commerciaux, elles font écho à la façon dont la Commission a elle-même justifié la consultation des groupes d'intérêt au nom de la démocratisation du processus décisionnel.

Les mobilisations suscitées par les données de transparence ne sont donc pas sans conséquences sur les acteurs impliqués et les « causes » qu'ils défendent. Elles font d'abord venir à la transparence des organisations qui n'y étaient pas, bien que pour des raisons différentes, initialement disposées. Pour les ONG plus spécifiquement, cet investissement sur le terrain des données a, en outre, des conséquences sur les modes d'action de celles qui s'y engagent.

A travers leur plaidoyer, leurs membres s'investissent en effet dans des formes de collaboration avec les agents qui, au sein des institutions, sont en charge de ces dispositifs[37]. Inédites par leur ampleur et leur intensité, ces relations peuvent en outre paraître dissonantes avec la critique, portée par une partie des collectifs impliqués dans *ALTER-EU*[38], du lobbying, celui-ci acquérant une place importante dans le répertoire d'action de l'organisation[39]. Ainsi, à l'appui de leurs revendications, les ONG conduisent également une veille régulière des dispositifs et un « nettoyage » des données, identifient les fraudeurs, proposent des solutions techniques, et renseignent les futurs inscrits et le personnel des institutions sur le fonctionnement des sites. Cet appui technique autant que symbolique (les ONG ont toujours plaidé pour l'attribution de moyens supplémentaires sur ces dispositifs) rencontre l'accueil bienveillant des services concernés, par ailleurs peu dotés en personnel et ne disposant pas toujours de la légitimité suffisante pour imposer le respect, en interne, des bonnes pratiques. Cette « nouvelle[40] » reconnaissance institutionnelle dont bénéficient les organisations à travers leur plaidoyer sur les données, qui leur vaut l'appellation désormais courante à Bruxelles de

---

[35] Courrier en date de décembre 2016 du directeur général de *Business Europe* au commissaire Timmermans, mis en ligne sur https://www.businesseurope.eu/policies/governance/transparency-eu-level#topic-publications. Sa demande conjointe avec d'autres organisations représentant les intérêts des employeurs (Ueapme, Copa-Cogeca) au commissaire Kallas en 2007 allaient déjà dans le même sens : arguant de leurs statuts de partenaires sociaux, elles demandaient que les syndicats soient également tenus de figurer dans le registre au motif qu'elles y étaient elles-mêmes contraintes.

[36] Venue des Etats Unis, l'expression désigne le fait pour un groupe d'intérêt économique de faire « émerger des mobilisations qui prennent la forme d'une ONG », et « [ayant] vocation à donner, dans un débat public, l'apparence d'une prise de parole désintéressée ou émanant de consommateurs et qui converge avec la parole de l'industrie. » (Laurens, 2015, 84). Pour une analyse de ce phénomène à Bruxelles, voir aussi : Kohler Koch, 2010.

[37] Les différents dispositifs relèvent de la responsabilité de directions dédiées à la transparence au sein du secrétariat général du Parlement et surtout celui de la Commission : leur pilotage quotidien est confié aux directions générales de l'administration européenne pour les groupes d'experts et la publicité des agendas, et au Secrétariat commun du registre de transparence concernant le registre du même nom. Ce dernier créé en 2011 fonctionne avec des personnels du PE et de la Commission pour environ 5,5 temps plein en 2016.

[38] Cette posture critique n'est cependant pas univoque : elle est le fait de composantes nationales d'*ALTER-EU* comme Attac en France qui ont pris initialement position contre l'inscription dans le registre afin d'affirmer leur rejet du lobbying. Au sein des organisations bruxelloises qui animent cette mobilisation, elle prend plutôt la forme d'une défiance à l'endroit de relations trop étroites avec les acteurs institutionnels (certaines refusent par principe de solliciter des financements, d'autres même d'intégrer des dispositifs formels de consultation).

[39] Au détriment notamment d'autres formes d'expression, plus satiriques et destinées à un autre public, comme le prix du pire lobbying de l'année, remis pour la dernière fois en 2010 par le *CEO*.

[40] Alors même que certaines d'entre elles, comme le *CEO*, étaient – et sont parfois encore – qualifiées de « groupes eurosceptiques », par d'autres services qui refusent de les rencontrer sur ce motif.

« *transparency watchdogs* », est aussi liée à l'investissement de l'*ombudsman européen* (voir l'article d'Hélène Michel dans ce dossier) sur le terrain de la transparence, en particulier depuis l'élection de l'actuelle titulaire, Emily O'Reilly. En se concentrant sur les données, et en mobilisant l'ensemble des moyens à sa disposition pour répondre à leurs plaintes puis relayer leurs revendications[41], elle contribue à conforter les ONG dans cette position de co-producteurs des dispositifs.

Les formes prises par le plaidoyer pour la transparence permettent-elles de conclure, que les ONG sont devenues des lobbyistes comme les autres (Mahoney, 2008) ? Une telle thèse conduit d'abord à surdimensionner « le potentiel transformateur de l'*advocacy* » (Ollion, 2015, p.4) De fait, le produit de cette mobilisation demeure, à bien des égards, en décalage avec ses objectifs initiaux[42]. Tandis les réformes demandées à cette occasion pour « mettre un terme à la domination des intérêts économiques » rencontrent toujours des oppositions fortes au Parlement et à la Commission[43], même les revendications en matière de transparence, qui devaient en constituer une première étape, peinent, à trouver des débouchés. Si le secrétariat du registre s'inspire des réflexions conduites sur les instruments par *Transparency International* et *ALTER-EU* dans le fonctionnement quotidien ou les consultations publiques, les demandes relatives au caractère juridiquement contraignant de l'enregistrement, au périmètre couvert par les dispositifs, ou à la précision des données n'ont pas encore abouti. Aussi coopératifs qu'ils soient, les acteurs institutionnels les plus sollicités, notamment du fait de leur marginalité, ne sont pas en mesure de construire, au sein des institutions, les rapports de force nécessaires à l'adoption des revendications les plus centrales.

Une seconde dimension du discours sur l'indifférenciation croissante des pratiques des groupes d'intérêt consiste à considérer qu'elle irait de pair avec une conversion au lobbying : c'est notamment l'interprétation proposée par Greenwood (2011) de l'évolution du *CEO* au cours de la dernière décennie. Cette hypothèse nous semble à la fois contredite par la réalité et non indispensable pour comprendre l'investissement des ONG sur ce terrain et les formes qu'il prend. Pour partie antérieure à la mobilisation, comme l'attestent les échanges répétés en début de période avec Kallas et son cabinet, la relation avec les institutions est en outre ambivalente, la coopération avec les services opérationnels pouvant s'accompagner d'un discours très critique à l'endroit de leur hiérarchie politique. Elle ne s'accompagne pas, non plus d'une adhésion au message véhiculé par la politique de transparence : s'ils ne réfutent pas l'appellation de lobbyiste, les salariés du CEO disent par exemple ne pas croire à la capacité du lobbying, même transparent, à contribuer seul à la démocratisation du processus décisionnel européen[44]. Plusieurs d'entre eux mettent même en doute l'intérêt des dispositifs consultatifs mis en place par les institutions pour les ONG : « *Dépenser ce temps dans un groupe est dur,*

---

[41] Le registre de transparence est par exemple au centre de plusieurs prises de position publiques et adresses à la Commission (lettre au président Junker du 26/05/2016), et plus récemment au Conseil (lettre au président Tusk du 18/12/2017). Le registre des groupes d'experts fait pour sa part l'objet d'un suivi continu entre 2010 et 2017 (deux enquêtes d'initiative, une consultation publique, plusieurs avis et recommandations adressés à la Commission), dans le cadre duquel les services de la médiatrice reprennent à leur compte l'ensemble des demandes formulées par *ALTER-EU* (voir les affaires 1682/2010/BEH et OI/6/2014/NF).

[42] Comme le rappelle par exemple un article publié sur le site en 2007 : « *For ALTER-EU, the challenge will be to secure that the Commission (and the European Parliament) will go beyond transparency and start seriously addressing the problematic phenomena of revolving doors, conflicts of interest, and a whole range of different forms of privileged access and undue influence enjoyed by corporate lobbyists.* » (http://archive.corporateeurope.org/lobbyistbacklashagainsttransparency.html)

[43] En particulier celles qui concernent les emplois pendant ou après les mandats politiques, la gestion des conflits d'intérêt ou encore l'adoption de mesures contraignantes concernant la composition des instances consultatives et d'expertise (Robert, 2017a).

[44] Voir par exemple l'argumentaire développé à ce sujet par une salariée sur son blog sur le site Médiapart : https://blogs.mediapart.fr/lora-verheecke/blog/260318/lobbying-change-how-discuss-lobbying-and-not-politics.

prend beaucoup de ressources, et c'est aussi un truc de principe, on est dehors, on est là pour observer et critiquer et pas dans la bulle. […] C'est aussi que la Commission a créé ses groupes pour impliquer la société civile, pour légitimer ses actions et pour occuper la société civile.[45] »

Si ces acteurs s'engagent dans la gestion et la promotion de la transparence en dépit, donc, de ces réserves, c'est notamment pour les données et la façon dont leurs usages sont investis politiquement et professionnellement. Leur rapport aux données est d'abord appuyé sur la conviction qu'elles fondent la légitimité du plaidoyer et constituent la condition de son efficacité : l'objectivation statistique venant garantir la portée politique de leur discours. A cet égard, leur action fait plus largement écho au développement, aux USA et en Europe notamment (Bruno et al, 2014), de mouvements militants visant à construire et/ou utiliser des données publiques pour susciter des mobilisations et contraindre les autorités à agir. Documentées dès les années soixante-dix (Kurunmäki et al, 2016 ; Merrry, 2016), elles ont acquis une importante nouvelle à la faveur de la mise en ligne croissante de données publiques (via les politiques d'*open governement*) et du déploiement des outils informatiques. Elles font d'ailleurs face à des enjeux similaires, tels que le fait « d'être continuellement confrontés à des façons de classer et de coder qui reposent sur un ensemble de conventions qui leur échappent, mais qui s'imposent à eux » (Parasie, 2013, 144). De ce point de vue, le sort de ces « quantifications portées par des acteurs soutenant des conceptions morales minoritaires » (Bezes et al, 2016, semble indiquer que les rapports de domination tendent à se reproduire sur le terrain des données.

ALTER-EU et ses membres fondateurs ont en outre bâti leur réputation sur la production d'études sur les politiques et le fonctionnement de l'UE[46] : ce choix s'inscrit dans la continuité du travail initié par certaines de ses organisations fondatrices, telles que les deux ONG allemande et britannique (*Lobbycontrol* et *Spinwatch*) portées notamment par des universitaires et le *CEO* qui s'est fait connaître avec la publication en 2000 de l'ouvrage *Europe Inc* (*CEO*, 2000). Sous cet aspect, l'importance attachée aux données et à leur qualité est également une façon, pour ces organisations et leurs membres, de (re)définir le sens et la nature de leur travail militant. En lien avec les trajectoires et profils de ces personnels[47], elle se traduit notamment par le fait que nombre d'entre eux se désignent publiquement comme des chercheurs (*researchers*).

III. Faire parler les données. Les publics des registres et leurs usages de la transparence

De l'observation des dispositifs de transparence et des services qui en ont la charge se dégage en effet un constat surprenant : omniprésents dans les discours visant à valoriser la contribution de la transparence à la moralisation des pratiques de lobbying, et même à la revitalisation de la démocratie, les usages « citoyens » des données y paraissent cependant, en

[45] Entretien, salarié CEO, mai 2015.

[46] Plus d'une quinzaine de rapports sont ainsi publiés, sur et à partir de ces données, depuis dix ans par *ALTER-EU* et ses membres, (et plus récemment par *Transparency International – TI*) et de plus en plus régulièrement cités dans les travaux scientifiques consacrés au lobbying.

[47] Les salariés de ces ONG en charge du suivi des dispositifs de transparence, au *CEO* comme chez *TI*, sont tous détenteurs de diplômes équivalents ou supérieurs au niveau master, sur l'UE, le plus souvent en science politique, acquis au terme d'une trajectoire académique qui les a amenés à fréquenter des universités de différents pays européens. Bien qu'elles renvoient également à des évolutions plus larges touchant notamment le marché de l'enseignement supérieur (Robert et Vauchez, 2010), la concomitance, au cours de la dernière décennie, de l'arrivée de ces profils dans les structures en charge de la représentation des intérêts et du développement de ces formes de plaidoyer (Ollion, 2015) n'est pas fortuite (ces phénomènes s'alimentant mutuellement) et gagnerait à être explorée plus avant, sur la base par exemple du travail engagé par (Michon, 2012).

pratique, aussi peu documentés qu'encouragés. Leur analyse se réduit à la mention du nombre de visites sur le site du registre de transparence[48], et les services aux utilisateurs sont exclusivement tournés vers les acteurs susceptibles de s'inscrire. Les agents en charge de ces dispositifs justifient ce désintérêt pour la question des usages citoyens par le fait que les données ne seraient mobilisables que par des publics spécialisés[49] – organisations enregistrées et agents des institutions –, de l'évaluation desquels ils sont par ailleurs plus directement dépendants. Ce fonctionnement n'est pas contesté par les structures actives sur le terrain des registres, auxquelles il confère un rôle central dans leur diffusion et dont les préoccupations demeurent centrées sur les lectures militantes et médiatiques des données. Cette situation illustre ainsi la dimension symbolique de la politique de transparence en matière de lobbying, et sa constitution en enjeu autonome, principalement déterminé par les luttes internes au « champ de l'eurocratie » (Georgakakis, 2012). Elle met également en lumière sa dimension néo-managériale : elle reflète en effet une façon d'envisager le rôle des citoyens qui fait reposer, sur ces derniers et leur application à mettre à profit les droits qui lui sont offerts, le bon fonctionnement de la démocratie. Partie intégrante de la conception de la démocratie consultative portée par la Commission, elle résulte aussi des usages des données de transparence que font et promeuvent les différents groupes d'intérêt mobilisés.

Le désintérêt institutionnel pour les usages citoyens se traduit très concrètement dans le fonctionnement des dispositifs. Produites par des services différents, et peu préoccupés de leur ergonomie, les données sont postées à l'état brut, de manière dispersée, faisant de leur consultation et de la recherche d'informations précises sur les sites officiels une tâche particulièrement ardue et chronophage[50]. Cette situation va d'abord constituer les ONG en interlocuteurs incontournables pour trouver et interpréter les données[51]. Elle les conduit à développer, en complément de la rédaction de rapports et pour valoriser ces derniers, une activité de collecte et de retraitement de données à grande échelle, via des sites qu'elles investissent comme de nouveaux outils de plaidoyer.

Integrity watch, le site lancé par *Transparency International* en juin 2015, est emblématique d'un tel usage : comme l'évoque le premier coordinateur du projet, son objectif est d'attirer l'attention des journalistes sur les données, en produisant une information facilement mobilisable. « *On l'a pensé d'une façon : comment on peut utiliser les données, qu'est-ce qui est le plus intéressant pour les journalistes, et pour le grand public ? Comment faire sortir des histoires intéressantes ? Et depuis le début on a coopéré avec des journalistes, avec* Le Monde, le New York Times, The Guardian, Der Spiegel *et ainsi de suite pour voir ce*

---

[48] Indiqués à la fin de chaque rapport annuel, ils ont augmenté régulièrement pour s'établir aujourd'hui à un peu plus de 40 000 visites par an.

[49] « *We do not actively monitor profiles of the visitors. We just don't see what this will tell us. Obviously it's a public data base, the system is available to be consulted by everyone who is interested in it, but it is also a very specialized tool, it is not a tool that will be used by a man on the street.* » (entretien, secrétariat du registre, novembre 2017). Les – rares – données disponibles concernant plus spécifiquement l'accès aux documents semblent confirmer cette perception : une enquête concernant la mobilisation des droits d'accès en 2005 montrait qu'ils étaient peu exercés par le public, lequel était principalement composé d'étudiants et de chercheurs (40 %) et de juristes (8,8 %) (Cotino, 2005).

[50] A titre d'exemple, les informations concernant les réunions de la hiérarchie de la Commission avec les représentants d'intérêts sont dispersées sur plus de 90 pages différentes.

[51] Les entretiens conduits avec des journalistes, et des personnels politiques et administratifs confirment les témoignages recueillis auprès des salariés, concernant le rôle central joué par ces derniers dans l'accès aux données. Comme l'évoque un journaliste en poste pour un quotidien français à Bruxelles, ces « *experts es data derrière les sites sont incontournables pour récupérer les informations, mais [en récupérant ces infos], on a l'impression de sous-traiter une partie du boulot. (…) Le deal, c'est qu'on te passe des données qu'on a mis super longtemps à récupérer, traiter, mettre en forme, contre le fait que tu les reprennes dans ton journal.* » (entretien, mai 2015, Bruxelles)

qui est le plus intéressant pour eux. » A travers le site, les données de transparence servent aussi à la promotion de l'organisation : elles doivent accroître la couverture presse et susciter des contacts avec les journalistes. « *Le nombre de liens qui pointent vers le site via la presse est très important, et montre notre succès, […] pour nous c'est aussi un important 'ouvre porte', il y a beaucoup plus de journalistes qui nous contactent sur cette question qu'avant Integrity Watch*[52]. » *LobbyFacts*[53] porté par le *Corporate Europe Observatory* et *Lobbycontro*l propose des services similaires : « *Lobbyfacts peut aussi fournir aux journalistes de l'information sur mesure. Si vous nous fournissez une liste d'organisations qui vous intéressent […], nous pouvons vous faire parvenir un tableau avec l'ensemble des informations dont nous disposons à leur sujet. […] nous sommes aussi heureux d'aider les journalistes à recueillir les données sur le lobbying dont ils ont besoin pour illustrer leurs enquêtes*[54]. ». Si *Integrity watch* et *Lobbyfacts* sont les plus généralistes et les plus connus, des initiatives similaires voient le jour depuis le début de la dernière décennie[55], soulignant par leur variété les différentes façons d'investir ce nouvel instrument de plaidoyer. Le choix de cibler prioritairement les médias semble par ailleurs une stratégie largement partagée par d'autres collectifs et organisations ayant investi les mêmes modes d'action, sans que ceux-ci ne suscitent l'attention escomptée du grand public[56].

Témoignant du rôle central joué par les entreprises militantes dans la valorisation de ces données, ces sites soulignent aussi les contraintes et limites associées à leurs usages. La première tient à la mobilisation de sources qui, comme on l'a vu précédemment, ne permettent pas d'embrasser l'ensemble du paysage de la représentation d'intérêts, ni de documenter certains aspects du lobbying sur lesquels elles souhaiteraient attirer l'attention. Outre le travail parfois considérable de retraitement qu'il suppose[57], l'usage de ces données de transparence place ces organisations dans une position paradoxale : celle de contribuer à faire connaître et légitimer des données dont elles critiquent fortement par ailleurs la qualité et la fiabilité. L'abondance des précautions méthodologiques affichées sur le site *Lobbyfacts*, ou le fait, par exemple, qu'il s'interdise de réutiliser les déclarations financières du registre au motif qu'elles ne sont pas dignes de foi[58], reflètent cet inconfort.

L'évolution des chiffres de consultation de ces sites[59] souligne une seconde difficulté à laquelle se confronte cette forme de plaidoyer : celle de maintenir l'intérêt pour les données sur

---

[52] Entretien avec un salarié de *Transparency International*, février 2016.

[53] En écho aux positions de ces organisations, le site, qui extrait les données du registre depuis 2012 et plus récemment celles relatives aux agendas des commissaires, donne à voir en particulier les ressources financières et institutionnelles des différents groupes actifs à Bruxelles (en mettant l'accent sur les très grandes entreprises et les intérêts économiques), et la façon dont elles évoluent dans le temps.

[54] https://lobbyfacts.eu/how-to, consulté en novembre 2017, c'est nous qui traduisons.

[55] C'est le cas de *LobbyPlag*, qui met en évidence le poids de certains groupes d'intérêt dans la négociation d'un règlement sur la protection des données, entre 2012 et 2015, en comparant documents des lobbyistes et amendements déposés par les parlementaires.

[56] C'est l'un des résultats mis en évidence par l'enquête de S. Parasie sur une quinzaine d'organisations en France et aux USA reposant sur les bases de données : « D'une manière générale, la plupart des activistes qui se sont lancés dans ce type de projets ont rapidement constaté que des publics ne se saisissaient pas de leurs sites et applications, et ce en dépit de leurs efforts considérables pour offrir des modes originaux et inventifs de visualisation et de circulation dans les occurrences. Les organisations qui ont maintenu leurs activités ont alors choisi de ne plus s'adresser à l'ensemble des individus, mais plutôt de se repositionner comme des agences s'adressant en priorité aux médias. » (Parasie, 2013, 134)

[57] Et pour lequel les organisations sont constamment en recherche de stagiaires ou de partenariats.

[58] https://lobbyfacts.eu/how-to, Why can't I find totals for lobby spend and numbers of lobbyists on LobbyFacts?, consulté en novembre 2017.

[59] Confiés par les organisations qui les relèvent sur leurs sites, ils nécessiteraient d'être contrôlés et surtout enrichis (comparaison dans le temps et avec d'autres sites). *EU Integrity Watch* a reçu environ 14 000 visiteurs sur 2017, *Lobbyfacts* évoque un nombre similaire, soit 1 300 visiteurs pour son « meilleur » mois, en octobre 2017.

le temps long afin que celles-ci soient relayées et suscitent les prises de conscience attendues. Les personnels des ONG évoquent en effet une attention fluctuante, tendant à baisser entre chaque « pic » : ceux-ci interviennent suite à la publication des rapports publiés par ces organisations, et principalement à la faveur de scandales impliquant des acteurs inscrits sur les registres et/ou incriminant l'attitude des institutions européennes à leur endroit (glyphosate, affaire Volkswagen, etc.). Ils reconnaissent surtout qu'elle s'érode lentement depuis le lancement des sites, en dépit de leurs efforts pour produire et diffuser des chiffres qui devraient selon eux « faire réagir et réfléchir »[60]. Renvoyant plus largement aux logiques propres au traitement médiatique de l'Europe (Marchetti, 2005), elles mettent en évidence la dépendance de cette forme de plaidoyer au travail journalistique pour mobiliser au-delà de la scène bruxelloise[61].

Une troisième contrainte tient à l'ambivalence des dispositifs de transparence : au principe de leur légitimation par des acteurs défendant des visions contradictoires du lobbying, cette ambivalence se traduit notamment par le fait que les données peuvent faire l'objet de lectures très différentes, échappant partiellement à leurs interprètes. La mise en ligne des rendez-vous obtenus par les groupes d'intérêt avec les « décideurs » constitue un cas intéressant sous cet aspect. Le fait pour un acteur politique ou un groupe d'intérêt d'être en tête des palmarès publiés sur *Integrity Watch* parmi les « *top ten hosts* », ou les « *top ten organizations* » peut ainsi être lu, selon les observateurs, comme le révélateurs de connivences suspectes et de nature à alerter l'opinion publique, ou, a contrario, comme le signe de la bonne volonté des décideurs et de l'intérêt accordé à leurs interlocuteurs. Certains responsables de ces outils font part de leurs interrogations quant aux effets produits par ces classements : soit qu'ils semblent susciter l'indifférence de ceux qui sont en tête (l'entreprise Google est souvent citée à cet égard), soit même qu'ils jouent en leur faveur, (entraînant par exemple la valorisation de leurs actifs financiers[62]). C'est dans cette perspective que les agendas en ligne et leur médiatisation sont parfois perçus comme des formes de valorisation du lobbying voire d'injonction à la consultation, faites aux acteurs administratifs et politiques[63]. L'ambivalence de ce dispositif peut provenir de ses usages, les lobbyistes interrogés évoquent la publication des agendas comme un moyen de « surveiller la concurrence » et éventuellement de solliciter sur cet argument les mêmes responsables politiques pour obtenir un rendez-vous[64]. Mais elle est aussi présente dès la conception de ces dispositifs, y compris lorsque ceux-ci sont le fait d'acteurs critiques à l'endroit du lobbying : « *Et donc, grâce à la mesure de la Commission sur la publicité des rendez-vous, et à notre mise en ligne de ces informations, on a vu le* Spiegel *sortir plusieurs histoires à propos du commissaire allemand, Oettinger, qui était celui qui avait le moins de rendez-vous avec les ONG. Et donc suite à cet article, la nuit avant la publication*

---

[60] Entretien avec un salarié qui évoque à ce titre les chiffres de 30% d'anciens parlementaires européens et 50% d'anciens commissaires employés ensuite par des organisations engagées dans des activités de lobbying, cités dans le rapport de *Transparency International* sur le *revolving door* début 2017.

[61] Il conviendrait du reste de parler plus généralement d'interdépendances entre le devenir de ces formes de mobilisation des et par les bases de données et les transformations du travail journalistique, comme en témoigne notamment le cas américain (Parasie et Dagiral, 2011).

[62] Une note de recherche publiée par deux chercheurs du think tank américain *the National Bureau of Economic Research* en avril 2017, et qui a été évoquée à plusieurs reprises, met en avant une augmentation du cours des actions des entreprises américaines suite à la publication de leurs rendez-vous avec la Maison Blanche (Brown et Huang, 2017).

[63] « *Parfois des députés rencontrent des lobbys parce qu'ils sont harcelés, les voient pour leur faire plaisir mais ne vont pas forcément tenir compte de leurs arguments.* » (entretien, assistant parlementaire, groupe S & D, avril 2015)

[64] Entretiens avec un lobbyiste pour une très grande entreprise française à Bruxelles (mai 2017), avec une salariée d'un cabinet de conseil en lobbying à Bruxelles (juin 2017).

comme il a été contacté par les journalistes, suite à cette critique, il a fait un vrai effort de voir quelques-unes des ONG[65]. »

S'ils ont été initiés par les ONG, le retraitement et la diffusion des données sont, par ailleurs, de plus en plus souvent le fait de professionnels engagés, selon des modalités diverses, dans la commercialisation de prestations liées à la représentation d'intérêts. A travers les usages qu'ils en font, ces acteurs participent de plusieurs manières à valoriser le lobbying et même à l'ériger en élément central du fonctionnement de la démocratie à l'échelle européenne.

La mise à disposition des données sur les sites servent, en premier lieu, de produit d'appel pour des prestations de lobbying, consistant notamment dans un recueil et un traitement plus ciblés des données de transparence. A partir des données de transparence, l'agence *Contexte*, créée par une équipe partie du site *Euractiv*, a mis par exemple en ligne une information gratuite sur l'actualité européenne qui valorise une offre commerciale (« *Contexte Pro* »), consistant en une analyse plus poussée des enjeux dans les domaines de l'énergie, du numérique et des transports. En 2014, Contexte crée un troisième outil, *Contexte positions*, en partenariat avec *Transparency International France* qui correspond à une veille quotidienne sur « *les prises de positions de partie prenante dans le débat public français et européen* ». Les lecteurs ont non seulement accès gratuitement à une analyse de ces positions mais aussi la possibilité de contribuer eux-mêmes en envoyant leurs positions à l'agence. En juin 2017, l'outil est « mis en pause » pour être réintégré dans une offre de veille plus générale (*Contexte data*) proposant aux abonnés de suivre au jour le jour l'actualité d'un texte et de son processus décisionnel. La version « *EU* » du média en ligne *Politico*, qui est avec *Contexte* l'une des sources d'information privilégiées des professionnels de l'Europe sur l'actualité des institutions, propose un service équivalent, et valorise également celui-ci par un suivi hebdomadaire des sujets liés à la transparence et des nouveaux inscrits sur le registre.

Ces exemples montrent ainsi comment le recours aux données de transparence peuvent aussi être mis à contribution pour renouveler le discours de légitimation du lobbying. Constituant des sources supplémentaires, sur lesquelles les institutions, ou la recherche scientifique, n'ont plus le monopole, elles favorisent une forme de « floutage » des frontières entre les différents espaces professionnels qui les mobilisent. Sur ces sites, la présentation des différentes activités engagées à partir des données – document de plaidoyer, enquête journalistique, recherche académique, mise à plat des intérêts en présence autour d'un processus décisionnel – tend à les confondre, et à les présenter comme contribuant toutes au même objectif : l'amélioration des fonctionnements démocratiques. A l'image par exemple du site *Votewatch*, créé en 2009 par A. Noury, de la New York University et Simon Hix, de la London School of Economics et d'anciens lobbyistes, et connu pour son extraction et son traitement des données publiques relatives aux députés et plus récemment au Conseil. *Votewatch* est présenté sur le site tout à la fois comme une « *organisation non gouvernementale indépendante au service de la démocratie européenne* », un « *think tank* » doté d'une « *remarquable capacité d'influence* », une source incontournable pour la recherche académique combinant « l*a recherche scientifique et les plus récents moyens technologiques en matière de* data mining *et de communication digitale* », et un prestataire de services capable d'aider entreprises, chercheurs ou ONG à « *définir les termes du débat européen* ». A travers la mobilisation de ces données, c'est ainsi l'ordinaire d'une activité de lobbying, ou, plus précisément, ses modes de

[65] Entretien avec un salarié du bureau européen de Transparency International février 2016. On peut aussi évoquer l'interface *LobbyCal*, mise en place à l'initiative de la députée allemande Julia Reda pour le groupe des Verts, par ailleurs le plus engagé au côté des groupes anti-lobbys : précédé d'un « *je vais prêter plus qu'une oreille à la société civile. Croyez-moi sur données* », le site donne à voir par sa synchronisation avec les agendas outlook des députés volontaires la liste de leurs rendez-vous avec des groupes d'intérêt.

conceptualisation et d'agencement des informations qui se trouvent un sens nouveau. Rénové sous l'effet combiné de la transparence et des nouvelles technologies, le lobbying peut alors être promu comme un instrument au service de la démocratie, et les citoyens invités non seulement à le contrôler mais aussi à s'en saisir[66].

Depuis une dizaine d'années, la politique de transparence à l'échelle européenne s'est principalement traduite par la mise en ligne d'un nombre croissant de données relatives aux protagonistes et au processus de fabrique de l'action publique européenne. La démarche engagée dans cet article repose sur l'hypothèse selon laquelle ces dispositifs socio-techniques de fabrique et de publicisation de données ne constituent pas qu'une alternative faible et par défaut à d'autres formes de régulation plus contraignantes, mais qu'ils gagnent à être également étudiés à travers les multiples façons dont ils construisent activement la place et la légitimité du lobbying.

L'analyse de ces données, de leurs négociations et de leurs usages a permis en effet de mettre en lumière tant les conceptions de la démocratie et du lobbying véhiculées par la politique de transparence, que les modalités selon lesquelles elles s'imposent à des acteurs très différents, éclairant, ce faisant, les différentes dimensions de cet instrument d'action publique.

Les données en matière de lobbying viennent en premier lieu donner une existence statistique et consolider une façon de voir et de mobiliser les organisations et les professionnels de la représentation d'intérêts. Cette « société civile organisée » que décrivent les registres apparaît comme composée d'acteurs indifférenciés, reflétant la diversité des intérêts concernés par les politiques européennes, et tous également capables de partager leur expertise et leurs points de vue avec les « décideurs ». Les institutions mettent conjointement en scène, à travers les données, leurs relations aux groupes d'intérêt, laissant dans l'ombre des formes de proximité, voire de dépendance à ces derniers pour insister sur l'égal accès offert à leurs représentants dans le processus décisionnel. Parce qu'elles déterminent ainsi la visibilité de certaines dimensions du lobbying, et les légitimités accordées à ses acteurs par les institutions, ces données et leur définition suscitent dès l'origine des mobilisations. A ce titre, les dispositifs de transparence constituent, en second lieu, un moyen privilégié d'enrôler les acteurs auxquels elle est destinée. Ils ont contraint progressivement acteurs industriels, prestataires de service en lobbying, ou encore ONG à se situer sur le terrain de la transparence et à s'affronter selon ses termes. Ils les ont, en outre, mis en relation avec les institutions, et conduits à ajuster leurs répertoires d'actions. C'est enfin à travers leurs usages de ces données que les organisations se trouvent engagées dans la production de la transparence : procédant de visions différentes du lobbying, ils convergent cependant dans la légitimation de cette politique de transparence et dans la conception de la démocratie qui la sous-tend.

---

[66] L'organisation *the good lobby* offre une illustration exemplaire de cet argumentaire. Fondée en 2015 par Alberto Alemanno, consultant et professeur de droit à HEC et candidat aux élections italiennes de 2018 pour la coalition de centre gauche « Piu Europa », *the good lobby* se présente comme la première « plate-forme collaborative citoyenne de lobbying ». Elle propose de « démocratiser le lobbying » et d'en faire un nouvel « hobby citoyen » pour venir au secours des apories de la démocratie représentative : l'organisation offre dans cette perspective des formations au lobbying auprès des institutions européennes mais aussi la mise en relation de « chercheurs, professionnels et étudiants » avec des ONG qui en auraient besoin. Son fondateur a également théorisé sa « philosophie du changement » dans un ouvrage paru en 2017 chez Icon : *Lobbying for change : find Your Voice to Create a Better Society*.

L'étude de ces dispositifs rappelle ainsi, plus généralement, la nécessité de conserver un rapport réflexif à ces dernières et l'intérêt de « prendre pour objet de connaissance [ces] formes de connaissances de l'Europe » (Georgakakis, 2008). Si l'accès aux données institutionnelles a constitué, dès l'origine, l'une des raisons de la dépendance des *EU studies* aux acteurs de l'Europe (Robert et Vauchez, 2010), la transparence entretient tout autant, bien que d'une autre façon, leur perméabilité aux luttes politiques et professionnelles à l'œuvre dans cet espace (Addler Nissen, Kropp, 2015 ; Mégie, Vauchez, 2014 ; Pénissat, Rowel, 2012). L'analyse des débats autour des dispositifs de transparence met en effet à jour les conventions et rapports de force sur lesquels reposent les chiffres ainsi produits, et les représentations que leurs usages contribuent à véhiculer et à solidifier. Confrontant les acteurs académiques à la question de leur contribution à la légitimation de ces constructions politiques et institutionnelles lorsqu'ils y recourent, ces nouvelles données participent en outre à accentuer la concurrence dont ils font l'objet. En donnant librement accès, à une échelle inédite, à des informations jusque-là conservées par les institutions, et partiellement constituées par des travaux de recherche, la politique de transparence offre à d'autres professionnels les moyens d'investir – ou de consolider leur présence sur – le terrain de la production de savoir, mimant les formes académiques, revendiquant leur légitimité.

Bibliographie

Adler-Nissen R., Kropp K. (2015) (eds), « A Sociology of Knowledge Approach to European Integration : four analytical principles », *Journal of European Integration*, 37(2), p.155-173

Aldrin Philippe, Hubé Nicolas, « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders*. Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique », *Gouvernement et action publique*, 2(2), p.125-152.

ALTER-EU (2010), *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Brussels, 216 p.

ALTER-EU (2012), *Dodgy Data. Time to fix the EU's transparency register*, Brussels, 24p.

ALTER-EU (2013a), *Who's driving the agenda at DG enterprise and Industry ? The dominance of corporate lobbyists in DG's Enterprises expert groups*, Brussels, 21 p.

ALTER-EU (2013b), *Rescue the register! How to make EU lobby transparency credible and reliable*, Brussels, 36p.

Berkhout J., Lowery D. (2008), « Counting organized interests in the European Union : a comparison of data sources », *Journal of European Public Policy*, 15(4), p.494-497

Berkhout J., Lowery D. (2010), « The changing demography of the EU interest system since 1990 », *European Union Politics*, 11(3), p.447-461

Bezes P., Chiapello È., Desmarez P., « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, 58(4), p.347-369

Brown J. R., Huang J., *All the President's Friends: Political Access and Firm Value*, National Bureau of Economic Research, Working Paper n°23356, (http://www.nber.org/papers/w23356).

Bruno, I., Didier, E., Prévieux, J. (dir) (2014), *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, La Découverte, Paris

CEO (2000), *Europe Inc. Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, London, Pluto Press

Chari R.S., Murphy G., Hogan J. (2007), « Regulating lobbyists: a comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union », *Political Quarterly*, 78, p.422–438

Crepaz M., Chari R. (2017), "Assessing the Validity and Reliability of Measurements When Evaluating Public Policy", *Journal of Public Policy*, p.1-30

Commission (2001), *Communication – Gouvernance européenne - Un livre blanc*, COM(2001) 428 final

Commission (2007), *Communication – Suivi du livre vert 'Initiative européenne en matière de transparence*, COM(2007) 127 final

Commission (2014), *Commission decision on the publication of information on meetings held between Members of the Commission and organisations or self-employed individuals*, C(2014) 9051 final

Commission (2014), *Commission decision on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organisations or self-employed individuals*, C(2014) 9048 final

Commission (2016a), *Decision establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups*, C(2016) 3301 final

Commission (2016b), *Proposal for a Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register*, COM(2016) 627 final

Commission européenne (2017), *Draft Commission Decision of of 12.9.2017 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission*, C(2017) 6200

Cotino L. (2005), "Theory and reality of public access to EU information », in Curtin D., Kellermann A. E., et Blockmans S. (éds.), *The EU constitution : the best way forward ?*, La Haye, Kluwer, 2005, p. 233–244.

Courty G., Michel H. (2012), « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'eurocratie », in Georgakakis D. (dir.), *Le champ de l'eurocratie*, Paris, Economica

Courty G. (2017), « Des 'hommes de l'ombre'. Comment l'encadrement institutionnel du lobbying en France invisibilise les représentants d'intérêts et leur travail », Communication à la ST 37, Congrès de l'AFSP, Montpellier

Courty G. (2018), *Le lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique

Dagiral É., Parasie S. (2011), « Portrait du journaliste en programmeur. L'émergence d'une figure du journaliste hacker », *Les Cahiers du journalisme*, n° 22-23,144-155

Denis J., Goëta S. (2013), « La fabrique des données brutes. Le travail en coulisses de l'open data », communication au congrès *Penser l'écosystème des données. Les enjeux scientifiques et politiques des données numériques*, Feb 2013, Paris (en ligne sur 〈halshs-00990771)

Desrosières A. (2008), *L'argument statistique. Pour une sociologie historique de la quantification* (tome I) et *Gouverner par les nombre*s (tome II). Paris, Presses de l'Ecole des Mines

Dobry M. (1986), « Le jeu du consensus », *Pouvoirs*, 38, p.47-66

Georgakakis D. (2008), « La sociologie historique et politique de l'UE : un point d'ensemble et quelques contrepoints », *Politique européenne*, 25, p.53-85

Georgakakis D. (dir.) (2012), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica

Greenwood J. (2011), « The lobby regulation element of the European Transparency Initiative: between liberal and deliberative models of democracy », *Comparative European Politics*, 9(3), p.317-343

Greenwood .J, Dreger, J. (2013), « The Transparency Register: a strong vanguard of European lobby regulation? », *Interest Groups and Advocacy*, 2(2), p.139-162

Halpern C., Lascoumes P., Le Gales P. (2014) (dir), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de sciences po, coll. gouvernances

Holman C., Luneburg W. (2012), «°Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform », *Interest Groups and Advocacy*, 1(1), p.75-104

Joint Transparency Register Secretariat (2017), *Annual report of the operations on the Transparency Register*, 2016 [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/]

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

Kohler Koch B. (2010), « Civil Society and EU Democracy: astroturf representation », *Journal of European Public Policy*, 17(1), p.100-116

Kurunmäki L., Mennicken A., Miller P. (2016), Quantifying, Economising, and Marketising : Democratising the Social Sphere ?, *Sociologie du Travail*, 58(4), p. 390-402

Lathrop D., Ruma R. (dir) (2010), *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, Sebastopol, O'Reilly Media

Laurens S. (2015), « Astroturf et ONG de consommateurs téléguidées à Bruxelles. Quand le business se crée une légitimité 'par en bas' », *Critique internationale*, 25(67), p.83-99

Laurens S., Michel H. (2013), « Socio-histoire d'un espace de représentation européenne des intérêts patronaux », in Michel Hélène (dir.), *Représenter le patronat européen. Formes d'organisation patronale et modes d'action européenne*, Bruxelles, Peter Lang

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., (2014), « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », in Halpern C. et al. (dir), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de sciences po, coll. gouvernances

Mahoney C., (2008), *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*, Georgetown, Georgetown University Press

Marchetti D. (dir.) (2004), *En quête d'Europe : Médias européens et médiatisation de l'Europe.* Rennes, Presses universitaires de Rennes, Nouvelle édition [en ligne] disponible sur Internet : http://books.openedition.org/pur/15676

Mégie A., Vauchez A. (2014), « Crises, crise et crisologie européenne », *Politique européenne*, 44, p.8-22

Merry S. E. (2016), "Cultural Dimensions of Power/Knowledge : The Challenges of Measuring Violence against Women", *Sociologie du Travail*, 58(4), p.370-380

Michel H. (2007), « Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et institutionnalisation de la société civile », in Georgakakis Didier, de Lassalle Marine (eds), *La 'nouvelle gouvernance européenne'. Genèses et usages d'un Livre blanc*, Strasbourg, PUS

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

Michon S. (2012), « Faire carrière dans les métiers de l'Europe politique : dispositions, savoirs spécifiques et types de carrière: Enquête auprès d'élèves et d'anciens élèves de masters « Politiques européennes », *Politique européenne*, 38(3), p.185-193

Mouvements (2014), Dossier : (Contre-)pouvoirs du numérique, n°79

Nolin J-M, « Defining transparency movements » Journal of Documentation, à paraître, vol.75 https://doi.org/10.1108/JD-11-2017-0158

Offerlé M. (2007), *Les organisations patronales*, Paris, La documentation française

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

Parasie S. (2013), « Des machines à scandale. Éléments pour une sociologie morale des bases de données », *Réseaux*, n° 178-179, p. 127-161.

Parlement européen (2017), Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2017 sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions européennes (2015/2041(INI))

Parlement européen (2016a), Briefing : EU transparency register, may 2016, European Parliamentary Research Service (Marie Thiel and Elisabeth Bauer), Transparency Unit PE 581.950

Parlement européen (2016b), Rapport sur la révision générale du règlement du Parlement européen, 22 novembre 2016, Commission des affaires constitutionnelles (Rapporteur : Richard Corbett), (2016/2114(REG))

Penissat E., Rowell J. (2012), « Notes de recherche sur la fabrique de la nomenclature socio-économique européenne ESeC », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 191/192, p.126-135

Plehwe D. (2012), An analysis of available statistical data on the development and on the unequal status of the representation of interests in Brussels, Short expertise on behalf of Arbeiter Kammer, Wien

Risk and Policy Analysts (2016), *Analysis of responses to the Open Public Consultation on the proposal for a mandatory Transparency Register*, Final Report prepared for Secretariat-General of the European Commission, July

Robert C., Vauchez A. (2010), « L'Académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, 23(89), p. 9-34

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

Robert C. (2017b), « A qui appartient l'intérêt général européen ? Les stratégies de légitimation de la Commission européenne dans la construction de la 'société civile organisée' », Communication au congrès de l'Association française de science politique, session thématique n°59 : « L'intérêt général, l'Etat à l'épreuve de la société », coordonnée par C. Gaboriaux et M. Kaluszynski

Secrétariat commun du registre de transparence (2017), *Rapport annuel sur le fonctionnement du registre de transparence 2016*, 12p,

Union européenne (2013), *Règlement (Ue, Euratom) n°1023/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne*, JO UE L287, p.15

UE (2014), *Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne*, JO L277, 19/09/2014

Wonka A., Baumgartner F.R., Mahoney C. and Berkhout J. (2010), « Measuring the size and scope of the EU interest group population », *European Union Politics*, 11, p.463–476