



La transparence du lobbying et l'efficacité du processus décisionnel européen

Mémoire réalisé par
Pablo Montes y Camino

Promoteur
Denis Duez

Lecteur
Melchior Wathelet

Année académique 2016-2017
Master 120 en études européennes

UCL
Université
catholique
de Louvain



« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Table des matières

Introduction.....	4
1. Objet de l'étude, problématique et question de recherche	4
2. Méthodologie	5
Partie 1. Lobbying et transparence : approches et historique.....	9
1.1 Les différentes approches du lobbying en Europe.....	9
1.1.1. L'approche française	9
1.1.2. L'approche anglo-saxonne	11
1.1.3. L'approche allemande	13
1.1.4. Le lobbying dans les pays d'Europe centrale et de l'Est	14
1.1.5. L'approche européenne	16
1.2 Chronologie de la régulation du lobbying dans l'Union européenne.....	21
1.2.1. 1990 – 2000 : Le droit d'accès du public aux documents et le rôle des instances juridiques de l'Union européenne.....	21
1.2.2. 2001- 2006 : Du Livre blanc au Livre vert de la Commission	23
1.2.3. 2007– 2010 : Le registre des représentants d'intérêts pour la Commission et le code de conduite pour les lobbyistes.....	26
1.2.4. 2011 à aujourd'hui : les réformes des cadres existants (le registre de transparence) et la perspective de l'empreinte législative.....	28
Partie 2. Transparence du lobbying et efficacité du processus décisionnel : trois angles d'observations	32
2.1 La transparence du lobbying et l'efficacité du processus décisionnel du point de vue de l'opinion publique	32
2.1.1 1990 – 2000 : Le droit d'accès du public aux documents.....	32
2.1.2 2001- 2006 : Du Livre blanc au Livre vert de la Commission.....	34
2.1.3 2007– 2010 : Le registre des représentants d'intérêts pour la Commission et le code de conduite pour les lobbyistes.....	36
2.1.4 2011 à aujourd'hui : les réformes des cadres existants (le registre de transparence).....	38
2.2 La transparence du lobbying et l'efficacité du processus décisionnel du point de vue des acteurs institutionnels	41
2.2.1 La Commission européenne	41
2.2.2 Le Parlement européen	45
2.2.3 Le Conseil de l'Union européenne	47
2.3 La transparence du lobbying et l'efficacité du processus décisionnel du point de vue des groupes d'intérêts	50
2.3.1 Les groupes d'intérêts civiques.....	50
2.3.2 Les groupes d'intérêts économiques.....	54
Partie 3 : une étude de cas : le lobbying autour de la problématique du géoblocage.....	58
3.1 Mise en contexte : la problématique du géoblocage.....	58
3.2 Transparence du lobbying sur le géoblocage : observations générales.....	61
3.2.1 La systématisation du lobbying et l'équité d'accès à l'influence.....	61
3.2.2 La transparence comme aide pour établir une stratégie de lobbying	64
3.2.3 Le Parlement européen et son image démocratique : les dangers de la transparence	66
3.3 La transparence et l'issue du processus décisionnel sur le géoblocage	69

3.3.1	Les arguments des acteurs pro-géoblocage des contenus audiovisuels	69
3.3.2	Les arguments des acteurs contre le géoblocage des contenus audiovisuels	73
3.3.3	Conclusion : la transparence du lobbying a-t-elle rendu l'issue du processus décisionnel meilleure ?	75
Conclusion		78
Bibliographie		81
1.	Ouvrages.....	81
2.	Articles scientifiques	81
3.	Contributions dans des ouvrages collectifs	83
4.	Communications, working papers et rapports de recherches	83
5.	Documents officiels	84
5.1.	Assemblée Nationale française.....	84
5.2.	Commission européenne.....	84
5.3.	Committee on Standards in Public Life	86
5.4.	Journal officiel de l'Union européenne.....	86
5.5.	Parlement européen	86
6.	Rapports d'acteurs non-institutionnels	86
7.	Sites Internet.....	87
Annexes		89
1.	Guide d'entretien	89
2.	Retranscription des entretiens	91

Introduction

1. Objet de l'étude, problématique et question de recherche

*« Je suis aussi déterminé à renforcer la transparence concernant les contacts avec les parties prenantes et les groupes de pression. Nos citoyens ont le droit de savoir qui les commissaires et le personnel de la Commission, les membres du Parlement européen ou les représentants du Conseil rencontrent au cours du processus législatif »*¹. Ce sont les mots utilisés par Jean-Claude Juncker dans ses orientations politiques alors qu'il était encore candidat à la présidence de la Commission européenne. La transparence du lobbying s'est peu à peu imposé dans le débat public européen à partir des années nonante. Elle n'a, depuis, cessé de gagner en importance jusqu'à devenir un sujet central au cours de la campagne des dernières élections européennes et un des engagements prioritaires de la Commission Juncker. Ce besoin croissant de transparence est imputable à un double phénomène. Premièrement, il résulte de la fin du « consensus permissif » qui a longtemps caractérisé la relation entre l'Union européenne et ses citoyens. Deuxièmement, il découle de l'importance toujours grandissante des législations européennes dans leur vie quotidienne. Aujourd'hui plus que jamais, les Européens demandent des comptes à leurs représentants politiques.

Dans ce contexte, la littérature aborde abondamment, et de manière justifiée, les questions du lobbying et de sa transparence du point de vue de ce qu'ils représentent pour la légitimité démocratique au sein de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle il convient, dans le cadre de ce mémoire, de les analyser selon une approche moins explorée, à savoir le rapport qu'ils entretiennent avec l'efficacité du processus décisionnel. Cette mise en tension de la transparence du lobbying et de l'efficacité du processus décisionnel est la problématique qui structurera ce mémoire, et de celle-ci découle la question de recherche suivante :

La transparence du lobbying rend-elle le processus décisionnel européen plus efficace ?

Dans ce contexte, la variable indépendante est la transparence dont nous allons étudier les effets sur la variable dépendante, à savoir l'efficacité.

Pour tenter de répondre à cette question de recherche, deux hypothèses seront explorées.

La première hypothèse découle du fait que l'efficacité semble être un concept relatif : ce qui est efficace pour un type d'acteurs ne l'est pas spécialement pour un autre. L'hypothèse est

¹ JUNCKER, J. (2014), *Un nouvel élan pour l'Europe: Mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique*, Strasbourg, 15 juillet 2014, p.12-13

alors que l'effet que la transparence du lobbying a sur l'efficacité politique dépend du point de vue de l'acteur étudié. La vérification de cette hypothèse implique donc une analyse par catégorie d'acteurs. Nous considérerons trois catégories différentes concernées et impliquées dans le processus décisionnel : l'opinion publique, les acteurs institutionnels et les groupes d'intérêts.

Deuxièmement, la déclaration de M. Juncker citée ci-dessus sous-entend que la transparence permet d'impliquer « les citoyens » dans la relation qui existe déjà entre les institutions européennes et les groupes d'intérêts. L'hypothèse qui en découle est donc que la transparence du lobbying implique un gain d'efficacité du processus législatif plus important pour l'opinion publique que pour les acteurs institutionnels et les groupes d'intérêts.

D'emblée, le problème se pose de définir l'efficacité. Le Larousse définit le mot comme suit : « *Caractère de ce qui est efficace ; effet, action utile* ». Dès lors, il convient de se demander si la transparence du lobbying permet de déboucher sur des décisions politiques qui sont plus utiles, qui permettent de mieux satisfaire les demandes, préoccupations et attentes de la société. Cependant, cette question n'aborde le processus décisionnel que dans la mesure de la qualité des législations qu'il produit. Elle omet un second aspect de l'efficacité, d'une importance moindre mais pas nulle, qui est celui de la procédure elle-même. C'est à celui-ci que réfère la seconde définition mobilisée par Le Larousse : « *Caractère d'une personne, d'un organisme efficace, qui produit le maximum de résultats avec le minimum d'efforts, de moyens ; efficience, rendement* ». Cet aspect est également pertinent dans l'analyse qui sera faite, surtout en ce qui concerne la Commission européenne. Dans notre cas, l'efficacité du processus décisionnel concerne donc principalement l'issue et, dans une moindre mesure, le processus lui-même. En ce qui concerne la définition de la transparence, elle réfère dans le cadre de ce mémoire à la législation européenne existante sur la transparence du lobbying et à l'évolution qu'elle a connue.

2. Méthodologie

Afin de répondre à la question de recherche, ce mémoire se divisera en trois parties.

La première sera la plus descriptive et servira à aborder les éléments nécessaires à la bonne compréhension générale du sujet. D'abord, elle s'attèlera à expliquer ce qu'est le lobbying, et toutes les nuances que ce concept sous-entend. Nous reviendrons donc sur les aspects qui le composent à travers une analyse des différentes approches dont il fait l'objet. Cela nous

permettra d'apprécier la place qu'il occupe dans le paysage politique européen. Ensuite, nous nous attarderons sur la manière dont il est régulé au sein de ce paysage et du degré de transparence qui lui a progressivement été imposé au fil des années. Nous retracerons, grâce à la littérature et aux documents institutionnels, un historique de la régulation du lobbying au sein de l'Union européenne.

La deuxième partie sera la plus analytique et consistera à interroger la nature de la relation entre la transparence du lobbying et le processus décisionnel du point de vue des trois catégories d'acteurs déjà cités.

D'abord, nous tenterons d'analyser cette relation du point de vue de l'opinion publique. Pour ce faire, nous mobiliserons les données que fournissent les Eurobaromètres quant au ressenti et à la satisfaction des citoyens européens face à des indicateurs tels que, entre autres, la manière dont fonctionne la démocratie au niveau européen ou dont leurs intérêts sont pris en compte dans l'Union européenne. Ces données permettront, une fois croisée avec l'historique de la régulation du lobbying, d'établir si une corrélation est observée entre l'évolution de la transparence et l'évolution de la satisfaction de l'opinion publique quant au processus législatif européen, et donc de son efficacité. C'est une analyse chronologique qui est privilégiée ici, au dépend d'une analyse comparative des situations nationales qui aurait aussi été méthodologiquement recevable. En effet, une autre façon d'apprécier cette question aurait pu être de comparer les régimes de transparence nationaux et la satisfaction des citoyens Etat membre par Etat membre. Or, la principale limite de la démarche que nous entreprenons ici est que la satisfaction des citoyens pourrait être influencée par d'autres variables, indépendantes de la transparence. La diversité des cultures politiques que l'on retrouve au sein de l'UE, qui sera abordée dans la première partie à travers les différentes approches du lobbying, est certainement la variable principale et une analyse pays par pays risque d'exacerber ce biais potentiel dans l'interprétation des résultats. En choisissant une analyse chronologique comparant des données qui concernent l'ensemble de l'UE, nous nous assurons d'agréger ces différences culturelles et évitons le piège qu'elles représentent.

Ensuite, il conviendra d'analyser, sur base de la littérature scientifique, la relation entre transparence et efficacité du point de vue des acteurs institutionnels. Puisque nous nous intéressons au processus décisionnel, il est nécessaire d'aborder la question pour les trois institutions qui y prennent part, à savoir la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

Enfin, cette même analyse sera faite pour les groupes d'intérêts, c'est-à-dire les acteurs qui ont des intérêts particuliers à faire valoir par rapport aux législations européennes, et qui vont tenter d'influencer leur élaboration.

La troisième partie sera la plus empirique et consistera à réaliser une étude de cas afin d'y appliquer certaines réflexions développées dans la seconde partie. Le cas analysé sera la problématique du géoblocage (la limitation du commerce transfrontalier de biens et de services en ligne au sein de l'UE) et le lobbying qui s'effectue autour de celle-ci. Le géoblocage paraît être un cas idéal à ces fins pour deux raisons. Premièrement, c'est un thème actuel et, au vu du nombre d'utilisateurs d'Internet au sein de l'UE, il touche énormément de citoyens. Deuxièmement, il semble important de choisir un thème suffisamment neutre en ce sens que, s'il était soit trop controversé, soit trop insignifiant, il ne représenterait que des cas extrêmes. Le géoblocage est idéal à ce niveau car il suscite de l'intérêt auprès d'un grand nombre de personnes, sans tomber dans l'« émotion » des débats plus engagés comme ceux qui touchent à la santé ou à la protection de l'environnement. Après avoir remis le géoblocage dans son contexte et y avoir appliqué les réflexions adéquates, cette étude de cas sera également l'occasion de tenter d'évaluer de manière objective l'impact de la transparence du lobbying sur la qualité d'une décision politique.

En outre, afin de compléter l'analyse qui a été faite de la littérature scientifique et institutionnelle, des entretiens qualitatifs de type semi-directifs ont été réalisés auprès de cinq personnes (une faisant partie de la catégorie « acteurs institutionnels » et quatre travaillant pour des groupes d'intérêts) :

- François Moreau, un assistant parlementaire de la députée Élisabeth Morin-Chartier (Parti Populaire Européen). Il est en charge du suivi de la Commission Emploi et Affaires sociales, de l'Intergroupe Vins spiritueux et produits de qualité, de la Délégation interparlementaire USA et des fonds européens.
- Frederico Oliveira Da Silva, un membre du Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) qui représente au niveau européen les intérêts de 43 organisations de consommateurs nationales. M. Oliveira Da Silva travaille notamment sur la question du géoblocage.
- Lora Verheecke, qui travaille pour Corporate Europe Observatory (CEO), une organisation qui tente de dénoncer ce qu'elle considère comme des privilèges accordés à certains lobbies au sein de l'UE et qui lutte pour la transparence du lobbying.

- Luca Cassetti, un employé de Ecommerce Europe, une organisation qui représente les intérêts de plus de 25 000 entreprises qui vendent des biens et des services en ligne au sein de l'UE. Il travaille également sur la problématique du géoblocage.
- Vlad Hosu, qui travaille pour Europe Analytica, une agence de consultance spécialisée dans les relations publiques européennes. L'un de leur client est European Film Agency Directors (EFADs), un acteur impliqué sur la question du géoblocage et dont M. Hosu est en charge.

Ces entretiens ne sont pas destinés à occuper une place particulière dans ce mémoire, mais ils seront mobilisés tout au long de celui-ci en appui à l'argumentation. Le guide d'entretien utilisé est joint dans les annexes (Annexe 1).

Partie 1. Lobbying et transparence : approches et historique

1.1 Les différentes approches du lobbying en Europe

La Commission européenne définit le lobbying comme « *toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes* »². Si cette définition est objective et peut aussi être appliquée au niveau national, les Etats membres de l'Union européenne ne réagissent pas de manière homogène face au phénomène du lobbying. Le degré d'acceptation, de compréhension et le type d'organisation dont il fait l'objet varie fortement. Comme l'explique Liebert, « *considered over time, differences in national patterns of the way organised interests relate to parliamentary processes appear to be relatively persistent - very much like different policy styles or political networks. This structural invariance has also been attributed to long-standing state traditions and political cultural peculiarities* »³. Les deux principales approches du lobbying sont les approches française et anglo-saxonne. Ce sont deux visions opposées qu'il importe de développer afin de cerner la complexité du lobbying quant à la place qu'il occupe dans une société. Afin d'aborder la diversité des comportements observables face à la représentation d'intérêt au sein de l'UE, nous parlerons ensuite de certaines caractéristiques représentatives de l'Allemagne et des pays d'Europe centrale et de l'Est. Enfin, nous verrons comment ces différentes approches se rencontrent à Bruxelles et comment certaines ont pris le pas sur les autres pour créer le modèle de lobbying tel qu'il existe aujourd'hui au sein de l'Union européenne.

1.1.1. L'approche française

Historiquement, la France présente une approche méfiante du concept de lobbying. Cette méfiance découle de la tradition républicaine, élément central de la vie publique française, et qui peut se résumer par la phrase suivante : « *la République ne peut se concevoir comme un espace dans lequel les intérêts catégoriels ou privés l'emportent sur l'intérêt général* »⁴. Toujours selon cette tradition républicaine, l'intérêt général est incarné par les élus qui sont les

² Commission européenne, *Livre vert de la Commission européenne sur l'initiative européenne en matière de transparence*, 3 mai 2006, Bruxelles, COM(2006) 194 final, p.5

³ LIEBERT, U. (1995), « Parliamentary Lobby Regimes », in DORING, H. (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Palgrave Macmillan, p.440

⁴ COURTY, G. (2008), « L'attitude ambivalente à l'égard du lobbying en France et les évolutions perceptibles », in DE BEAUFORT, V. (dir.), *Lobbying Portraits croisés*, Autrement, p. 157

seuls à pouvoir triompher dans l'issue finale des décisions politiques. Ceux-ci ne peuvent donc pas subir l'influence provenant d'acteurs non-politiques et de leurs intérêts privés⁵. Jean-Jacques Rousseau est le principal théoricien de cette conception de l'intérêt général devant exprimer la volonté du peuple, pris dans sa conception unitaire, et dépassant donc tout intérêt privé et individuel. Ces derniers sont par définition une menace puisqu'ils tentent, par leur expression, de supplanter l'intérêt général qui leur est supérieur⁶.

Les philosophes des lumières, craintifs suite à l'exemple que constituaient les corporations dans l'Ancien Régime, condamnent pour la plupart tout groupement qui occuperait une position intermédiaire entre le peuple et ses élus. En 1791, au lendemain de la Révolution, la loi Le Chapelier est adoptée et interdit l'existence de groupes de pression ou, selon l'expression plus répandue en France, de *corps intermédiaires*⁷. Ce texte, avec le décret d'Allarde qui le précède de peu, ont acquis une aura qui leur est conférée par leur caractère fondateur de la République française. Voici donc un obstacle historique majeur à l'acceptation du lobbying comme une activité légitime au sein de la société : pour être fidèle aux fondements de la tradition républicaine et des textes qui en sont à l'origine, il faut refuser de telles pratiques. Cependant, il se peut que leur aura ait mené à une surinterprétation de la portée réelle de ces textes. En effet, la Loi Le Chapelier abolit toutes coalitions quelles qu'elles soient dans un mouvement répulsif par rapport aux pratiques en vigueur avant la Révolution. Elle interdit se faisant aussi les coalitions de citoyens, le droit à la pétition, les syndicats, etc. Comme l'explique Guillaume Country, « *si ces textes ont composé la tradition républicaine, cette dernière empêche le citoyen d'apparaître dans l'espace public sous un nom collectif* »⁸. Il y a donc lieu de penser que la tradition républicaine n'ordonne pas de s'opposer au lobbying, pas plus qu'elle n'ordonne de s'opposer aux syndicats par exemple.⁹ Mais il n'y a pas de consensus autour de cette vision en France et la tradition républicaine reste un terreau fertile pour cultiver une approche péjorative du concept même de lobbying.

Pourtant, le lobbying existe bel et bien mais il est comme une vérité qu'on refuse d'accepter. Cela crée un climat hypocrite autour de la question en France au point où certains élus affirment

⁵ COURTY, G. (2008), *op. cit.*, p.157

⁶ DARIDAN, M., LUNEAU, A (2012), *Lobbying Les coulisses de l'influence en démocratie*, Pearson, France, p.5

⁷ RIVAL, M., (2011), « L'influence, une pratique qui ne va pas de soi pour les entreprises en France », *Lettre de la rue Saint-Guillaume*, n°162, p.40

⁸ COURTY, G., (2008); *op. cit.*, p.157

⁹ *Ibidem*

encore de temps à autre que les lobbies trouvent toujours porte close auprès d'eux. Bien entendu, cette ambivalence entre rhétorique idéaliste et réalité du terrain entretient et nourrit l'obscurité dans laquelle le lobbying est embourbé en France¹⁰. Cette approche est aussi éminemment paradoxale : en refusant d'accorder une légitimité au lobbying car on le considère comme frauduleux, on l'oblige à s'exercer de manière plus frauduleuse, ou en tout cas dans des zones d'ombres plus reculées. Lors d'un entretien, François Moreau (assistant parlementaire d'une députée européenne EPP) insiste sur la différence qu'il observe, en tant que Français, entre le lobbying français et le lobbying européen. Il déplore le fait que le lobbying soit plus secret en France à cause de son caractère tabou et que, de ce fait, il se rapproche dans la réalité de la conception négative dont il fait l'objet.

Dans un rapport d'information au sujet du lobbying déposé auprès de l'Assemblée Nationale, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire explique comment l'approche française bride le développement d'un lobbying sain dont elle reconnaît la nécessité politique. En effet, le rapport insiste sur le mal-être qui caractérise les lobbyistes en France. La plupart ne s'autorise pas à parler de leur métier librement car ils craignent les jugements du reste de la société, ce qui ne favorise pas le développement de la profession. Le même problème se pose au sein des entreprises qui, par crainte, refusent de s'atteler à des activités de lobbying. Certaines refusent également parce qu'elles ne comprennent pas, ou comprennent mal, l'intérêt à faire du lobbying. Cette incompréhension est évidemment entretenue par le flou existant sur le sujet, et elle oblige parfois les lobbyistes à convaincre au sein même des entreprises pour lesquelles ils travaillent de la plus-value qui découle de leurs activités¹¹.

1.1.2. L'approche anglo-saxonne

L'approche du lobbying des pays anglo-saxons est diamétralement opposée de celle que l'on retrouve en France. Les deux visions ont pour seul point commun de trouver leur origine historique à la même époque, à savoir la deuxième moitié du 18^{ème} siècle. Là où la Révolution française et la pensée de Jean-Jacques Rousseau ont forgé la vision française, Jeremy Bentham et l'utilitarisme ont façonné la conception anglo-saxonne¹².

¹⁰ DARIDAN, M., LUNEAU, A (2012), *op. cit.*, p.8

¹¹ Assemblée Nationale : commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, *Rapport d'information sur le lobbying*, 16 janvier 2008, Paris, p.18

¹² RIVAL, M. (2006), « Vers un lobbying éthique ? Ou comment pratiquer l'influence sans corruption », *Entreprise Ethique*, n°24, p. 24

L'idée utilitariste s'oppose à l'idée d'un intérêt général unitaire qui serait supérieur à tout autre. Il s'agit plutôt de considérer la société comme une addition d'intérêts individuels qui, en fonction de s'ils sont satisfaits ou non, débouchent sur une addition d'états individuels de bien-être plus ou moins avancés. La société ne doit donc pas s'organiser pour servir un intérêt général mais pour produire le plus grand bien-être collectif possible. Le bien-être collectif doit se comprendre en ce sens qu'il est l'addition des satisfactions individuelles. Alain Caillé définit l'utilitarisme comme la jonction de deux propositions, « *la proposition théorique énonce que l'action humaine et sociale procède des calculs rationnels de sujets intéressés, que ceux-ci soient individuels ou collectifs, égoïstes ou altruistes (l'hypothèse dominante est celle de l'égoïsme). La proposition normative, pour sa part, pose que sont justes ou vertueuses les actions, les normes ou les lois qui concourent à maximiser le bonheur des sujets ainsi définis et, si possible, de tous ces sujets ou, en tout cas, du plus grand nombre d'entre eux* »¹³. Dans cette vision, le lobbying acquiert une place centrale puisqu'il est le mode par lequel les intérêts individuels vont s'exprimer, condition *sine qua non* pour qu'une société soit en mesure de maximiser la satisfaction collective des individus qui la composent.

Sachant cela, il n'y a pas lieu de s'étonner que les *think tanks*, ces groupes de réflexion composés de professionnels, d'académiques, d'experts, etc. et destinés à dégager des opinions éclairées sur des sujets précis et à les faire parvenir aux décideurs politiques, soient une invention britannique. Le monde anglo-saxon est le berceau du lobbying et c'est là où il s'est principalement développé au cours du siècle passé¹⁴. Dans notre cadre européen, c'est évidemment le Royaume-Uni qui nous intéresse mais ce serait un manquement de ne pas citer l'importance des Etats-Unis dans le développement du lobbying. C'est pourquoi nous parlons ici d'approche anglo-saxonne et non juste britannique.

Au Royaume-Uni, à la différence de l'exemple français, le soutien politique aux pratiques de lobbying est clair et prononcé. Le *Comitee on Standards in Public Life* (CSPL) est un organe gouvernemental qui joue un rôle de conseiller pour l'exécutif britannique sur toutes les questions qui concernent la gouvernance et la vie publique. Dans un rapport datant de 2013 à

¹³ CAILLE, A (1993), « Utilitarisme et anti-utilitarisme » in MULLIGAN, K, ROTH, R. (dir.), *Regards sur Bentham et l'utilitarisme : Actes du colloque organisé à Genève les 23 et 24 novembre 1990 sous les auspices des Facultés de droit et de lettres*, Recherches et rencontres, p. 115

¹⁴ AUTRET, F. (2007), *L'Amérique à Bruxelles*, Le Seuil, Paris, p.45

propos du renforcement de la transparence du lobbying, la toute première phrase que le CSPL écrit consiste à rappeler que treize ans plus tôt, ce même comité avait déjà défendu une position très favorable au lobbying¹⁵. C'est un détail qui en dit long sur l'approche britannique : un organe politique, qui plus est travaillant sur les questions d'organisation de la vie publique, se vante littéralement d'apporter un soutien de longue date à l'expression des intérêts particuliers et à l'accès à l'influence. Le degré d'acceptation, et même de motivation, de ces pratiques est très élevé. Le comité rappelle le rôle central du lobbying pour favoriser un débat informé au sein du processus politique en y incluant les travaux, avis et conseils d'experts. Il va ensuite encore plus loin en rappelant la nécessité de respecter les principes de liberté d'expression et d'association¹⁶. Au Royaume-Uni, le lobbying est donc un droit et on ne peut le censurer sans porter atteinte à des principes fondamentaux de la société. Là encore, le contraste est tranchant avec l'approche française pour laquelle c'est au contraire lorsque les pratiques d'influence sont acceptées que les principes fondamentaux de la République sont bafoués. Aux Etats-Unis, le droit à faire du lobbying est même consacré par le premier amendement de la Constitution qui indique que « *le congrès ne pourra voter aucune loi relative à l'établissement d'une religion, interdisant ou limitant la liberté de la presse, ou le droit des citoyens de se rassembler pacifiquement, et d'adresser des pétitions au gouvernement pour une réparation de ses torts* ». Ce droit à la pétition a été réaffirmé par la jurisprudence de la Cour Suprême en 1876, entérinant le lien entre le lobbying et certains principes fondamentaux de la démocratie¹⁷.

1.1.3. L'approche allemande

L'approche allemande de la question peut être qualifiée d'hybride. D'abord, elle exprime des réserves sur le concept de lobbying qui, à l'instar du modèle français, est connoté négativement. Les lobbies sont considérés comme des corps étrangers de la vie politique, n'étant pas officiellement inclus dans le processus décisionnel. Leurs activités sont souvent assimilées à du recel d'influence illégitime et à la culture du secret¹⁸.

¹⁵ Committee on Standards in Public Life, *Strengthening Transparency Around Lobbying*, 5 November 2013, p.5

¹⁶ *Ibid.*, p.13

¹⁷ RIVAL, M. (2006), *op. cit.*, p. 24

¹⁸ RONIT, K., SCHNEIDER, V. (1998), « The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany », *Parliamentary affairs: A journal of representative politics*, vol. 51, n°4, p.559

Pourtant, l'Allemagne possède aussi une importante tradition de la représentation d'intérêts auprès des décideurs politiques. Mais cette tradition s'éloigne du principe d'intérêt individuel qu'on retrouve dans l'utilitarisme de Bentham. En effet, la vision allemande fait part belle aux intérêts qui sont exprimés sur une base collective. Nous parlons toujours d'intérêts privés mais pour être influents, les acteurs doivent s'organiser au préalable afin d'être capables de faire valoir leurs intérêts de manière collective. Cette conception a un ancrage historique solide puisque les prémices de la représentation d'intérêts en Allemagne, datant de la période préindustrielle, se pensaient déjà selon cette approche associative. Dès le départ, les groupes d'intérêts et les pouvoirs publics ont mutuellement façonné ce mode d'influence, les premiers s'organisant volontairement sur base collective, et les seconds renforçant cette approche par l'offre privilégiée d'influence aux intérêts exprimés de cette manière.

L'influence en Allemagne se fait donc essentiellement via des associations d'intérêts qui ont développé des rapports privilégiés avec le monde politique. D'autres types de lobbying, que l'on peut considérer comme plus individuels, ont un succès limité en Allemagne. C'est le cas du lobbying effectué par des cabinets d'avocats, des agences de consultance, etc. qui sont moins répandus et, surtout, qui reçoivent une attention moindre de la part des législateurs¹⁹.

1.1.4. Le lobbying dans les pays d'Europe centrale et de l'Est

Nous nous intéressons ici aux Etats membres les plus récents de l'UE, ceux faisant partie des élargissements commencés en 2004. Il fait sens de les regrouper puisque, à l'exception de Chypre et Malte, ils étaient tous des Etats communistes jusqu'au début des années 90. L'omniprésence totale de l'Etat dans les régimes communistes n'a évidemment pas laissé la place pour le développement de groupes d'intérêts capables de s'organiser et de mobiliser leur expertise pour tenter d'influer sur les décisions politiques. Le développement du lobbying dans ces pays est donc un phénomène récent qui a accompagné leur transition vers des régimes démocratiques et qui a été intensifié par la perspective d'adhésion à l'UE²⁰. Le degré d'acceptation, mais aussi de compréhension des activités de lobbying est donc logiquement moindre que dans la plupart des autres Etats membres de l'UE. Cependant, déjà sur la période précédant l'adhésion de ces pays à l'UE (2001-2004), il a été observé que les entreprises ont eu

¹⁹ RONIT, K., SCHNEIDER, V. (1998), *op. cit.*, p.559

²⁰ McGRATH, C. (2008), « The development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union », *Journal of Public Affairs*, vol.8, n°1-2, p.16

une prise de conscience croissante de l'importance du lobbying tant sur le plan national qu'europpéen²¹.

Un des éléments qui caractérise ces pays, et qui est aussi lié au spectre encore récent des régimes autoritaires dont ils faisaient l'objet, est que le taux de corruption y est plus élevé que la moyenne européenne. Si les choses vont en s'améliorant, cela pose deux problèmes pour la représentation d'intérêts. D'abord, Campos et Giovannoni ont établi que, contrairement à ce que certains pourraient penser, il y a une relation inversement proportionnée entre taux de corruption et développement du lobbying. En effet, au plus la corruption sévit dans un pays, au moins les acteurs privés ont de propension à se mobiliser pour faire valoir leurs intérêts²². Deuxièmement, cela pose problème sur la conception même de l'influence que l'on se fait dans ces pays et des méthodes utilisées pour l'exercer. Il persiste une certaine culture du clientélisme, c'est-à-dire de relations privilégiées entre certaines personnes et les acteurs politiques. Ces personnes sont surtout issues des élites économiques et connaissent personnellement les politiciens et tentent de les influencer. Comme l'explique McGrath, "*some of these patrons can be described as 'fixers', 'middlemen', or worse; some of them will describe themselves, or be perceived by the public, as lobbyists*"²³. Il y a un danger évident, tant pour sa crédibilité que son efficacité, à associer le métier de lobbyiste à ce type de personnes. Il est à noter que ce clientélisme n'est pas l'apanage seul des pays d'Europe centrale et de l'Est, mais il trouve aussi un écho conséquent dans les pays méditerranéens²⁴.

A cause de cela, il existe un débat sur la nature de la relation entre lobbying et transition démocratique. D'un côté, certains avancent que cette capture de l'influence par certains secteurs, qui s'explique aussi par l'héritage des systèmes communistes et de leurs monopoles étatiques, est un frein à cette transition. Le processus décisionnel risque d'être accaparé par les entreprises les plus puissantes, laissant peu de place pour d'autres acteurs, plus modestes et historiquement moins liés à la sphère du pouvoir, d'exprimer leurs intérêts. Il y a lieu de considérer que cela empêche une démocratie saine de s'installer. Ce constat est à nuancer par le développement progressif d'associations d'intérêts au sein desquelles les plus petits acteurs peuvent collaborer afin de mieux faire entendre leur voix, même si leurs capacités

²¹ McGRATH, C. (2008), *op. cit.*, p.18-19

²² *Ibid.*, p.17

²³ *Ibidem*

²⁴ AYBERK, U., SCHENKER, F. (1998), « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue française de sciences politiques*, vol. 46, n°6, p.729-730

organisationnelles et leur efficacité opérationnelle restent souvent assez faible. D'un autre côté, certains auteurs pensent que, malgré tout, le lobbying dans ces pays reste un outil favorisant la transition vers des démocraties plus solides, puisqu'il rend les pouvoirs en place moins rigides, plus pénétrables et encourage l'économie de marché ²⁵.

1.1.5. L'approche européenne

Le modèle européen de représentation des intérêts s'est construit en s'inspirant des différentes approches existantes.

D'un côté, les acteurs politiques en demande d'expertise ont tenté d'institutionnaliser la représentation d'intérêts en créant des organes qui devaient être capables d'entendre et de canaliser les demandes émanant de la société. C'est dans cette optique que, dès le traité de Rome, est créé le Comité économique et social européen. Il s'agit d'un organe consultatif conséquent, avec 350 membres, représentant les organisations de travailleurs, d'employeurs et d'autres groupes d'intérêts au niveau européen. Il est extrêmement structuré : il a un Président et une administration qui établissent un agenda, six commissions le composent et sont attachées à des domaines d'activités différents et, à l'image du Parlement européen, des rapporteurs sont en charge de représenter ces commissions et leurs décisions afin d'assurer une meilleure répartition des tâches²⁶. Cette volonté d'organiser de manière institutionnalisée l'expression des intérêts de la société est directement inspirée du Comité économique et social français et donc de l'approche française²⁷, allergique à toute influence informelle considérée comme élément interférant entre l'intérêt général et les dirigeants qui l'exécutent. Cependant, il est reconnu unanimement que le Comité économique et social européen ne remplit que très partiellement sa tâche. Son influence n'est pas nulle mais elle est clairement limitée. Lors d'une enquête exhaustive réalisée auprès des parlementaires européens ainsi que des personnes siégeant aux Représentations Permanentes, Hönnige et Panke ont relevé que 40 % des acteurs interrogés admettent ignorer complètement les recommandations faites par le Comité²⁸.

A l'instar du modèle allemand, l'approche européenne du lobbying affectionne particulièrement les intérêts s'exprimant sur une base collective organisée et, de ce fait, établie

²⁵ McGRATH, C. (2008), *op. cit.*, p.18

²⁶ HÖNNIGE, C., PANKE, D. (2013), « The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n°3, p.454

²⁷ AUTRET, F. (2007), *L'Amérique à Bruxelles*, Le Seuil, p.60

²⁸ HÖNNIGE, C., PANKE, D. (2013), *op. cit.*, p.467

à une échelle européenne. Le lobbying en Europe se fait essentiellement auprès des institutions agissant selon la méthode communautaire car ce sont celles qui, par leur besoin d'expertise, y sont le plus ouvertes. L'UE s'est donc attelée à créer ou à soutenir la création de groupements d'intérêts européens qui, le plus souvent, réunissent les organisations nationales. C'est le cas des associations civiques pour qui les subventions communautaires sont une source essentielle de financement. Ainsi, « *les institutions visées (surtout la Commission et le Parlement) sont particulièrement disposées à s'allier aux « coalitions de cause » et sont très réceptives aux demandes de nature civique à l'échelle européenne (essentiellement le Parlement) »*²⁹. Les intérêts civiques ne sont pas les seuls concernés, puisque la Commission a également encouragé la mise en place de grandes fédérations professionnelles européennes (comme la Fédération européenne de la métallurgie ou le Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique) et de grands syndicats européens (comme la Confédération européenne des syndicats). Tout comme ce qui s'est observé dans l'histoire allemande, les pouvoirs publics européens, en particulier les institutions communautaires, semblent donc vouloir donner une résonance particulière aux intérêts collectifs même si les cabinets d'avocats et autres agences de consultance agissent et prospèrent aussi à Bruxelles. Il est également à noter que ces fédérations peuvent aussi être considérées comme le fruit de l'influence du modèle français et de son besoin d'institutionnalisation. En effet, elles ont une silhouette institutionnelle avec leur assemblée générale propre, plusieurs commissions, etc. Cependant, tout comme pour le Comité économique et social européen, ces fédérations ne peuvent satisfaire à elles seules le besoin d'expertise qu'expriment les décideurs européens et elles manquent cruellement de dynamisme³⁰.

Le clientélisme que l'on retrouve dans les anciens pays communistes s'exprime aussi au niveau européen. En effet, les institutions européennes entretiennent des rapports privilégiés avec certains types d'acteurs. Si le parallèle reste pertinent, il faut tout de même différencier les raisons de ces privilèges. Là où les relations interpersonnelles entre certaines élites économiques et décideurs politiques restent un vestige de l'ancien régime dans les pays d'Europe centrale et de l'Est, c'est plutôt la capacité à fournir aux institutions ce dont elles ont besoin qui garantit un accès privilégié d'influence à Bruxelles. Comme l'expliquent Ayberk et Schenker, « *cet échange [clientéliste] se fonde sur l'allocation des ressources, des privilèges*

²⁹ WEISBEIN, J. (2001), « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, vol. 3, n°4, p.113

³⁰ AUTRET, F. (2007), *op. cit*, p.60-61

ou des influences en échange de la prestation d'un service spécifique »³¹. Ce service peut par exemple prendre la forme d'expertises économiques réalisées par les lobbys et dont la Commission abuse parfois³². Les lobbys capables de produire ce genre d'analyses sont donc en mesure d'établir une relation d'influence plus forte que ceux qui ne le sont pas. Aussi, une relation clientéliste s'établit entre les pouvoirs publics européens et les intérêts que l'on peut qualifier de pan-européens puisqu'ils répondent mieux aux besoins de ces premiers. Cela signifie qu'au plus des lobbys sont décentralisés, au moins ils sont influents³³. Cette différence de traitement n'est pas spécialement volontaire, elle peut être simplement structurelle, mais elle n'en est pas moins un accès privilégié pour un certain type d'acteurs à l'influence sur les politiques européennes.

Suite à l'échec, ou en tout cas à la non-réussite, des formes trop institutionnalisées de représentations des intérêts, le modèle anglo-saxon s'est développé au sein de l'UE et a fini par y devenir dominant. Les entreprises ont, au fil du temps, développé des pratiques d'influence *ad hoc* pour pallier aux manquements que l'influence organisée présentait. Ce modèle d'influence a émergé sous l'impulsion de deux types d'entreprises : les entreprises extra-européennes (surtout américaines) qui n'avaient pas droit au chapitre dans le système institutionnalisé de la représentation d'intérêts, et les grandes entreprises européennes qui de par leur nature transnationale avaient intérêt à faire valoir leurs positions sur la scène européenne. Ces entreprises avaient alors une tâche nouvelle, à savoir d'« *ouvrir l'univers bureaucratique à la logique des affaires, d'une part, amener les entreprises à formuler leurs besoins en termes politiques, y compris en répondant aux exigences relativement nouvelles de la communication politique, d'autre part* »³⁴. Ces nouvelles compétences à acquérir étaient déjà maîtrisées depuis longtemps par les Américains et les Britanniques et ce sont eux qui vont implanter puis généraliser ces pratiques. Une poignée d'hommes sont considérés comme les fondateurs de ce nouveau lobbying européen et ils sont tous soit américains soit britanniques (Peter Linton, Paul Adamson, Stanley Crossick, Giles Merritt, John Houston). A l'origine, ils travaillaient tous pour de grands clients américains mais leurs méthodes sont aujourd'hui devenues la norme, et une grande majorité des lobbyistes agissent selon celles-ci, quel que soit le type d'intérêts qu'ils défendent. De même, de telles pratiques s'observent désormais au

³¹ AYBERK, U., SCHENKER, F. (1998), *op. cit.*, p.730

³² AUTRET, F. (2008), « L'affaire Kallas : Peut-on réguler les lobbyistes ? » in KALINOWSKI, W. (dir.), *Chroniques de la gouvernance : 2008*, Charles Léopold Mayer, p.67-82

³³ AUTRET, F. (2008), *op. cit.*, p.81-82

³⁴ *Ibid.*, p.62

niveau national, le modèle bruxellois s'étendant jusqu'au cœur des Etats membres. Le lobbying ne se conçoit plus « *comme une activité politique mais comme une mission, voire un service, lorsqu'elle est déléguée à un « conseil » en EPA [European Public Affairs]. Et elle ne laisse a priori aucun vecteur de côté : influence sur la presse, création de groupe de pression ad hoc, voire d'ONG « faux nez », façonnage de l'agenda politique par le truchement des think tanks comme le PMI [Philip Morris Institute] »*³⁵.

Bien sûr, cette vision du lobbying comme instrument central et indispensable de la vie publique n'aurait pu se développer de manière unilatérale par les entreprises qui le demandaient. Son expansion n'a été possible que parce que ce besoin était ressenti des deux côtés de la frontière, les décideurs politiques européens étant tout aussi demandeurs de ce genre de pratiques. La raison principale de cette demande est évidemment le besoin de crédibilité dans la capacité des institutions à remplir les tâches qui leur ont été confiées. Les pouvoirs européens se retrouvent à légiférer pour plus d'un demi-milliard de citoyens sur des questions toujours plus vastes et nombreuses. La machinerie institutionnelle, aussi complexe et sophistiquée soit-elle, n'est pas en mesure de dégager en son sein toutes les compétences, expertises et connaissances techniques nécessaires à la réalisation efficace de son travail. Comme le souligne Florence Autret, « *les lobbies participent d'une forme nouvelle de la représentation adaptée à la fois à la nature et à l'objet, économique, du projet européen* »³⁶. Ainsi, plus l'UE acquiert de compétences plus le besoin de lobbying croît, les activités de représentations d'intérêts étant donc fonction croissante du niveau d'intégration. De manière presque paradoxale, le lobbying peut aussi être considéré comme un facteur d'intégration. En effet, la supranationalité semble souffrir d'un manque de légitimité provoquée par son éloignement des sources de pouvoirs nationales traditionnelles (la fameux « déficit démocratique européen »). Les institutions européennes tentent, selon la vision anglo-saxonne du lobbying, de l'utiliser afin que le dialogue avec la société qu'il suppose compense en partie ce déficit³⁷.

Le modèle européen de représentation des intérêts est donc hybride. On y retrouve des formes institutionnalisées de lobbying, une place privilégiée pour les associations d'intérêts pan-européennes et d'autres formes de clientélismes basées sur la capacité à fournir aux institutions ce qu'elles demandent. Le tout est surplombé par une approche fonctionnelle de la question héritée du modèle anglo-saxon qui fait que « *le lobbying n'est plus, et cela depuis longtemps,*

³⁵ AUTRET, F. (2007), *op. cit.*, p.62

³⁶ AUTRET, F. (2008), *op. cit.*, p.73

³⁷ *Ibid.*, p.72

une manière contestable de faire de la politique à Bruxelles mais la réponse apportée à une double demande, institutionnelle (de légitimation) et sociale (de représentation) »³⁸. Malgré cette place centrale, le lobbying en Europe souffre d'un manque de légitimité qui peut être imputable à ce caractère pluriel, ses composantes étant faites à la fois des pratiques les plus débridées et des conceptions les plus hostiles.

³⁸ AUTRET, F. (2008), *op. cit.*, p.82

1.2 Chronologie de la régulation du lobbying dans l'Union européenne

La question de la régulation du lobbying au sein du processus politique européen a commencé à se poser à partir des années 90. Elle est entrée dans une autre dimension lorsqu'en 2005, le commissaire estonien à l'administration, l'audit et la lutte anti-fraude, M. Siim Kallas, a lancé un projet d'encadrement réglementaire des activités de lobbying à Bruxelles appelé Initiative Européenne pour la Transparence (ETI)³⁹. Afin de dégager un état des lieux complet de la régulation sur le lobbying, il convient de retracer l'historique des trente dernières années sur la question.

1.2.1. 1990 – 2000 : Le droit d'accès du public aux documents et le rôle des instances juridiques de l'Union européenne

Au début des années 90, la question de la transparence s'est en tout premier lieu posée en considérant la nécessité de garantir un accès du public aux documents détenus par les pouvoirs publics européens. Bien évidemment, aborder l'accès au document est pertinent lorsqu'on s'intéresse au lobbying. En effet, les rapports, études, avis, etc. émis par des acteurs privés afin d'influencer les politiques publiques font partie de ces documents en possession des décideurs qui sont, dans une proportion variable, pris en compte dans leurs décisions.

A cette époque, les impératifs en termes de transparence étaient considérés comme émanant des règles que les institutions définissaient pour elles-mêmes. L'accès aux documents n'était consacré par aucun droit défini et dépendait du bon vouloir et de l'organisation des institutions. Ensuite, de manière progressive, ce droit a émergé et a acquis de plus en plus de consistance grâce à la jurisprudence émanant des instances juridiques de l'UE, à savoir le Tribunal et la Cour de justice de l'UE. Ces instances ont, dans leurs jugements, « *eu tendance à mettre en avant l'objectif sous-jacent de l'accès aux documents comme relevant des notions générales de contrôle public des activités des institutions publiques* »⁴⁰. Le droit à l'accès aux documents n'a été consacré par les traités qu'à partir d'Amsterdam et il a fait l'objet d'un règlement en 2001

³⁹ ROBERT, C. (2017), « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, n° 1, p.10

⁴⁰ CURTIN, D., MENDES, J. (2011), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne », *Revue française d'administration publique*, vol. 137-138, n°1, p.107

afin de déterminer le cadre d'accès aux documents (via des registres mis en place par les institutions ou via une demande formulée par n'importe quel citoyen de l'UE). Le règlement a fait l'objet de beaucoup de critiques car les exceptions autorisées sont nombreuses. Les institutions ont par exemple le droit de refuser l'accès à un document pour protéger les intérêts commerciaux d'une personne. Pour certains, ces exceptions sont des « *space to act* », des zones d'ombres qui permettent aux institutions d'agir sans avoir à porter la responsabilité de leurs actes⁴¹. Le droit d'accès aux documents s'est encore consolidé et est aujourd'hui inclus dans le droit primaire de l'UE, étant consacré par l'article 15 du TFUE.

Lorsqu'on parle de droit d'accès aux documents, il semble indispensable de mentionner le rôle important joué par le Médiateur européen. La fonction a été créée dans le traité de Maastricht et a pour but de permettre à toute personne physique ou morale établie dans l'UE de déposer une plainte concernant la mauvaise administration des institutions, organes et agences de l'UE. Le Médiateur européen joue en réalité un double rôle dont les deux faces ont été, et sont encore, essentielles pour l'action vers une gouvernance plus transparente, et en particulier pour garantir l'accès aux documents aux citoyens. Son premier rôle, le plus visible, est de faire valoir les droits des citoyens en lien avec la bonne gouvernance. Typiquement, lorsqu'un individu, une organisation ou une entreprise tentent de se procurer un ou plusieurs documents en possession des institutions et qu'ils n'y parviennent pas dans des délais raisonnables, ils peuvent saisir le Médiateur européen qui pourra alors ouvrir une enquête et, le cas échéant, dénoncer le manquement causé par l'organe communautaire visé. Il convient tout de même de nuancer la portée de la protection que constitue le Médiateur européen puisqu'il ne possède pas le pouvoir d'infliger des sanctions. Il ne peut, en cas d'ingérence, que tenter de parvenir à un accord amiable pour résoudre le problème, faire des recommandations ou, en dernière instance, soumettre un rapport spécial au Parlement. Cependant, si l'institution concernée est libre de réagir à sa guise aux observations du Médiateur, la perspective que ce dernier rende publique la mauvaise administration dont elle s'est rendue coupable est un incitant à un comportement coopératif⁴². Dans son deuxième rôle, plus subtil, le Médiateur européen « *s'autorise à promouvoir de sa propre initiative les principes de transparence et de responsabilité qui lui paraissent inhérents au concept de bonne administration* »⁴³. Il ne s'agit pas seulement de

⁴¹ BUNYAN, T., CURTIN, D., WHITE, A. (2000), *Essays for an Open Europe*, European Federation of Journalists, p.4-9

⁴² MAGNETTE, P. (2001), « Entre contrôle parlementaire et Etat de droit : le rôle politique du Médiateur dans l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°6, p.938

⁴³ *Ibid.*, p.937-938

résoudre des conflits précis, mais aussi de promouvoir la transparence d'une manière plus générale. C'est dans cette tâche que le Médiateur européen a eu une place importante dans le développement du droit des citoyens à accéder aux documents de l'administration publique. Il a en fait assisté le travail des instances juridiques quant à l'élaboration d'une sorte de jurisprudence qui favorise ces droits, même si « *l'accent qu'il y mettait concernait davantage les aspects structurels de la manière dont certaines institutions, et essentiellement le Conseil et la Commission, mettaient ou non leurs informations à disposition* »⁴⁴.

Au-delà du droit d'accès aux documents, c'est au cours des années nonante que le Parlement européen initie la régulation du lobbying à proprement parler. En 1996, les rapports Ford (qui étudie le lobbying exercé sur le Parlement) et Nordmann (qui aborde la question de la déclaration d'intérêts financiers pour les députés) sont adoptés. Il en résulte alors la création d'un registre et un code de déontologie associé auxquels les lobbyistes sont obligés d'adhérer s'ils veulent accéder aux bâtiments du Parlement⁴⁵.

1.2.2. 2001- 2006 : Du Livre blanc au Livre vert de la Commission

En juillet 2001, la Commission a publié un Livre blanc sur la gouvernance européenne. L'un des piliers des changements proposés est la stimulation de la participation des acteurs privés au débat public. La Commission appelle de ses vœux une « *culture renforcée de consultation et de dialogue* », et ce pour l'ensemble du paysage institutionnel européen mais encore plus particulièrement pour la Commission⁴⁶. Dès le départ, la stratégie menée par les instances européennes semble donc destinée non seulement à réguler les pratiques de représentation d'intérêts, mais aussi à les renforcer⁴⁷. Pour créer cette culture, la Commission propose de renforcer et de mieux structurer les méthodes de consultations publiques déjà existantes à cette époque par la création d'un code de conduite qui fixerait les normes minimales de ces consultations. Ces normes doivent assurer une meilleure représentativité de l'ensemble des acteurs, que la Commission elle-même reconnaît comme étant insuffisante⁴⁸. Il est à signaler

⁴⁴ CURTIN, D., MENDES, J. (2011), *op. cit.*, p.109

⁴⁵ BASILIEN-GAINCHE, M-L. (2009a), « Le Parlement européen face au lobbying », *Les Petites Affiches*, n°116, p.86

⁴⁶ Commission européenne, *Livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance*, 25 juillet 2001, Bruxelles, COM (2001) 428 final, p.20

⁴⁷ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.11

⁴⁸ Commission européenne (2001), *op. cit.*, p.20

que ces normes ne s'appliquent que lors des analyses d'impact sollicitées suite à une proposition de la Commission et lorsque la Commission publie des Livres verts, d'autres situations (par exemple, les procédures de comitologie) étant exclues de leur champ d'application. Elles ont vu le jour en 2002 et, si elles sont essentiellement procédurales, un élément de transparence se dégage à travers l'exigence de publication des contributions sur Internet ainsi que le retour d'informations que la Commission s'engage à rendre public : « *les exposés des motifs qui accompagnent les propositions législatives de la Commission ou les communications publiées par cette dernière à l'issue d'un processus de consultation fourniront les résultats de ces consultations, de même que des explications sur la manière dont celles-ci ont été menées et dont les résultats ont été pris en compte dans la proposition* »⁴⁹.

Le Livre blanc débouchera aussi sur les prémices de la diffusion d'informations concernant les organes consultatifs et les groupes d'experts de la Commission. Les groupes d'experts sont constitués par la Commission pour l'aider dans son travail législatif. Sur le registre des groupes d'expert, il est possible de retrouver les membres de ces groupes ainsi que les comptes-rendus des réunions qu'ils tiennent. Cela se fera par la création d'un site internet dédié appelé CONECCS (Consultation, European Commission, Civil Society) qui aura aussi pour fonction de fournir un certain nombre de données, à titre informatif, sur les groupes de pression organisés au niveau européen. Ces informations sont le second élément nouveau de transparence lié au Livre blanc et CONECCS servira donc d'outil principal à sa mise en place. Cette base de données peut dès lors être considérée comme l'ancêtre du registre de transparence que nous évoquerons par la suite, même si la communication des informations qu'elle exige reste totalement facultative pour les lobbyistes et n'est même pas encouragée. S'ils ne souhaitent pas y participer, leur contribution est simplement considérée comme une « *contribution individuelle* »⁵⁰.

C'est sur cette base que, en 2005, est lancée l'Initiative européenne de transparence et que, en 2006, la Commission a publié son Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence. Son premier objectif est d'améliorer ce que la Commission appelle le « *contrôle externe* », c'est-à-dire la capacité d'identification des lobbyistes et des intérêts qu'ils représentent. Pour ce faire deux propositions sont faites. La première consiste à renforcer la

⁴⁹ Commission européenne, *Communication de la Commission : Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, 11 décembre 2002, Bruxelles, COM (2002) 704 final, p.22

⁵⁰ Commission européenne (2006), *op. cit.*, p.7

relève d'informations auprès des acteurs lorsqu'ils participent à une consultation publique. La deuxième, vise à aller plus loin que CONECCS en tentant de mettre en place un recensement des groupes d'intérêts agissant dans la sphère européenne via un registre qui, s'il n'est toujours pas obligatoire, est accompagné d'incitants à y participer. L'idée est de favoriser ceux qui s'inscrivent à ce registre en leur signalant de manière automatique la tenue de consultations sur les thèmes qui touchent à leurs intérêts spécifiques⁵¹. Le but est d'établir un lien entre participation aux consultations et enregistrement, qui sera aussi renforcé par un point d'accès unique (sur Internet) pour toute consultation et à partir duquel il est facile de s'informer sur les procédures d'enregistrement et même de s'enregistrer directement⁵². Il est à noter que l'utilisation d'un registre n'est pas une pratique totalement nouvelle au sein du cadre institutionnel européen puisque le Parlement en possède un depuis 1996.

Le second objectif poursuivi par le Livre vert de la Commission est de renforcer le caractère éthique du comportement des groupes de pression dans l'exercice de leur influence puisque « *les règles relatives à l'intégrité représentent une autre contribution essentielle en matière de transparence des activités de lobbying* »⁵³. Jusqu'alors, les règles déontologiques officielles ne concernaient que le personnel des institutions (article 213 du traité CE et articles 11 et 16 du Statut des fonctionnaires), à l'exception du Parlement qui imposait que les lobbyistes souhaitant accéder à ses bâtiments et locaux adhèrent à un code de conduite obligatoire. En 1992, la Commission avait établi des règles minimales pour un comportement éthique et proposé que les groupes de pression se dotent, uniquement s'ils le souhaitaient, d'un code de déontologie interne qui respecte ces règles minimales. Malgré qu'en 2005 les organismes s'étant pliés à cet exercice ont aussi été amenés à y associer des mécanismes de sanctions internes, la portée de ces codes de conduites facultatifs est restée limitée. Dans le cadre de son Livre vert, la Commission propose donc de travailler à renforcer ce cadre en établissant un code de déontologie commun pour l'ensemble des acteurs qui exercent des activités de lobbying et, qui plus est, en menaçant de sanctions imposées par les pouvoirs publics européens eux-mêmes en cas de manquement à ce code⁵⁴.

⁵¹ Commission européenne (2006), *op. cit.*, p.8-9

⁵² Commission européenne, *Communication de la Commission sur l'Initiative européenne en matière de transparence : Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, 27 mai 2008, Bruxelles, COM(2008) 323 final, p.5

⁵³ *Ibid.*, p.9

⁵⁴ Commission européenne (2006), *op. cit.*, p.10-11

1.2.3. 2007– 2010 : Le registre des représentants d'intérêts pour la Commission et le code de conduite pour les lobbyistes

La principale création découlant de l'Initiative européenne de transparence est donc, comme l'avait prévu la Commission dans son Livre vert, la création d'un registre recensant les acteurs qui s'adonnent aux pratiques de représentation d'intérêts auprès de la Commission (le Parlement possédant déjà le sien). Ce sont des organisations qui sont amenées à s'y inscrire, et non des personnes, et l'enregistrement est assorti de la publication d'un certain nombre d'informations, notamment financières, concernant ces organisations. L'approche diffère du Parlement, puisque son registre s'axe sur des personnes, et plus particulièrement sur celles autorisées à accéder à ses locaux. Dès sa naissance en 2008, le registre a suscité une critique majeure : son caractère facultatif. Cette volonté de rester dans une stratégie proche de l'autorégulation est présente dès le départ. Dans son Livre vert, la Commission indique que des mesures obligatoires ne seraient envisagées qu'en cas de défaillance des mesures facultatives⁵⁵. Une approche plus intrusive est donc considérée comme extrême et ne peut être utilisée qu'en dernier recours. Par la suite, la Commission est restée fidèle à cette stratégie et s'est montrée inflexible dans ses positions officielles mais, au niveau interne, le débat n'était pas aussi consensuel. Comme l'explique Lora Verheecke, membre de Corporate Europe Observatory, lors d'une interview, il est établi que le commissaire en charge de l'ETI, le letton Siim Kallas, était en faveur d'un registre obligatoire. Malgré sa position centrale dans le projet, il n'était pas parvenu à imposer sa vision.

La seconde mesure prise dans le cadre de l'ETI concerne le code de conduite. Elle est liée au registre puisque l'adhésion à un code de conduite est une condition obligatoire pour pouvoir y figurer. Là encore, c'est une stratégie d'autorégulation qui est menée par la Commission. Le code de conduite adopté est uniquement le fruit d'une consultation ouverte, dont la Commission vante le succès au vu des soixante contributions auxquelles elle a donné lieu⁵⁶. Il est dès lors, dans les faits, rédigés par les lobbyistes eux-mêmes. Les lobbyistes ont en réalité trois choix : ne souscrire à aucun code de déontologie, souscrire au code commun que la Commission a établi suite à la consultation, ou souscrire à un code autre constitué de règles comparables. A la condition que cet autre code soit communiqué à la Commission, il est suffisant pour rendre un organisme éligible pour figurer au registre. Dans cette catégorie, il faut citer les deux codes

⁵⁵ Commission européenne (2006), *op. cit.*, p.10-11

⁵⁶ Commission européenne (2008), *op. cit.*, p.4

principaux qui émanent de deux associations européennes de représentation des professionnels des affaires publiques (les lobbys des lobbys) : *Society of European Affairs Professionals* (SEAP) et *European Public Affairs Consultancies Associations* (EPACA)⁵⁷. Cette approche autorégulatrice, malgré qu'elle suscite la critique, a tout de même le mérite de réduire les coûts de gestion des systèmes de régulation⁵⁸.

Quant aux possibilités de sanctions établies par la Commission en cas de violation d'un code de déontologie auquel un groupe de pression a adhéré, elles sont très hypothétiques. Dans la théorie, ces sanctions peuvent être de deux sortes : une suspension temporaire de l'inscription au registre et des avantages qu'elle implique, ou, en cas de violation particulièrement grave ou de récidive, une exclusion définitive du registre⁵⁹. Dans les faits, la probabilité que ces sanctions soient imposées sont infimes. D'abord parce que, même si n'importe qui se voit reconnaître le droit de déposer une plainte, la charge de la preuve incombe à celui qui le fait. Une plainte n'enclenche pas automatiquement une procédure puisque, pour ce faire, elle doit être couplée de faits matériels qui servent de preuves *a priori*. Ensuite, parce que même si une plainte est déposée et prise en compte par la Commission, cette dernière « *demandera à l'entité concernée d'apporter des éclaircissements et l'invitera à souscrire aux règles ou à corriger toute information fausse ou trompeuse figurant dans le registre* »⁶⁰, et ce avant le lancement d'une quelconque procédure pouvant mener à des sanctions. Au-delà du caractère improbable de leur application, ces sanctions restent relativement légères puisqu'elles concernent uniquement le registre et n'évoquent pas, par exemple, des sanctions financières. Par cette stratégie, la Commission ne fait que copier ce qui se faisait déjà au sein des associations de professionnels des relations publiques : citons l'exemple du fonctionnement interne de SEAP, qui envisage des sanctions allant du blâme à l'exclusion définitive de l'organisation en cas de violation du code de conduite interne⁶¹. Dans son approche de la régulation, il semble donc que la Commission laisse les lobbys eux-mêmes décider de la méthode.

⁵⁷ BASILIEN-GAINCHE, M-L. (2009b), « Réflexions sur les outils juridiques de la transparence politique : une évaluation de l'Initiative européenne en matière de transparence » in MBONGO, P. (dir.), *Le phénomène bureaucratique européen – l'intégration européenne à l'épreuve de la technophobie*, Bruylant, p.57-66

⁵⁸ SAURUGGER, S. (2003), « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, vol. 2, n°10, p.167

⁵⁹ Commission européenne (2008), *op. cit.*, p.4

⁶⁰ *Ibidem*

⁶¹ BASILIEN-GAINCHE, M-L. (2009b), *op. cit.*, p.57-66

1.2.4. 2011 à aujourd'hui : les réformes des cadres existants (le registre de transparence) et la perspective de l'empreinte législative

Dès la création de son registre des représentants d'intérêts, la Commission indiquait vouloir envisager ce type de régulation d'un point de vue interinstitutionnel. Pour rappel, le Parlement tenait un registre depuis la moitié des années 90 recensant les lobbyistes qui étaient accrédités à accéder à ses locaux. Celui-ci ne reprenait que le nom de la personne accréditée et de l'organisation pour laquelle elle travaillait⁶². Il faudra attendre 2011 pour que ce registre et le registre de la Commission fusionnent pour donner naissance au registre commun de transparence. Malgré une volonté de bon nombre de députés de rendre le registre obligatoire, c'est l'approche volontaire, prônée par la Commission, qui a été conservée. Le Parlement a tout de même imposé une obligation d'inscription pour les organisations souhaitant obtenir un laissez-passer pour ses bâtiments, dans la lignée de ce qu'il faisait déjà. Ainsi, le registre est sensiblement identique à celui adopté en 2008 même si certaines retouches, issues d'observations faites au cours des premières années d'expérience et de recommandations adressées par les acteurs participant au registre, ont été apportées. Parmi celles-ci est concernée la clarification des attentes concernant les informations financières à fournir, certaines situations portant à confusion pour les lobbys. Aussi, le choix de n'impliquer dans le registre que des organisations (et non des personnes) tend à évoluer puisque, dès le départ, beaucoup d'organisations ont d'elles-mêmes divulgué le nom des personnes travaillant pour elle, comme il était requis de le faire pour figurer au registre du Parlement⁶³. Le registre reste essentiellement composé d'organisations mais elles sont maintenant amenées à au moins déclarer le nombre de représentants qui travaillent pour son compte. Pour les organismes qui défendent non pas leurs intérêts mais ceux de leur clients, l'identité de ces derniers doit aussi être communiquée. Sa portée exacte est décrite comme couvrant « *les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne* », à l'exception des partenaires sociaux (syndicats, associations patronales, etc.), des communautés religieuses, des partis politiques et des autorités publiques de quel niveau qu'elles soient⁶⁴. Malgré l'appel des deux institutions pour que le Conseil s'engage lui aussi sur la voie du

⁶² Parlement européen, *Briefing : Registre de transparence de l'Union*, mai 2016

⁶³ Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'Initiative européenne en matière de transparence : le registre des représentants, un an après*, 28 octobre 2009, Bruxelles, COM (2009) 612 final, p.6-8

⁶⁴ Journal officiel de l'Union européenne, *Accords interinstitutionnels : Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne*, 22 juillet 2011, L 191/29, p. 1-2

recensement des représentants d'intérêts, le troisième pilier du triangle institutionnel n'a pas pris part au registre et communique en outre très peu sur la question.

Le registre a subi une nouvelle modification qui est entrée en vigueur en janvier 2015. Outre le fait que les informations à fournir sont plus nombreuses et détaillées pour les déclarants, le changement principal réside dans les moyens utilisés pour inciter les lobbys à s'enregistrer. Il y a une différence croissante de traitement entre les entités figurant au registre et les autres qui se traduit principalement par le fait que les directeurs généraux, les commissaires ainsi que les membres de leurs cabinets ne sont autorisés à rencontrer que des lobbyistes répertoriés. Pour le reste du personnel de la Commission, la règle est moins stricte mais les fonctionnaires sont tout de même amenés à demander, lorsqu'un représentant d'intérêt souhaite les rencontrer, si ce dernier est enregistré. La Commission se félicite d'ailleurs de la nouvelle vague d'inscriptions qui a suivi ces nouvelles règles (4000 enregistrements supplémentaires entre novembre 2014 et septembre 2016⁶⁵). De plus, il a été imposé à chaque commissaire et haut fonctionnaire de la Commission de rendre publique la liste complète des réunions qu'ils tiennent avec des groupes d'intérêts. Parallèlement, le code de conduite a également été modifié en ce sens que son contenu est désormais considéré comme s'appliquant à tous les lobbyistes, peu importe qu'ils soient enregistrés ou non. Il est aussi à signaler que des révisions des codes de conduite des membres des institutions ont eu lieu entre temps : en 2011 pour le personnel politiques de la Commission et du Parlement, et en 2013 pour le personnel administratif.

Fin 2016, la Commission a encore franchi une étape supplémentaire en proposant formellement l'évolution du registre actuel en un registre obligatoire et commun aux trois institutions. Si cette proposition est acceptée, elle signifiera une généralisation du principe visant à interdire les rencontres avec des lobbyistes non-enregistrés⁶⁶ y compris pour les haut-fonctionnaires et diplomates du Conseil. Pour Corporate Europe Observatory, cette proposition présente deux failles : la première étant que, dans les faits, les moyens humains et techniques sollicités sont insuffisants pour être en mesure de faire un suivi crédible de ces informations et de vérifier qui rencontre qui. La deuxième est que ces règles ne concernent de manière formelle que le personnel politique et bureaucratique haut placé, laissant donc toujours de la place à des lobbyistes malintentionnés pour agir à des niveaux inférieurs de la hiérarchie des institutions. Il est à noter que la présidence Juncker a également proposé de modifier le code de conduite

⁶⁵ Commission européenne, *Communiqué de presse : Atteindre l'objectif de la transparence : la Commission propose un registre obligatoire pour toutes les institutions de l'UE*, Bruxelles, 28 septembre 2016

⁶⁶ *Ibidem*

des commissaires afin de prolonger la période « de refroidissement » au cours de laquelle les anciens membres du collège de la Commission sont bridés quant aux nouvelles activités qu'ils pourraient exercer après leur mandat. Il s'agit ici de lutter contre le phénomène dit des « *revolving doors* », c'est-à-dire lorsque des hauts responsables politiques se font engager dans le secteur privé afin de faire profiter à leur nouvel employeur de leur connaissance du système ou, autrement dit, lorsque les politiques deviennent des lobbyistes. Le Président Juncker déclare qu'« *au vu de l'expérience récente avec les membres de la Commission précédente* »⁶⁷, une allusion à peine voilée au cas Barroso, il faudrait étendre cette période à deux ans pour les Commissaires et trois pour le Président. Dans la foulée, le Parlement a aussi adopté en décembre 2016 un nouveau règlement intérieur afin de le rendre plus transparent et éthique. Au-delà de déclarations d'intérêts plus précises, ce nouveau règlement met un terme à la possibilité pour les députés d'exercer un métier de lobbyiste en même temps que leur mandat d'élu⁶⁸. Ces pratiques, à peine concevables pour toute institution souhaitant éviter les conflits d'intérêts, étaient encore autorisée jusqu'en janvier dernier.

Le dernier élément à mentionner concernant la régulation du lobbying et la recherche de transparence est la mise en place progressive d'une meilleure traçabilité des relations effectives entre les représentants d'intérêts et les membres des institutions. Il ne s'agit plus uniquement de savoir qui fait du lobbying mais quand il le fait et sur quel dossier. Le premier acte allant dans cette direction est la création, en 2008, d'un registre des groupes d'experts créés par la Commission pour débattre sur des dossiers spécifiques. Parmi ces experts se trouvent aussi des acteurs défendant des intérêts propres et il est donc nécessaire de savoir quelles sont les tâches assignées à ces groupes et aussi qui les composent. Il faut ensuite attendre 2014 pour voir une mesure significative concernant la traçabilité des échanges entre lobbys et institutions, lorsque la Commission décide de rendre public les agendas des commissaires et des directeurs généraux. L'ensemble de leurs réunions doivent être publiées afin que n'importe qui puisse savoir qui ils ont rencontré, à quelle fréquence et quels sujets ont été abordé. Ensuite, lorsque le nouveau règlement intérieur du Parlement européen est adopté fin 2016, il inclut la possibilité pour les rapporteurs de compléter leurs rapport d'une « empreinte législative »⁶⁹. Cela signifie que les rapporteurs pourront consigner à la fin de leurs rapports l'ensemble des groupes d'intérêts qu'ils ont consulté pour rédiger ce dernier. Il est dès lors bien plus facile pour un

⁶⁷ Commission européenne, *Communiqué de presse : le Président Juncker propose de renforcer le Code de conduite des commissaires*, Bruxelles, 23 novembre 2016

⁶⁸ Parlement européen, *Règlement intérieur du Parlement européen : ce qui va changer*, 13 décembre 2016, p.2

⁶⁹ *Ibidem*

observateur extérieur d'identifier les acteurs qui ont éventuellement pu influencer sur une proposition législative. La limite principale de cette pratique nouvelle semble, à nouveau, être son caractère facultatif.

Partie 2. Transparence du lobbying et efficacité du processus décisionnel : trois angles d'observations

2.1 La transparence du lobbying et l'efficacité du processus décisionnel du point de vue de l'opinion publique

Afin d'évaluer l'impact de la transparence du lobbying sur l'efficacité du processus décisionnel européen du point de vue de l'opinion publique, nous allons nous intéresser aux informations que nous disposons quant au ressenti des citoyens, à savoir les rapports de l'Eurobaromètre. Il s'agit de porter attention aux indicateurs donnant des informations pertinentes sur l'évaluation faite par l'opinion publique du processus décisionnel. Même s'ils ne sont pas les seuls à être évoqués dans l'analyse ci-dessous, les deux les plus récurrents sont :

- La satisfaction quant à la manière dont la démocratie fonctionne au niveau européen
- La satisfaction quant à la prise en compte des intérêts personnels au niveau européen

Le postulat de départ est de dire qu'au plus ces indicateurs sont évalués positivement, au plus le processus décisionnel répond aux attentes des citoyens et donc est efficace. En reprenant la ligne du temps tracée au point précédent, nous pouvons mettre en rapport le développement de la législation sur la transparence du lobbying avec les évolutions des indicateurs de l'Eurobaromètre cités. Il convient donc de reprendre les quatre périodes développées dans le chapitre précédent et d'analyser le changement d'appréciation de l'opinion publique au début ainsi qu'à la fin de chacune de ces périodes.

2.1.1 1990 – 2000 : Le droit d'accès du public aux documents

Le premier sondage Eurobaromètre de cette période à reprendre des indicateurs susceptibles de nous intéresser est celui du publié en décembre 1992. Les citoyens semblent alors considérer que le processus décisionnel européen échappe à leur contrôle puisque 71 % des personnes interrogées estimaient ne pas avoir suffisamment d'influence démocratique sur le processus décisionnel communautaire⁷⁰. Au premier semestre 1993, seuls 41% des citoyens se déclaraient satisfaits de la manière dont fonctionnait la démocratie européenne (contre 47%

⁷⁰ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, décembre 1992, n°38, p.71

d'insatisfaits)⁷¹. Le même rapport indique qu'une immense majorité des citoyens (71%) considère qu'elle est mal informée (« assez mal » informés pour 49% et « très mal » informés pour 22%) à propos des actions de ce qui est encore à l'époque la Communauté européenne⁷². Le chiffre est lourd de sens quand on sait que l'essentiel du débat sur la transparence de l'époque portait sur l'accès aux documents pour les citoyens. Le rapport de juin 1993 confirme cette tendance et la complète en indiquant que plus de la moitié des personnes interrogées souhaitait recevoir plus d'informations émanant des pouvoirs publics européens et que, parmi cette communauté, 80% estimaient très important de « *recevoir des informations plus spécifiques qui m'aide, comme citoyen, à mieux me faire une opinion personnelle sur les diverses activités ou politiques de la Communauté européenne* »⁷³. Le manque de transparence de l'époque semblait donc être tel que beaucoup de citoyens ne se sentaient même pas en mesure d'évaluer le processus décisionnel. Dès lors, comment pouvaient-ils le considérer comme efficace ?

A la fin de cette première décennie, et plus précisément dans le rapport publié en octobre 2000, on constate que la manière dont fonctionne la démocratie au sein de l'UE satisfaisait 43% des personnes interrogées⁷⁴. Le chiffre redescend à 40% lors du second semestre de l'année. Il semble donc que les évolutions liées à l'accès aux documents pour les citoyens n'aient pas eu d'impact sur la manière dont ils se sentaient représentés. Si l'opinion publique ne considère pas que le fonctionnement de la démocratie s'améliore, il y a lieu de penser qu'elle ne considère pas non plus que le processus décisionnel de cette démocratie s'est amélioré. Quant au besoin d'être mieux informé sur l'action de l'UE, le point de comparaison le plus proche de l'an 2000 qui peut être utilisé est le rapport portant sur des enquêtes menées à l'automne 1998. On y découvre que 65% des citoyens de l'UE ne se sentent pas suffisamment informés et ressentent le besoin d'en savoir plus sur l'UE⁷⁵, ce qui constitue une maigre amélioration par rapport à 1993. L'ancrage progressif de l'accès aux documents dans la pratique administrative européenne peut donc avoir contribué à satisfaire une petite partie de ceux qui demandaient plus d'informations. Un autre élément intéressant à souligner est l'appréciation, au cours de l'an 2000, que les citoyens sondés font du Médiateur européen : seuls 34% le considèrent

⁷¹ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, juin 1993, n°39, p.7

⁷² *Ibid.*, p.53

⁷³ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, décembre 1993, n°40, p.40

⁷⁴ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, octobre 2000, n°53, p.80-81

⁷⁵ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, mars 1999, n°50, p.104

comme important et 29% ont confiance en lui⁷⁶. Alors qu'il est censé être un élément central dans les avancées liées à la transparence, y compris celle du lobbying, le Médiateur ne semble pas répondre aux attentes placées en lui du point de vue de l'opinion publique.

Nous voyons donc que les progrès réalisés au cours des années 90 ne semblent pas rendre le processus décisionnel plus satisfaisant pour les citoyens. Et même s'ils se considèrent peut-être légèrement mieux informés, les instruments mis à leur disposition comme l'aide du Médiateur européen n'apparaissent pas comme étant de nature à rendre quoi que ce soit plus efficace. Dès lors, une critique des cadres législatifs relatifs à l'accès aux documents s'impose. Il y a en réalité un écart entre ce que ce droit est censé théoriquement apporter en termes de transparence et sa portée réelle. Encore aujourd'hui, il arrive qu'un requérant sollicitant la consultation d'un document se voit matériellement fournir le document mais que ce dernier soit partiellement, voire presque totalement, vidé de son contenu. Lors de son interview, Lora Verheecke a illustré ce phénomène en apportant une copie d'un document, produit par un lobby et à destination de la Commission, que son organisation (CEO) avait demandé à consulter. Le texte était reproduit dans son entièreté mais l'immense majorité était surligné d'un épais trait noir qui rendait illisible ce qui était écrit. Seuls quelques bouts de phrase, relativement insignifiants, étaient lisibles. La Commission avait fourni le document en l'état en justifiant que tout ce qui était caché l'était de manière légitime sous le couvert du secret professionnel. Nous voyons donc que, parfois, l'accès aux documents n'est qu'un leurre, et cela pourrait expliquer le manque d'impact de l'établissement de ce droit sur la satisfaction de l'opinion publique.

2.1.2 2001- 2006 : Du Livre blanc au Livre vert de la Commission

Le rapport publié en octobre 2000 offre une information très intéressante sur la manière dont les citoyens considèrent que leurs intérêts sont défendus. Même si l'indicateur ne porte que sur la capacité du Parlement européen à défendre ces intérêts (sachant qu'au même moment, le Parlement reçoit la confiance de 52% des citoyens, soit le ratio le plus élevé de tout le paysage institutionnel européen), il est représentatif de l'efficacité accordée par l'opinion publique au processus décisionnel : l'issue de ce processus tient-elle compte de ces intérêts ? 37% des citoyens ont une réponse positive à cette question, estimant que leurs intérêts sont très bien ou

⁷⁶ Commission européenne (2000), *op. cit.*, p.32-33

assez bien protégés par le Parlement, alors que 32% pensent le contraire et le reste ne parvient pas à exprimer un avis⁷⁷.

En 2006, soit au moment où la Commission a publié son Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence, la part de la population européenne qui était satisfaite de la manière dont la démocratie fonctionnait au niveau de l'UE a atteint 50%, soit 10% de plus de ce qui était observé en 2000. Cette hausse de la satisfaction s'est opérée à partir de 2004 et elle culmine, en 2006, au point le plus élevé des dix années qui ont précédé⁷⁸. Nous pouvons donc envisager que les évolutions de la régulation du lobbying qui ont eu lieu entre le Livre blanc et le Livre vert de la Commission ont pu avoir un impact positif au sein de l'opinion publique. Pour rappel, l'avancée majeure de cette période est l'établissement de normes minimales pour structurer les consultations publiques faites par la Commission. Un tel changement permet, pour un observateur extérieur, de mieux se rendre compte de quelles entités tentent de faire valoir leurs intérêts, les arguments qu'elles invoquent et surtout, grâce au retour d'informations que la Commission s'est engagé à fournir, à mieux évaluer la manière dont ces arguments ont influé sur l'issue des discussions. Bien sûr, peu de citoyens lambda sont en mesure de faire ce constat par eux-mêmes, mais les observateurs initiés qui font le travail d'intermédiaire le peuvent. Il est donc raisonnable de penser que ces tentatives de systématisation et d'encadrement du lobbying, du moins celui sollicité directement par la Commission (via les consultations), aient participé à améliorer la satisfaction générale quant à la manière dont la démocratie est organisée.

Cependant, ce constat est à nuancer par deux choses. Premièrement, la hausse dans la satisfaction liée au fonctionnement démocratique de l'UE est gonflée par l'enthousiasme des nouveaux Etats membres (l'Europe des 15 ayant tout de même un score de 48% de satisfaction)⁷⁹. Deuxièmement, et c'est beaucoup plus important, cette bonne mesure est contredite par le résultat que nous fournit un autre indicateur du même rapport : 54% des personnes interrogées ne sont pas d'accord avec l'affirmation « ma voix compte dans l'Union européenne », et seuls 36% donnent un avis favorable à cette dernière⁸⁰. Six ans plus tôt, la même proportion de personnes (37%) considéraient le Parlement européen capable de défendre

⁷⁷ Commission européenne, *op. cit.*, p.61-62

⁷⁸ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, janvier 2007, n°65, p.48

⁷⁹ *Ibidem*

⁸⁰ *Ibid.*, p.60

leurs intérêts. Il semble donc que, même s'ils les considèrent plus démocratiques, les citoyens européens ne pensent pas que les décisions prises par les pouvoirs publics prennent mieux en compte leurs demandes. L'efficacité du processus décisionnel ne semble donc pas avoir réellement connu une amélioration du point de vue de l'opinion publique.

2.1.3 2007– 2010 : Le registre des représentants d'intérêts pour la Commission et le code de conduite pour les lobbyistes

En automne 2007, la tendance à la hausse de la satisfaction des personnes interrogées quant au fonctionnement de la démocratie au niveau européen se confirme puisqu'elle grimpe encore de 2 points par rapport à 2006 (52% de satisfaits)⁸¹. En outre, un élément très explicite quant à l'évaluation du processus décisionnel européen s'ajoute puisque le premier rapport de l'année 2007 nous indique que 37% des citoyens considèrent l'UE comme « inefficace »⁸².

Au printemps 2010, nous constatons que le taux de satisfaction quant au fonctionnement de la démocratie européenne est resté constant puisqu'il atteint 50%⁸³. Il en va de même pour le sentiment des citoyens sur la manière dont leur voix compte dans l'UE. Par rapport à 2006, les proportions sont identiques et enregistrent même une légère baisse : 55% considèrent ne pas peser sur les décisions européennes et seuls 34% pensent que leurs intérêts sont pris en compte⁸⁴. A l'automne de la même année, ces chiffres se dégradent encore pour atteindre respectivement 57% et 33%⁸⁵. En outre, la part de l'opinion publique qui considère que le qualificatif « inefficace » caractérise bien l'UE croit pour atteindre 42%⁸⁶.

Il semble donc que, de manière globale, l'efficacité du processus décisionnel n'a pas progressé, et a même régressé, du point de vue de l'opinion publique. Pourtant, ces cinq années sont une période charnière pour la régulation du lobbying puisque c'est au cours de celles-ci que sont

⁸¹ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, mai 2008, n°68, p.84

⁸² Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, novembre 2007, n°67, p.74

⁸³ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, novembre 2010, n°73, vol. 1, p.156-157

⁸⁴ *Ibid.*, p.164

⁸⁵ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, février 2011, n°74, p.36

⁸⁶ *Ibid.*, p.47

nés les éléments principaux découlant de l'Initiative européenne de transparence, que sont la création d'un registre répertoriant les lobbyistes pour la Commission et d'un code de déontologie commun à ceux-ci. Peut-être le registre a-t-il souffert de la pluie de critiques qui se sont abattues sur lui, le rendant presque contre-productif dans son objectif de satisfaction des citoyens. Deux grands reproches ont été formulés à l'égard du registre, tous deux liés à son caractère volontaire.

Premièrement, l'élément incitant à l'enregistrement utilisé par la Commission, à savoir la sollicitation systématique des lobbies enregistrés lorsque des intérêts les concernant sont discutés, pose un problème d'ordre pratique : les acteurs qui sont les plus pénalisés à ne pas être systématiquement prévenus d'une consultation qui les concerne sont les acteurs qui s'adonnent le moins à des activités de lobbying, les autres étant rodés à l'exercice et tout à fait capable de se procurer les informations nécessaires par d'autres canaux⁸⁷. Il y a donc lieu de s'interroger sur la compatibilité de ce mode de faire avec la finalité visée, qui est l'enregistrement le plus massif possible. Peut-être la carotte n'est-elle pas suffisamment attrayante pour les groupes de pression les mieux établis ? Deuxièmement, cela implique une différence de traitement entre les acteurs de la société qui défendent des intérêts, que ce soit par eux-mêmes ou en sous-traitant auprès de professionnels des relations publiques, et précisément ces professionnels des relations publiques. Lorsque la Commission lie l'inscription au registre à un accès facilité aux consultations, ce sont bien ceux qui ont quelque chose à défendre en leur nom qui sont impactés, pas ceux qui sont payés pour défendre la position de leurs clients. Les cabinets d'avocats, les agences de consultance et autres organisations de ce type sont donc moins incités à prendre part au registre⁸⁸. Malgré son succès (le registre répertoriant près de 10 000 entités aujourd'hui) les critiques continuent d'exister quant à sa non-exhaustivité liée à son caractère volontaire. Alter EU pointe notamment du doigt les cabinets de consultance et un nombre important d'organisations juridiques qui refusent d'y prendre part⁸⁹. La tendance semble donc confirmer un postulat que certains affirment depuis la naissance du registre, à savoir que le cadre législatif tend à laisser les professionnels des relations publiques à la marge de celui-ci.

⁸⁷ BASILIEN-GAINCHE, M-L. (2009b), *op. cit.*, p.57-66

⁸⁸ AUTRET, F. (2008), *op. cit.*, p.79-80

⁸⁹ LEJEUNE, G. (2013), « Lobbying : à la poursuite de la transparence », site du *Huffington Post*, http://www.huffingtonpost.fr/gil-lejeune/lobbysme-parlement-europeen_b_2758826.html, consulté le 10 juillet 2017

2.1.4 2011 à aujourd'hui : les réformes des cadres existants (le registre de transparence)

Au premier semestre 2011, on observe encore une hausse de la proportion des citoyens qui considèrent que leur voix ne compte pas dans l'UE : plus de six citoyens sur dix (62%) pensent que leurs intérêts ne sont pas écoutés⁹⁰. Dans le deuxième rapport de l'année, la satisfaction quant au fonctionnement de la démocratie en Europe retombe à 45%, et l'insatisfaction bondit à 43%, soit huit points de plus qu'en 2010⁹¹.

Les points de comparaison les plus récents à mobiliser sont les rapports publiés au cours de l'année 2016, ceux de 2017 n'ayant pas encore vu le jour. Le premier rapport de 2016 indique que le pourcentage de personnes satisfaites par la manière dont fonctionne la démocratie européenne a encore chuté et s'élève désormais à 42%. Presque la moitié des citoyens, soit 48%, se déclarent insatisfaits à ce niveau⁹². La tendance qui s'était dessinée à partir de 2004 s'inverse, ce qui oblige à relativiser, du point de vue des citoyens, l'impact de la régulation du lobbying non seulement sur l'efficacité du processus décisionnel mais aussi sur la qualité du fonctionnement démocratique. Alors que la régulation et la transparence n'ont jamais été aussi poussés qu'aujourd'hui, la satisfaction liée à la démocratie européenne est très loin d'être à son apogée.

Au même moment, le taux de personnes considérant que leurs intérêts n'étaient pas pris en compte atteint 55%. Le chiffre reste élevé mais il constitue tout de même une nette amélioration par rapport à 2011. Dans le graphique ci-dessous, nous voyons que cette amélioration s'est en fait amorcée de manière assez radicale à partir de 2014, après avoir atteint des sommets au premier semestre 2013 (28% qui ne pensent que leur voix compte et 67% qui ne le pensent pas pour respectivement 42% et 52% au premier semestre 2014). L'année 2014 ne correspond pas à une évolution majeure du point de vue de la régulation du lobbying. Il y a plutôt lieu de penser que cette soudaine impression que la voix des citoyens est écoutée est due au fait que l'année 2014 était celle des élections européennes. Si la régulation du lobbying n'est donc certainement pas la cause de ce changement soudain de perception au sein de l'opinion publique, elle pourrait

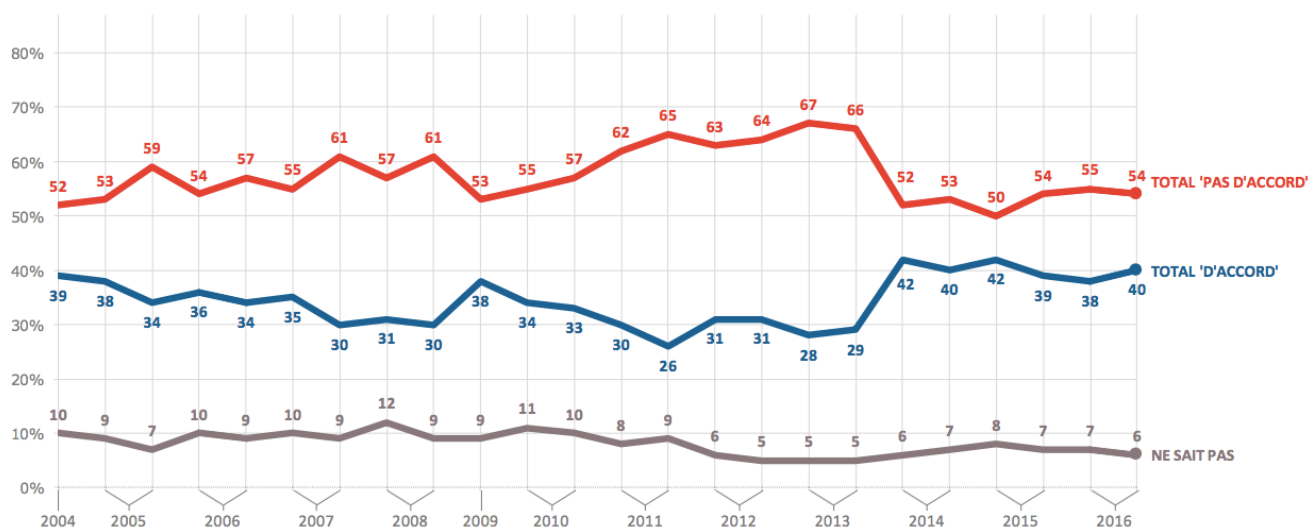
⁹⁰ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, août 2011, n°75, p.38

⁹¹ Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, novembre 2011, n°76, p.49

⁹² European Commission, *Standard Eurobarometer: Public Opinion in the European Union*, Mai 2016, n°85, p.122

cependant jouer un rôle dans le maintien à long terme de cette perception. En effet, au second semestre de 2016, 40% des citoyens considèrent toujours que leurs intérêts sont pris en compte et 54% pensent que non. A titre comparatif, l'année électorale précédente (2009) avait aussi connu une nette amélioration sur ces indicateurs mais deux ans plus tard, la perception quant à la prise en compte de leurs intérêts s'était déjà largement dégradée auprès des citoyens. Le graphique montre que la période post-élections de 2004 a connu le même mouvement. Ce n'est pas le cas en 2016, deux ans après les élections, et il se pourrait que la politique du Président Juncker, qui a identifié la bonne gouvernance comme une priorité, soit une des explications plausibles à ce phénomène. Pour rappel, depuis ces dernières élections, le ton a été durci pour les lobbies ne figurant pas au registre. Il est devenu presque impossible pour eux de rencontrer des personnes haut placées à la Commission. Bien sûr, au vu de la majorité qui ne pense pas être entendue, on ne peut pas dire que le processus décisionnel soit dernièrement devenu plus efficace aux yeux de l'opinion publique. Mais il ne devient pas moins efficace, et la régulation du lobbying pourrait jouer un rôle dans cette stabilité.

D72.1 Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec chacune des affirmations suivantes ?
Ma voix compte dans l'UE (% - UE)



Commission européenne, Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne, novembre 2016, n°86, p.137

En conclusion, nous ne constatons pas de corrélation entre l'évolution de la régulation du lobbying et l'évaluation que fait l'opinion publique de l'efficacité du processus décisionnel. Bien sûr, tous ces indicateurs sont influencés par une multitude de variables autres que la régulation et la transparence du lobbying. Mais cette analyse permet au moins d'affirmer qu'il n'y a pas d'amélioration nette de l'efficacité du processus décisionnel qui puisse être imputé à

cette régulation. Il semble même que le processus décisionnel ait régressé dans l'esprit des citoyens à des moments où la régulation du lobbying a connu ses avancées les plus significatives (comme la création du registre en 2008), prouvant que cette variable n'a eu que peu d'incidence sur la conception de l'opinion publique. En outre, lorsqu'on fait une comparaison des variables principales sur du très long terme, à savoir des débuts de la régulation du lobbying à aujourd'hui, on se rend compte qu'il n'y a pas d'amélioration. Le taux de satisfaction quant à la manière dont la démocratie fonctionne était de 41% en 1993 et de 42% en 2016. En 2000, 36% pensaient que leurs intérêts étaient valablement pris en compte par le Parlement et en 2016 40% pensent que leur voix compte en Europe. Il est donc clair que, transparence du lobbying ou pas, l'opinion publique ne perçoit pas de stimulation de l'efficacité du processus décisionnel.

2.2 La transparence du lobbying et l'efficacité du processus décisionnel du point de vue des acteurs institutionnels

Le processus décisionnel est le fruit du travail des institutions. Afin d'évaluer si elles considèrent que la transparence du lobbying influe sur l'efficacité de ce processus, il faut tenter d'observer si elle influe sur leur capacité à faire leur travail respectif de manière plus performante. Nous allons tenter de répondre à cette question pour les trois institutions prenant part à la procédure législative européenne.

2.2.1 La Commission européenne

Selon Cécile Robert, la régulation du lobbying s'inscrit, à la Commission, dans une logique de réforme néo-managériale de l'administration qui trouve plus largement sa place dans le *New Public Management*⁹³. Ce mouvement repose lui-même sur « *des présupposés d'efficacité, de qualité et de rentabilité, eux-mêmes légitimés par des pratiques discursives substituant le bon sens à l'idéologie, le pragmatisme aux convictions, l'efficacité aux principes et l'action au discours* »⁹⁴. Du point de vue de la Commission, le but premier poursuivi par le développement de la transparence du lobbying pourrait donc bien être la performance dans la réalisation de ses tâches, bien devant toute considération démocratique. Cette performance néo-managériale peut être envisagée selon deux critères dont la différence conceptuelle est plus facile à saisir en anglais : l'*efficiency* (le rapport entre les *inputs* et les *outputs*) et l'*effectiveness* (la mesure dans laquelle les *outputs* correspondent à l'issue désirée initialement)⁹⁵. Appliqué à la Commission, l'*efficiency* pourrait correspondre à la rapidité de son travail législatif alors que, comme l'explique Lora Verheecke lors de son interview, « *la Commission est toujours en train d'essayer de justifier son pouvoir législatif et de lutter contre cette critique qui est récurrente que les lois prennent trop longtemps à être votée en Europe* ». L'*effectiveness* serait alors la mesure qualitative de l'issue finale du processus décisionnel. Comme l'expliquent Pollitt et Bouchaert, l'amélioration de l'*efficiency* ne correspond pas automatiquement à l'amélioration

⁹³ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.13

⁹⁴ NOSBONNE, C. (2013), « Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l'action publique ? », *La nouvelle revue du travail*, n°2, p.1

⁹⁵ BOUCHAERT, G., POLLITT, C. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the New-Weberian State*, 3rd edition, Oxford University Press, USA, p.15

de l'*effectiveness*, et peut même avoir un effet rétrograde sur ce dernier⁹⁶. Lorsque la Commission s'engage dans une réforme visant à améliorer ses performances, utilisant au passage la transparence comme un outil pour arriver à ses fins, il est évident qu'elle le fait en en considérant que son efficacité et donc celle du processus décisionnel dans son ensemble en sortiront grandis. Ce qui est moins clair, c'est de savoir si les deux critères sont concernés par l'amélioration et si l'un ne s'avère pas être nocif pour l'autre. Pour Lora Verheecke, cette contradiction existe. Comme nous allons le voir, la Commission voit d'un bon œil la transparence du lobbying du point de vue de son *effectiveness*. Mais, selon la membre du CEO, c'est moins le cas quand elle considère son *efficiency* parce que la transparence a tendance à intensifier le débat et donc à ralentir tout le processus. De ce point de vue, « *la Commission essaye de limiter la transparence pour maintenir son efficacité* ».

Comme nous l'avons dit, la Commission a poursuivi dès le départ un objectif double dans son approche de la régulation du lobbying. Elle voulait, d'une part, améliorer la transparence du fonctionnement politique européen dans un souci de bonne gouvernance et, d'autre part, renforcer la pratique et le rôle du lobbying dans ce même fonctionnement. En réalité, le premier sert de tremplin au second. La logique poursuivie veut qu'il faille instaurer de la transparence pour que toute dérive soit immédiatement détectable⁹⁷ et, ce faisant, rassurer les citoyens du bien-fondé du lobbying pour ensuite l'intensifier. Théoriquement, le raisonnement se tient mais lorsqu'on le croise avec les résultats dégagés lors du chapitre précédent sur la perception réelle de l'opinion publique, il perd sa crédibilité. En effet, nous avons vu que la transparence n'a pas su rassurer l'opinion publique comme prévu, ce qui n'a pas empêché la Commission de stimuler toujours plus le lobbying. La régulation sonne alors comme un argument que la Commission se serait construit afin de justifier sa demande croissante de lobbying en se souciant peu de vérifier sa validité.

De plus, pour la Commission, la régulation du lobbying n'a pas seulement permis de stimuler la représentation d'intérêts d'un point de vue quantitatif, mais aussi qualitatif. Grâce à l'encadrement de ces activités, et surtout la structuration des consultations publiques, la Commission est parvenue à rendre l'échantillon des intérêts potentiellement pris en compte dans le processus décisionnel plus représentatif de l'ensemble de la société, ou en tout cas moins accaparé par les intérêts économiques et commerciaux. Tout cela vient aussi en réponse aux

⁹⁶ BOUCHAERT, G., POLLITT, C. (2011), *op. cit.*, p.15

⁹⁷ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.14

reproches qui lui ont été adressées quant à sa supposée plus grande ouverture pour les intérêts économiques que pour les intérêts civiques⁹⁸. Des organisations civiles comme des associations environnementalistes, de consommateurs, de protection des droits de l'Homme, etc. se sont vus offrir une considération croissante dans la sphère lobbyiste européenne⁹⁹, et sont même souvent financées par des fonds communautaires. Lors de son interview, Federico Oliveira Da Silva (BEUC) confirmait cette tendance : « *le BEUC est très respecté malgré son manque de moyen* », nous explique-t-il. « *Parfois, on nous dit qu'on a pitié de nous parce qu'on est une ONG* », preuve que ces organisations sont bien présentes dans la bulle bruxelloise. La transparence du lobbying offre donc aussi une sorte de transparence à la Commission sur l'étendue des intérêts qui circulent dans la société. De son point de vue, la Commission apparaît donc en mesure de participer au processus décisionnel de manière plus efficace. Là encore, au vu de la moitié des citoyens qui ne considèrent pas que leurs intérêts personnels sont pris en compte dans l'UE, la différence de perception entre la Commission et l'opinion publique est marquante. On peut donc à nouveau en déduire une certaine hypocrisie de la part de la Commission, qui utilise la place singulière faite aux ONG comme un argument qui « *démontre en actes la conformité de l'institution aux principes qu'elle promeut, et légitime la politique de transparence au nom de sa co-construction avec tous les groupes d'intérêts, y compris les plus contestataires* »¹⁰⁰. Ce qui intéresse la Commission n'est pas tellement que tous les intérêts soient représentés, mais plutôt que son action soit légitimée, ce que permet la transparence. Lora Verheecke souligne d'ailleurs que, selon elle, « *le problème vient du fait que la Commission peut organiser le débat plus ou moins comme elle veut et qu'il y a un manque de réel débat public* ».

Cependant, nous aurions tort de penser que la transparence du lobbying n'a pas aussi un coût pour la Commission. Pendant longtemps, la Commission s'est présentée comme un organe apolitique tirant sa légitimité de sa position d'expert neutre et indépendant¹⁰¹. Ces deux qualificatifs sont affaiblis par la transparence. D'abord, « *elle l'oblige en effet à partager des données sur le monopole desquelles elle fondait son expertise* »¹⁰². Ensuite, les relations qu'elle entretient avec tout type d'acteur privé, voire les affinités qu'elle a pu développer au fil du

⁹⁸ SAURUGGER, S. (2003), *op. cit.*, p.167

⁹⁹ COEN, D., RICHARDSON, J. (2009), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford University Press, USA, p.28

¹⁰⁰ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.16

¹⁰¹ ROBERT, C. (2001), « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n°15, p.67

¹⁰² ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.15

temps, se retrouve exposée au grand jour, affaiblissant ainsi son image indépendante¹⁰³. Le statut de la Commission semble évoluer avec la transparence et la capacité des dirigeants politiques à répondre aux problèmes des gouvernés avec des solutions effectives est une autre source possible de légitimité dont ils peuvent bénéficier. Scharpf appelle *output legitimacy* ce mode de gouvernement basé sur l'efficacité¹⁰⁴ vers lequel la Commission semble se tourner en cherchant à atteindre, à travers la régulation du lobbying, « *de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats* »¹⁰⁵.

La transparence du lobbying a donc permis à la Commission d'officialiser beaucoup plus ces pratiques, à les systématiser et à les faire rentrer de manière légitime dans son travail politique quotidien. Pour la Commission, un lobbying plus transparent était un moyen d'avoir plus de lobbying tout court. Cette demande exponentielle de représentation d'intérêts est liée au besoin d'expertise qui croît lui aussi au fur et à mesure que les compétences de l'UE s'étoffent. C'est dans cette optique que « *le dialogue avec les parties intéressées tout au long du processus décisionnel est perçu comme un instrument essentiel, permettant de tester et d'ajuster la législation au plus près des besoins et attentes de ces dernières* »¹⁰⁶. Le lobbying est en fait un harnais de sécurité pour les services de la Commission que la transparence vient renforcer. Il est donc évident que, du point de vue de la Commission, la transparence du lobbying rend le processus décisionnel plus efficace car il l'empêche de faire des erreurs. C'est pour cette raison qu'elle a accepté de laisser derrière elle des formes de légitimité anciennes pour les remplacer, précisément, par une culture renforcée de l'efficacité. Cependant, ce n'est pas pour autant que la Commission ne veut pas fixer des limites à cette transparence. Si elle est poussée trop loin, elle risque d'alimenter les débats publics et, de ce fait, écorcher la rapidité d'exécution de la Commission qui participe aussi à sa crédibilité.

¹⁰³ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.15

¹⁰⁴ SCHARPF, F. (2003), *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, MPIfG Working Paper, n°03/1, p.1

¹⁰⁵ Commission européenne (2001), *op. cit.*, p.22

¹⁰⁶ *Ibid.*, p.13

2.2.2 Le Parlement européen

Le Parlement européen, contrairement à la Commission, n'aborde pas la transparence du lobbying comme un outil d'efficacité politique. La Commission emploie des fonctionnaires alors que le Parlement, lui, est composé d'élus. C'est donc dans une logique de responsabilité politique devant son électorat qu'il inscrit sa rhétorique sur la transparence du lobbying. Le Parlement n'a pas un besoin structurel d'expertise technique aussi important que la Commission. Luca Casseti, lobbyiste chez Ecommerce Europe, expliquait d'ailleurs lors de son interview à quel point il doit adapter son discours lorsqu'il discute avec un eurodéputé, sachant que s'il aborde la question de manière aussi technique qu'avec la Commission, son interlocuteur ne comprendrait rien. Jusqu'aux années nonante, le Parlement n'était d'ailleurs que très rarement l'objet des tentatives d'influence des lobbyistes qui ne comprenaient pas pourquoi leurs voix auraient trouvé écho au sein de l'Assemblée. Ce sont les groupes d'intérêts civiques qui s'y sont aventurés les premiers et « *ils ont découvert un Parlement européen prêt à écouter leurs arguments et à relayer leurs préoccupations, conscient qu'il était de trouver là le moyen de s'imposer comme l'institution démocratique de l'Union européenne* »¹⁰⁷. Dès le départ, le lobbying a été utilisé par le Parlement comme un moyen d'embellir son image démocratique : d'abord en offrant une oreille attentive aux organisations civiques, ensuite, lorsque le lobbying s'y est généralisé, en s'imposant comme l'institution motivée à le réguler. Dans cette mesure, la transparence est un « outil marketing » pour le Parlement plus que pour n'importe quelle autre institution. Les revendications sur la transparence liées à l'éthique pure (collusions, conflits d'intérêts, etc.) sont donc celles qui y trouvent la résonnance la plus forte, puisque ce sont elles qui ont le plus d'impact en termes d'image politique. D'autres aspects de la transparence du lobbying, comme l'égalité d'accès à l'influence pour tous les types d'intérêts, reçoivent moins d'attention de la part des eurodéputés simplement parce qu'ils sont plus techniques et donc moins vendeurs¹⁰⁸. Lorsqu'une institution privilégie les réformes les plus favorables à son image et en néglige d'autres tout aussi légitimes dans le domaine de la transparence, il y a lieu de penser qu'elle ne croit pas en un gain d'efficacité pour elle et le processus décisionnel. En choisissant de mettre l'accent sur une partie du débat de la sorte, le Parlement semble considérer que la transparence du lobbying fait partie d'une stratégie médiatique plus que d'un moyen de mieux réaliser son travail législatif.

¹⁰⁷ BASILIEN-GAINCHE, M-L. (2009a), *op. cit.*, p.85

¹⁰⁸ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.18-19

Ensuite, et ce n'est un secret pour personne, des concurrences interinstitutionnelles existent au sein du paysage politique européen. Le Parlement tente d'utiliser la transparence dans cette lutte, surtout par rapport à la Commission. Il s'est depuis le début positionné comme le *leader* en matière de transparence, mais ses revendications ont souvent eu pour objet le contrôle de ce que faisaient les autres institutions¹⁰⁹. Le Parlement essaye donc, via la transparence, de se mettre dans une position de surveillant qui lui permette d'avoir son mot à dire sur les relations que la Commission entretient avec les lobbyistes. Il s'agit là encore d'une démarche intéressée du Parlement qui tente de rapprocher son rôle de celui d'un Parlement national contrôlant son exécutif. De même, la transparence lui a permis de renforcer sa position vis-à-vis du Conseil car il peut obtenir des informations de meilleure qualité et en plus grande quantité sur ce dernier, et ce même si la transparence en son sein est très faible¹¹⁰. De plus, la transparence du lobbying permet aux intérêts de type civique de s'affirmer au sein de la lutte d'influence et ces derniers sont souvent plus favorables au Parlement qu'aux autres institutions. Cette relation ne date pas d'aujourd'hui puisque les deux acteurs convergeaient déjà au milieu des années nonante sur des sujets comme le besoin d'extension de la codécision et de la majorité qualifiée, et plus généralement sur une certaine hostilité de la méthode intergouvernementale¹¹¹. Encore aujourd'hui, des organisations comme Corporate Europe Observatory demandent un renforcement des pouvoirs du Parlement. L'efficacité du processus décisionnel n'est encore une fois pas au cœur de la réflexion pour le Parlement, s'agissant ici d'une simple lutte de pouvoir.

Bien sûr, le Parlement a également besoin de l'expertise des groupes d'intérêts et, même si c'est dans une moindre mesure, la même réflexion que celle développée pour la Commission peut aussi lui être appliquée. Lora Verheecke ajoute qu'il y a même une spécificité propre au Parlement à ce sujet : contrairement aux fonctionnaires de la Commission, les eurodéputés viennent parfois travailler à Bruxelles pour une courte durée (cinq ans s'ils ne font qu'un seul mandat). Ils n'ont donc pas le temps de s'accorder une période d'adaptation et doivent être efficaces tout de suite. La transparence du lobbying leur permet alors de rapidement acquérir une vue d'ensemble des acteurs auxquels ils ont affaire pour mieux cerner ceux auxquels ils doivent accorder du crédit afin d'« *avoir une attitude proactive par rapport au lobbying* ». De même, il serait erroné de dire que la Commission n'ambitionne à aucun moment de redorer son

¹⁰⁹ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.17

¹¹⁰ MEIJER, A. (2013). « Understanding the Complex Dynamics of Transparency », *Public Administration Review*, vol. 73, n°3, p.20

¹¹¹ WEISBEIN, J. (2001), *op. cit.*, p.109

image grâce à la transparence. Mais les tendances qui se dégagent sont claires et les deux institutions ont chacune un objectif prioritaire différent. La transparence du lobbying peut donc aussi avoir un impact positif sur l'efficacité du processus décisionnel pour le Parlement, même s'il est plus difficile à évaluer, mais c'est avant tout un outil éthique et un levier de pouvoir dans une lutte interinstitutionnelle.

2.2.3 Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil est de loin l'institution la moins transparente de toutes et la régulation du lobbying y est presque inexistante (le seul élément de la régulation qui le concerne est l'accès aux documents pour les citoyens). François Moreau nous explique : « *Au Conseil, c'est assez normal que la transparence soit sacrifiée, parce qu'elle mettrait à mal le fonctionnement intergouvernemental de l'institution* ». En effet, l'aversion du Conseil pour la transparence trouve son explication dans la nature même de son travail, à savoir des négociations intergouvernementales à caractère diplomatique. Bien entendu, si les discussions politiques sont opaques, il en va de même pour les éventuelles contributions que des groupes d'intérêts auraient formulées que ce soit au niveau national ou européen. La posture adoptée par le Conseil est en fait celle de la théorie de la négociation. Les partisans de la théorie de la négociation s'opposent au principe d'une transparence grandissante car elle représente, selon eux, un risque pour l'efficacité du travail politique. Les membres du Conseil clament avoir besoin d'un *space to think*, une sorte de zone de réflexion confidentielle, pour être en mesure de prendre des décisions et de les défendre efficacement autour de la table des négociations¹¹². Alors qu'il était poursuivi pour ne pas avoir fourni des documents sollicités par un journal (*The Guardian*), le Conseil s'était défendu devant la Cour de Justice en ces mots (affaire 194/94) : « *The Council normally works through a process of negotiation and compromise, in the course of which its members freely express their national preoccupations and positions. If agreement is to be reached, they will frequently be called upon to move from those positions, perhaps to the extent of abandoning their national instructions on a particular point or points* »¹¹³.

¹¹² NAURIN, D. (2007), *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*, ECPR Press, Colchester, p.24

¹¹³ STASAVAGE, D. (2004), « Open-door or Closed-door? Transparency in Domestic and International Bargaining », *International Organization*, vol. 58, n°4, p.34-35

Cette déclaration implique deux choses pour le Conseil. D'abord, il considère qu'à cause de la transparence les arguments des différents partis ne peuvent plus être défendus ouvertement, ce qui pousse les acteurs à prendre des positions qui ne sont pas vraiment les leurs, occultant ainsi les buts qu'ils cherchent réellement à atteindre. A ce propos, François Moreau précise, « *pour arriver à une fin acceptée par l'opinion publique, il faut parfois dire des choses qui ne seraient pas acceptées si elles étaient entendues* ». Ensuite, des prises de positions systématiquement transparentes sont pour lui bien moins flexibles, les différents acteurs devant « garder la face » par rapport à leurs requêtes initiales. Le risque est alors l'enlisement de tout débat et l'incapacité de trouver des compromis pour solutionner des problèmes concrets¹¹⁴. Or, cette culture du compromis et ce « *club-like atmosphere* »¹¹⁵ sont au fondement de la nature même du Conseil. Sans eux, il serait incapable de réaliser sa part du travail législatif et l'efficacité du processus décisionnel dans son ensemble en pâtirait. Toute cette réflexion aborde la transparence dans une approche plus générale que la simple transparence du lobbying. Mais il n'est pas possible d'envisager une transparence sélective qui ne concernerait que le lobbying et non les autres aspects du fonctionnement interne de l'institution. Pour que le lobbying soit transparent au Conseil, tout le reste doit l'être également (les positions de chacun, les arguments qu'ils mobilisent, etc.) y compris pour les négociations diplomatiques pures.

La conservation d'un mode de fonctionnement qui lui permette d'être performant est le seul argument utilisé par le Conseil, mais une autre motivation officieuse l'anime dans cette démarche. Comme s'en plaint Lora Verheecke, l'opacité des négociations permet aux acteurs qui y prennent part de rejeter leurs responsabilités dans l'issue des discussions. Un membre du Conseil peut facilement rentrer dans son pays et se dédouaner d'un « ce n'est pas moi, c'est Bruxelles » lorsque la décision prise risque d'être impopulaire au sein de son électorat, alors qu'il a participé à la prendre voire qu'il l'a appuyée¹¹⁶.

En résumé, la transparence rend plus difficile l'expression des différents intérêts de la société, passant sous silence une série de tenants et d'aboutissants nécessaires à prendre en considération pour une prise de décision efficace, et devient par là une source de blocage. Nous sommes donc ici dans une approche ambivalente par rapport à celle de la Commission. D'une

¹¹⁴ NAURIN, D. (2005), Why increasing transparency in the European Union will not make lobbyists behave any better than they already do. Communication présentée à la conférence biennale de European Union Studies Association (EUSA), Austin. En ligne <http://aei.pitt.edu/id/eprint/3074>, p.7

¹¹⁵ STASAVAGE, D. (2004), *op. cit.*, p.38

¹¹⁶ *Ibid.*, p.41

part, les deux institutions tentent de justifier leur rôle grâce au même mode de légitimation, *l'output legitimacy* de Scharpf dont « *le critère essentiel est l'efficacité des politiques mis en œuvre* »¹¹⁷. De l'autre, là où la Commission inscrit la transparence du lobbying dans une logique de stimulation de celui-ci et de gain d'efficacité politique, le Conseil mène une lutte contre la transparence au nom de la préservation de cette efficacité. Les deux institutions ont un objectif parfaitement identique, et une argumentation parfaitement opposée. Ce constat est essentiel pour l'objet de ce mémoire car il indique deux choses. Premièrement, la transparence du lobbying ne peut être analysée efficacement de manière globale sans tenir compte de la spécificité des différents types d'acteurs. Deuxièmement, ces spécificités peuvent faire que ces acteurs aient des approches de la transparence aux antipodes l'une de l'autre sans que l'une ne soit plus valable que l'autre, comme l'atteste l'exemple de la Commission et du Conseil.

¹¹⁷ DEPETRIS, F. (2001), « Fritz Scharpf (2000), Gouverner l'Europe, Paris, Presses de Sciences Po. », *Politique européenne*, vol.11, n° 2, p.119-120

2.3 La transparence du lobbying et l'efficacité du processus décisionnel du point de vue des groupes d'intérêts

Le but recherché par tout groupe d'intérêts est de développer une capacité à intervenir dans le débat politique à propos des sujets qui le concernent et de faire valoir ses arguments auprès des décideurs pour qu'ils soient pris en compte. Les groupes d'intérêts attendent donc d'un processus décisionnel efficace qu'il leur laisse une place pour ce faire et qu'il débouche sur des politiques publiques façonnées en connaissance de cause et selon la réalité du « terrain ».

2.3.1 Les groupes d'intérêts civiques

Les associations civiques, comme tout groupe d'intérêts, ont plusieurs stratégies d'influence mais l'une d'elle leur est propre, à savoir ce qu'on pourrait appeler la stratégie de « scandalisation ». Il s'agit de recourir à des considérations morales « *en invoquant la violation de normes éthiques pour susciter des mobilisations* »¹¹⁸. Cette approche est très efficace pour amener les pouvoirs publics européens à prendre en compte les revendications civiques exprimées dans l'élaboration de leurs politiques, et ce le plus souvent dans une logique conflictuelle par rapport aux intérêts économiques qui s'expriment par ailleurs¹¹⁹. Or, la transparence du lobbying vient en aide aux associations civiques dans l'élaboration de cette stratégie de deux manières. Premièrement, la « scandalisation » est facilitée par l'accès à l'information qu'implique la transparence du lobbying. Par exemple, si on se rend compte que les amendements demandés par un eurodéputé sur un projet de législation correspondent dans une large mesure aux intérêts d'une poignée d'acteurs (connus de tous grâce à la transparence), on va pouvoir activer la sonnette d'alarme et « scandaliser ». Deuxièmement, on ne peut invoquer une violation des normes éthiques que si ces normes sont définies. La transparence et la régulation du lobbying participent grandement à leur définition (code d'éthique pour les lobbyistes, les fonctionnaires et le personnel politiques, etc.). Au plus la régulation se développe, au plus ces normes deviennent nombreuses et précises. Un commissaire européen qui rencontre un lobbyiste non répertorié au registre serait aujourd'hui considéré comme « scandaleux » alors qu'un événement similaire n'aurait pas pu l'être avant la mise en place du

¹¹⁸ WEISBEIN, J. (2001), *op. cit.*, p.105

¹¹⁹ *Ibid.*, p.115

registre et ne l'aurait été que dans une moindre mesure avant 2015 (date à laquelle les commissaires se sont vus interdits de rencontrer des lobbyistes ne figurant pas au registre). Dans cette mesure, la transparence du lobbying permet un processus décisionnel plus efficace du point de vue des intérêts à caractère civique parce qu'il leur offre une meilleure possibilité d'organiser leur influence et d'exprimer leurs revendications.

De plus, les groupes d'intérêts civiques ont généralement une certaine affection pour la méthode communautaire qu'ils considèrent comme productrices « *de normes favorables aux associations et aux intérêts publics* »¹²⁰. L'analyse réalisée dans la section précédente nous a montré que les aspects positifs de la transparence du lobbying concernaient essentiellement la Commission et le Parlement dans leurs performances législatives et leur image démocratique. A l'opposé, elle représente un risque élevé pour le Conseil. La transparence tend donc à renforcer les institutions supranationales travaillant selon la méthode communautaire et affaiblit la méthode intergouvernementale « *considérée comme négative, aboutissant à une captation de la construction européenne par les gouvernements nationaux, à l'absence de contrôle citoyen sur leur action et également à un blocage de nombreux dossiers européens intéressants les ONG* »¹²¹. Dans cette mesure, on peut considérer que la transparence du lobbying améliore l'efficacité du processus décisionnel pour les associations civiques puisqu'il le renforce dans sa dimension communautaire qui est favorable à la prise en considération de leurs intérêts.

Une dimension supplémentaire de la transparence du lobbying qui intervient en faveur des associations civiques est la compensation partielle de leur faiblesse financière face aux intérêts économiques, qui leur vaut souvent d'être sous-représentés. En effet, l'expression d'intérêts au niveau européen est organisée d'une manière telle que les rapports entre institutions et lobbyistes, malgré le fait qu'ils se présentent comme pluralistes, gardent tout de même une certaine dimension clientéliste selon laquelle « *on observe un certain choix, une certaine sélection des groupes particuliers* »¹²². Cette sélection n'est pas obligatoirement arbitraire et elle peut s'opérer en fonction de critères comme la capacité d'organisation. Au mieux un lobby est organisé, au plus il a de chances d'atteindre efficacement les institutions¹²³. Bien

¹²⁰ WEISBEIN, J. (2001), *op. cit.*, p.114

¹²¹ *Ibidem*

¹²² AYBERK, U., SCHENKER, F. (1998), *op. cit.*, p.730

¹²³ SAURUGGER, S. (2006), « The Professionalisation of Interest Representation: A Legitimacy Problem for Civil Society in the EU » in SMISMANS, S. (dir), *Civil society and Legitimate European Governance*, Edward Elgar, p.261

évidemment, cette capacité organisationnelle d'un groupe dépend grandement de ses ressources financières. Par exemple, un groupe d'intérêts qui veut influencer efficacement sur la définition des politiques publiques européennes doit presque impérativement être en mesure de s'établir à Bruxelles, ce qui demande des ressources financières et humaines importantes¹²⁴. Au plus les moyens d'un groupe de pression sont élevés, au plus ses capacités d'influence augmentent : il peut faire ses propres études, rédiger des rapports statistiques poussés, etc. (et certains diront les orienter à sa guise). Bien sûr, et comme le souligne à plusieurs reprises M. Oliveira Da Silva en sa qualité de membre d'une organisation de type civique (BEUC), ce différentiel de richesse n'est nullement résolu par la transparence du lobbying et une organisation comme la sienne continue de manquer de ressources. Cependant, elle permet au moins de rendre cet écart de moyens visible aux yeux de tous, ce compris les décideurs politiques. De cette façon, les organisations civiques, lorsqu'elles sont moins riches que les intérêts économiques concurrents, peuvent mobiliser leur « pauvreté » comme un argument quand elles estiment qu'elle leur coûte d'être moins écoutés. Autrement dit, lorsque la capacité organisationnelle des riches groupes d'intérêts leur permet d'accaparer le débat, la transparence le dévoile au grand jour et cela donne une chance aux organisations civiques de revendiquer leur droit à la parole. « *Par exemple, explique M. Oliveira Da Silva, ça nous permet de connaître la fréquence des réunions, ce qui est important pour les intérêts moins puissants car cela donne un moyen de pression pour accéder aussi à l'influence si c'est déséquilibré* ». Pour une organisation comme Alter EU (une coalition de 200 membres luttant pour la transparence du lobbying), ce déséquilibre n'est pas seulement lié à la différence de ressources mobilisables, mais parfois aussi à des « *pratiques institutionnelles qui accentueraient les inégalités de ressources, par le biais d'une écoute plus attentive et parfois même délibérément sélective* »¹²⁵. Si tant est que ces accusations sont vérifiées, la transparence y apporterait aussi une réponse satisfaisante. Dans cette mesure, la transparence du lobbying rend le processus décisionnel plus efficace puisque plus attentif à la diversité d'opinions présente dans la société. Cependant, il est important de nuancer cet argument qui postule que tous les groupes d'intérêts civiques sont systématiquement moins riches et avec une capacité organisationnelle moindre que leurs opposants économiques. Ce n'est pas toujours le cas et des organismes comme Amnesty International ou Greenpeace ont des budgets et des ressources humaines conséquents. Le taux de concentration de leurs activités

¹²⁴ WEISBEIN, J. (2001), *op. cit.*, p.111

¹²⁵ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.21

à Bruxelles est aussi souvent plus élevé que celui des intérêts commerciaux les plus spécialisés sur les questions qu'ils traitent¹²⁶.

Nous constatons donc que la transparence du lobbying est positive dans tous ses aspects pour les groupes d'intérêts civiques, leur capacité d'expression en ressort grandie et leur rapport de force par rapport à d'autres intérêts concurrents s'améliore. Cependant, il y a une exception qu'il convient de développer et il s'agit du cas particulier des « lobbies anti-lobbies ». Dans le paysage politique européen, plusieurs organisations ou groupements d'organisations se sont fixés pour but de pousser les pouvoirs publics à être plus ambitieux en termes de transparence du lobbying. Pour paraphraser, ils font du lobbying pour réguler le lobbying. Parmi ces organisations, certaines ont une approche positive de la pratique même du lobbying, la considérant comme essentielle à la démocratie mais aussi comme susceptible de lui nuire en cas d'ingérence (c'est notamment le cas de Transparency International)¹²⁷. D'autres, surtout la coalition Alter EU, ont en leur sein des membres qui pensent que le lobbying est mauvais *per se*. C'est le cas du CEO dont le chargé de plaider, dans un entretien avec Cécile Robert, qualifiait le lobbying de piège qui ne pourra jamais servir l'intérêt commun, même si la place donnée aux intérêts « publics » est renforcée¹²⁸. Précisons tout de même qu'il ne faut pas généraliser les opinions, des divergences existent au sein même des organisations comme le CEO. Dans l'interview menée dans le cadre de ce mémoire, Lora Verheecke avançait une position bien plus proche de Transparency International que de celle de son collègue du CEO. Ces personnes-là veulent donc en finir avec le lobbying, pas simplement le réguler, parce qu'ils considèrent qu'il ne peut pas être autre chose que le cheval de Troie des intérêts économiques des grandes entreprises et qu'il entérinera toujours le penchant libéral des politiques publiques¹²⁹. Ils espèrent alors que la transparence jouera ce rôle meurtrier pour le lobbying, qu'en exposant au grand jour ce qu'il fait, elle le fera exploser. Pourtant, comme nous l'avons déjà expliqué à maintes reprises, la régulation du lobbying semble avoir l'effet contraire. Pour les acteurs institutionnels et les autres lobbyistes, un lobbying transparent est un lobbying légitimé et qui peut donc être renforcé. Il y a fort à parier que les personnes qui partagent la vision du chargé de plaider au CEO en sont parfaitement conscientes, et que c'est faute de

¹²⁶ ASPINWALL, M., GREENWOOD, J. (1998), « Conceptualising Collective Action in the European Union: An Introduction » in ASPINWALL, M., GREENWOOD, J. (dir.), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, Routledge, p.4

¹²⁷ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.26

¹²⁸ *Ibid.*, p.23

¹²⁹ *Ibidem*

mieux qu'ils s'engagent pour la transparence. Pour ceux qui pensent que le lobbying est néfaste en soi pour l'élaboration des politiques publiques, la transparence ne fait que renforcer un processus décisionnel presque corrompu, et donc inefficace.

2.3.2 Les groupes d'intérêts économiques

Le lobbying et les pratiques qu'il implique sont aussi regroupés sous l'appellation « relations publiques ». Ces mots ont le mérite de mettre mieux en évidence que le lobbying n'est pas qu'une joute d'arguments mais qu'il implique aussi d'autres éléments, moins rationnels mais tout aussi importants dans la dimension relationnelle, comme l'image que les groupes d'intérêts véhiculent. A l'heure de la régulation du lobbying, la transparence devient à la fois un fardeau et un atout pour l'image des groupes d'intérêts. D'abord, elle est une sorte d'épée de Damoclès au-dessus de leur tête. Les deux interviews menées dans le cadre de ce mémoire avec des personnes représentant des intérêts économiques (Luca Casseti et Vlad Hosu) sont formelles sur un point : l'image est essentielle et le moindre faux pas, la moindre attitude inadéquate risquent non seulement de leur faire perdre crédit auprès des pouvoirs publics mais également de les « griller » définitivement dans la profession. Dans un premier temps, c'est ce côté fardeau qui a prédominé chez les lobbyistes : « *because companies care about their public image ; being negatively marked makes you more vulnerable both in the stock market and in the political sphere* »¹³⁰. L'approche des phénomènes de régulation et de transparence était négative et ils s'y sont souvent opposés, comme le prouve les positions adoptées par les organisations professionnelles représentant les cabinets de consultance (EPACA) et les lobbyistes eux-mêmes (SEAP) au moment du lancement de l'Initiative européenne de transparence en 2005¹³¹. Son opposition au projet avait même valu à EPACA d'être nommé en 2007 pour le « Prix du pire lobbyiste » que décernent ironiquement chaque année le CEO, Friends of the Earth Europe, Spinwatch et Lobbycontrol¹³². Dans un deuxième temps, comprenant que la transparence ne constitue pas plus un risque d'être mal vu qu'une opportunité d'être bien vu, « *ces dernières vont progressivement afficher leur soutien à un certain nombre d'initiatives engagées dans ce sens par les institutions* »¹³³. Les lobbyistes se sont rendu compte que, même lorsqu'on défend

¹³⁰ NAURIN, D. (2007), *op. cit.*, p.31

¹³¹ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.28

¹³² AUTRET, F. (2008), *op. cit.* p.79

¹³³ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.28

des intérêts privés, on le fait plus efficacement si on parvient à les insérer dans des valeurs communes, partagées aussi par la communauté qui est extérieure à ces intérêts¹³⁴. Dans le cas où ils acceptent de jouer le jeu de la transparence, les groupes d'intérêts économiques peuvent se targuer de partager des valeurs de bonne gouvernance et de n'être que des agents qui participent de manière légitime à la vie publique et à la démocratie européenne. A ce niveau, la transparence fait en réalité double emploi. D'abord, pour la plupart des intérêts économiques, la transparence a donc amélioré leur image et a créé un environnement dans lequel ils peuvent s'exprimer en ayant un argument face à la suspicion de malhonnêteté, héritée de la conception française du lobbying, qui pèse sans cesse sur eux. Une député d'Europe Ecologie, visiblement anti-lobbies, avait déclaré à propos du registre de transparence que « *les lobbies n'ont rien perdu de leur pouvoir, et la création de ce registre l'a même renforcé puisqu'il leur a assuré une crédibilité qu'ils n'espéraient plus* »¹³⁵. Si eux peuvent défendre leurs intérêts plus ouvertement, les décideurs politiques peuvent aussi en tenir compte plus librement. La relation *win-win* qui est censée faire fonctionner le processus décisionnel de manière plus efficace est dès lors renforcée. Ensuite, pour les intérêts qui refusent d'être transparent ou bien ceux dont le mauvais comportement est dévoilé, la transparence participe à dégrader leur image. Cela permet de détecter les lobbies mal intentionnés et il devient alors plus difficile pour les pouvoirs publics d'accepter leur influence. Nous pouvons citer l'exemple du lobby du tabac. Vlad Hosu, un jeune lobbyiste travaillant chez Europe Analytica, explique lors de son interview comment plus un seul député n'accepte de rencontrer des représentants de l'industrie du tabac parce que ce serait mal vu par l'opinion publique. La transparence permet donc aussi de marginaliser les intérêts mal perçus par la société, dont l'immense majorité ne reconnaît pas la légitimité, ce qui constitue également une amélioration du processus décisionnel.

Bien sûr, il ne faut pas tomber dans une sorte de romantisme extrême et penser que tous les lobbies sont maintenant pro-transparence. Ils sont, le plus souvent, dans une posture qui leur permet de maximiser les bénéfices qu'ils tirent de la transparence, en minimisant le fardeau qu'elle représente. Pour ce faire, ils prônent l'autorégulation. Vlad Hosu, expliquait lors de son interview : « *We know that if we are not transparent, it would be bad for our image. We know it and we will be transparent by ourselves, we don't need regulation to do so. Moreover, with self-regulation we can make progress faster because legislation takes a lot of time, we can at*

¹³⁴ RISSE, T. (2000), « "Let's Argue !" : Communicative Action in World Politics », *International Organization*, vol. 54, n°1, p.22

¹³⁵ DEGAIN, J. (2013), « Union européenne : Opération transparence et crédibilité », *Les Tribunes de la santé*, vol. 2, n°39, p.60

least initiate some practices and let the legislator make them compulsory later ». Cette approche leur permet à la fois de bénéficier des retombées positives sur leur image mais aussi de continuer à maîtriser la régulation et son côté contraignant. De plus, selon Lora Verheecke, les choses ne sont pas si limpides concernant le rapport entre image et transparence pour les lobbyistes. Il existe des cas où des professionnels du lobbying (cabinets d'avocats, etc.) utilisent leur image « non-transparente » comme d'un argument auprès de leurs clients (surtout des entreprises extra-communautaires qui ne veulent pas se faire remarquer). Il s'agit, selon elle, d'une dérive de la transparence parce qu'elle contribue aussi à créer des zones d'ombre encore plus reculées. La transparence permet donc de renforcer la crédibilité de ceux qui jouent le jeu, mais pourrait aussi, dans une analyse plus cynique, renforcer celle de ceux qui ne le jouent pas. Il reste tout de même à se demander quel crédit les pouvoirs publics accordent à ces derniers.

Le deuxième avantage que tirent les intérêts économiques de la transparence du lobbying est, justement, la transparence des intérêts concurrents et de leurs stratégies. Ils peuvent mieux connaître les différentes positions en jeu, et surtout la manière dont elles s'expriment, et dès lors de mieux se positionner par rapport à elles en y adaptant leur propre stratégie. « *Transparency helps us doing our job because we can follow what the other stakeholders do* », explique Vlad Hosu. La transparence permet d'identifier les stratégies qui fonctionnent ailleurs, les personnes-clés à convaincre au sein des institutions, la manière avec laquelle il faut les approcher, etc. « *For instance, if we see that another stakeholder has met an official, we know that we should also meet this official* », continue-t-il. De ce point de vue, la transparence permet à chaque acteur d'être plus capable de répondre aux autres et, de ceci, résulte une qualité supérieure du débat et donc une participation au processus décisionnel plus efficace. Bien sûr, il serait faux de penser que cet avantage est l'apanage des intérêts économiques, les associations civiques pouvant aussi utiliser la publicité des actions des uns et des autres pour mieux fixer les leurs. Cependant, la régulation actuelle semble, sur ce point, être plus avantageuse pour les intérêts économiques, et surtout pour les professionnels du lobbying. Frederico Oliveira Da Silva, qui a travaillé dans un cabinet de consultance privé avant d'être engagé au BEUC, nous explique la différence en prenant l'exemple du registre de transparence : « *Pour une ONG, le registre de transparence est moins utile, pas moins efficace mais moins utile. Qu'est-ce qu'il peut m'apporter ? Pas grand-chose si ce n'est le budget. Grâce au budget je peux dire telle personne a augmenté son budget d'autant pendant que cette proposition était en cours par exemple. Mais je suis au BEUC depuis un an et cinq mois, et j'ai utilisé le registre environ cinq fois. [...] alors que dans mon ancien boulot, je l'utilisais souvent car on devait souvent faire*

des études, pour présenter l'entreprise et réaliser un pitch [pour démarcher de nouveaux clients]. Le registre de transparence était complémentaire au site [du potentiel client]. Si on essaie de vendre nos services, le registre de transparence est très utile, il nous apporte plus d'informations que leur site et nous permet d'identifier leur besoins ».

Un dernier élément qu'il importe de développer ici concerne tout type de groupe d'intérêts, qu'il soit civique ou économique. Lorsqu'on parle de transparence du lobbying, on a tendance à se focaliser uniquement sur la transparence du comportement des lobbies et à oublier celle des pouvoirs publics. Pourtant, « *il faut être deux pour qu'il y ait du lobbying* »¹³⁶ et la transparence dans le fonctionnement interne des institutions est aussi un élément déterminant. L'ensemble des lobbyistes qui ont été interviewés ont souligné la difficulté qu'ils éprouvaient à faire leur métier auprès du Conseil car il communique très peu sur ce qu'il s'y passe. Luca Cassetti déplore que, souvent, pour avoir accès aux informations pertinentes émanant du Conseil, il faut avoir un contact interne. Tous les acteurs ne sont dès lors, dès le départ, pas sur un pied d'égalité pour tenter de faire peser leur influence auprès de cette institution. La régulation du lobbying implique aussi que les institutions doivent se comporter de manière plus ouverte (via l'accès aux documents, les retours d'informations que la Commission publie après les consultations publiques, l'empreinte législative, etc.) et cette ouverture est essentielle à la construction d'une relation réciproque crédible et efficace pour le processus décisionnel entre ces dernières et les groupes d'intérêts.

¹³⁶ ROBERT, C. (2017), *op. cit.*, p.14

Partie 3 : une étude de cas : le lobbying autour de la problématique du géoblocage

Dans cette troisième partie, il convient d'abord de revenir sur les tenants et aboutissants du cas choisit, à savoir le géoblocage. Ensuite, il s'agira de concrétiser les observations générales faites jusqu'à présent en les appliquant autant que possible à ce cas concret de lobbying. Enfin, nous tenterons d'évaluer l'impact de la transparence du lobbying sur la qualité de l'issue du processus décisionnel en nous focalisant sur le géoblocage des contenus audiovisuels.

3.1 Mise en contexte : la problématique du géoblocage

La Commission définit le géoblocage comme une pratique qui consiste à empêcher l'achat de biens de consommation en ligne ou l'accès à des contenus numériques en fonction de la situation géographique du consommateur, c'est-à-dire quand celui-ci se trouve dans un Etat membre autre que celui du vendeur/diffuseur de ces biens ou de ces contenus numériques¹³⁷. Puisqu'il s'agit de discrimination entre consommateurs européens basée sur leur localisation, cette pratique est considérée par certains comme contraire aux principes mêmes du marché unique et c'est de ce constat que découle les propositions de législation sur le géoblocage. Ce débat s'inscrit plus largement dans celui de la Stratégie pour un marché unique numérique, adoptée en 2015 par la Commission.

La Commission européenne fait une distinction entre le géoblocage justifié et le géoblocage injustifié. Il est injustifié lorsqu'il résulte d'une entrave volontaire à la concurrence (décision individuelle d'un vendeur, obligations contractuelles comme des accords verticaux, etc.)¹³⁸. Le géoblocage justifié résulte, lui, de contraintes indépendantes de la volonté des vendeurs, comme des obligations légales ou des réglementations qui rendent les ventes de biens et de services en ligne à l'étranger impossibles ou très coûteuses¹³⁹, et qui ne sont pas un moyen détourné de

¹³⁷ European Commission, *Commission Staff Working Document: Geo-blocking practices in e-commerce - Issues paper presenting initial findings of the e-commerce sector inquiry conducted by the Directorate-General for Competition*, 18 March 2016, Brussels, SWD(2016) 70 final, p.3

¹³⁸ *Ibid.*, p.18-19

¹³⁹ Commission européenne, Rapport de synthèse : Synthèse des réponses à la consultation publique de la Commission européenne réalisée en 2015 sur le géoblocage et d'autres restrictions géographiques appliquées aux achats et à l'accès à l'information dans l'UE, 18 mars 2016a, p.11

brider la concurrence. Afin de limiter le géoblocage injustifié, la Commission a fait une proposition de règlement « *visant à contrer le blocage géographique et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur* »¹⁴⁰ et qui est encore aujourd'hui l'objet de la procédure législative ordinaire.

La problématique couverte par cette proposition de règlement doit être séparée en deux thèmes distincts : les biens de consommation d'un côté, et les contenus numériques de l'autre. Le géoblocage sur les biens de consommation peut se faire de plusieurs manières : empêcher les personnes en dehors d'un certain territoire d'accéder à un site Internet, pratiquer le « re-routing » automatique (rediriger les personnes situées en dehors de la zone géographique concernée vers d'autres sites Internet), refuser un paiement venant d'un pays étranger ou encore, et c'est la technique la plus courante, refuser la livraison en dehors du territoire national sur lequel opère le vendeur¹⁴¹. En ce qui concerne les contenus numériques, le géoblocage prend essentiellement la forme d'un refus d'accès pur et simple généralement accompagné d'un message, bien connu des internautes, expliquant qu'il est dû à leur situation géographique. Ces deux thèmes sont très distants l'un de l'autre et n'ont en réalité que l'aspect de discrimination géographique en commun. Les *stakeholders* impliqués sont totalement différents, tout comme le sont les sujets de fond débattus (d'un côté, capacité de livraison, différenciation de prix, etc. et, de l'autre, droits d'auteur, organisation de leur vente, etc.). S'intéresser aux deux reviendrait en réalité à faire deux études de cas, voilà pourquoi nous nous intéresserons ici qu'au géoblocage des contenus numériques.

La proposition de la Commission inclut dans son champ d'application les contenus numériques non-audiovisuels (musique, livres électroniques, etc.) mais exclut les contenus audiovisuels (films, séries, vidéos, etc.). Cette exclusion a fait l'objet de beaucoup de réactions au sein des groupes d'intérêts, les uns souhaitant la conserver, les autres souhaitant inclure les contenus audiovisuels au même titre que le reste. Le débat sur le sujet est abondant, d'autant plus qu'il ne semble pas y avoir de consensus sur la question auprès des décideurs publics. A sein du

¹⁴⁰ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à contrer le blocage géographique et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE, Bruxelles, 25 mai 2016, COM(2016) 289 final

¹⁴¹ European Commission (18 mars 2016a), *op. cit.*, p.3

Parlement, le groupe politique Verts/ALE est celui qui a critiqué le plus explicitement l'exclusion des contenus audiovisuels. Julia Reda, porte-parole du groupe a déclaré : « *Avec cette proposition et, contrairement à ce qu'elle prétend, la Commission ne répond pas au problème du géo-blocage. Le géo-blocage auquel sont confrontés les utilisateurs à chaque fois qu'ils reçoivent un message leur indiquant qu'une vidéo n'est pas disponible dans leur pays ne sera pas résolu avec cette législation. Une réglementation contre le géo-blocage ne couvrant pas les contenus vidéo en ligne n'atteint pas son objectif* »¹⁴². Du côté du groupe Parti Populaire Européen (PPE), la position officielle est le soutien à l'exclusion des contenus audiovisuels mais le consensus n'est pas si clair en interne. En effet, M. Oliveira Da Silva a confié, en marge de son interview, que la député PPE Roza Thun, qui se trouve être le rapporteur de ce règlement, souhaitait inclure les contenus audiovisuels mais avait perdu la lutte au sein de son groupe politique. C'est le lobbying autour de cette question que nous allons analyser dans la troisième section de ce présent chapitre.

Le géoblocage des contenus audiovisuels est aujourd'hui un géoblocage justifié. Il n'est pas dû à une démarche volontaire des diffuseurs mais à la manière dont fonctionne le droit de la propriété intellectuelle en Europe. Ce droit est défini au niveau national, ce qui implique que, pour diffuser un contenu dans un Etat membre, il est obligatoire d'avoir acquis les droits dans cet Etat. Autrement dit, un diffuseur doit posséder autant de licences que de pays dans lesquels il diffuse. Lorsqu'un consommateur tente d'accéder à un contenu diffusé en ligne depuis un territoire sur lequel le diffuseur n'a pas de licence, il est confronté au géoblocage. Le débat sur le géoblocage des contenus audiovisuels consiste donc à réfléchir sur la possibilité de réformer le droit de la propriété intellectuelle afin de créer des licences pan-européennes. Les pouvoirs publics ont décidé, au terme de consultations publiques, que ces réformes n'avaient pas lieu d'être pour le moment et que les contenus resteraient exclus du règlement. C'est cette décision que nous allons tenter d'apprécier ci-après dans le point 3.3.

¹⁴² Les Verts Alliance Libre Européenne (2016), « Marché unique numérique : Une avancée timide de la Commission qui ne solutionne pas le problème du géo-blocage », site de *Verts/ALE*, <https://www.greens-efa.eu/fr/article/press/digital-single-market/>, consulté le 14 mai

3.2 Transparence du lobbying sur le géoblocage : observations générales

Dans la deuxième partie de ce mémoire, plusieurs effets de la transparence du lobbying ont été développés pour les différentes catégories d'acteurs prenant part au processus décisionnel. Il s'agit ici d'illustrer certaines de ces analyses « théoriques » en observant la manière dont s'organise le lobbying autour de la problématique du géoblocage.

3.2.1 La systématisation du lobbying et l'équité d'accès à l'influence

Ce qui saute aux yeux lorsqu'on entreprend l'analyse du lobbying réalisé autour de la problématique du géoblocage, c'est le degré d'institutionnalisation et la systématisation des consultations qui laissent le champ libre aux différents *stakeholders* pour exprimer leurs vues et opinions auprès des institutions, et surtout de la Commission. Le nombre d'opportunités qui leur sont laissées et leur inclusion dans le processus décisionnel est assez impressionnant.

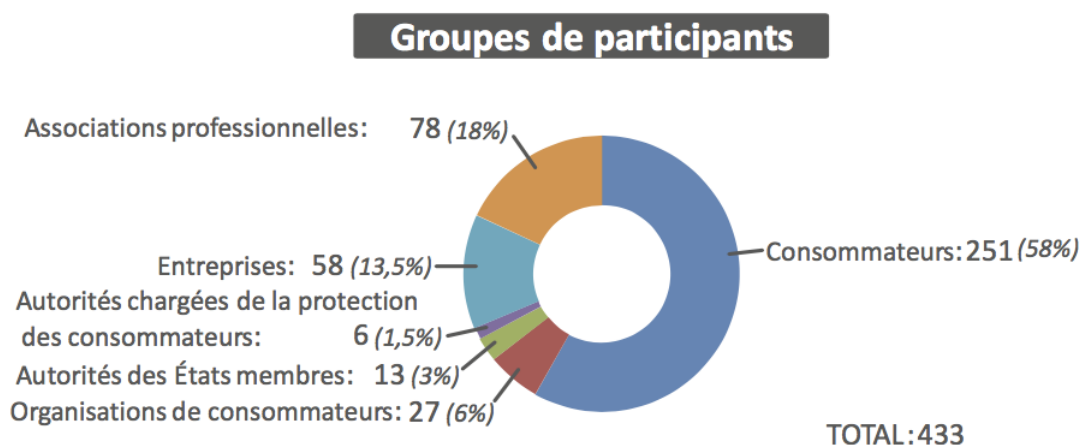
D'abord, il convient d'aborder la mobilisation des groupes d'experts, ces entités créées par et pour la Commission et dont la composition varie fortement. Ils ont pour but d'aider la Commission dans son travail au vu du caractère hautement technique des débats qu'elle doit trancher pour préparer ses propositions législatives, et de son manque d'expertise interne¹⁴³. Sur la question du géoblocage, deux principaux groupes ont été mobilisés. Le premier est le « Stakeholder Consultation Group for consumer rules for online and digital purchases », un groupe d'experts créé en 2015 à ce propos, et dissout aujourd'hui, qui est composé de 24 organisations. Elles représentent une grande variété d'acteurs du marché numérique (des associations professionnelles du secteur de l'audiovisuel, de l'e-commerce, de la musique, du marketing, des PME, etc.), ainsi que des juristes et des notaires et, enfin, deux associations de type civique avec le BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) et la COFACE (Confederation of Family Organisations in the European Union). Le deuxième est le « European Consumer Consultative Group » (ECCG) qui a été créé en 2003 et est régulièrement consulté par les services de la Commission. Il est composé d'un membre émanant de chacune des deux organisations européennes de consommateurs que sont le BEUC et l'ANEC (European

¹⁴³ ROBERT, C. (2010), « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne : bilan et perspectives de recherche », *Politiques européennes*, vol. 3, n°32, p.13

Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation), d'un membre représentant l'association de consommateurs nationale pour chaque Etat membre ainsi que pour deux pays observateurs (Islande et Norvège), et de deux autres ONG associées que sont COFACE et EUROCOOP (European Community of Consumer Co-operatives). La composition de ces groupes, ainsi que le secteur d'activité de ses membres sont parfaitement transparents puisque disponibles sur le registre des groupes d'experts de la Commission. On retrouve aussi sur ce registre de brefs comptes-rendus des réunions qui se sont tenues. Nous constatons que l'équilibre des différents intérêts représentés est satisfaisant, notamment en termes d'opposition intérêts économiques/intérêts civiques. Le « Stakeholder Consultation Group » est clairement dominé par les intérêts économiques mais ce déséquilibre est contrebalancé par l'ECCG qui est lui composé exclusivement de représentants d'intérêts civiques, en l'occurrence des consommateurs. Il est aussi à noter que les deux ONG présentes dans le « Stakeholder Consultation Group » sont les seuls acteurs à participer aux travaux des deux groupes, servant certainement de pont entre les deux et de garde-fous au milieu des lobbies commerciaux. Nous constatons donc ici que l'hypothèse selon laquelle la transparence permet d'affirmer le poids des intérêts civiques dans le processus décisionnel est confirmée. Les associations de consommateurs, mêmes nationales, ont leur propre tribune. Elles peuvent s'exprimer sans même avoir à passer par le stade de coordination et d'organisation des intérêts au niveau européen (même si elles le font aussi à travers le BEUC), ce qui constitue bel et bien une avancée en termes d'accès à l'influence pour les groupes d'intérêts ayant des capacités organisationnelles moindres. Au vu de leur transparence, il serait en effet improbable que la Commission se risque à ne former et à ne consulter que des groupes d'experts représentant trop massivement des intérêts économiques, d'autant plus que les critères et la procédure de sélection de ces groupes sont également disponibles sur le registre des groupes d'experts. De plus, à travers la transparence de leur composition, la Commission montre aux yeux de tous à la fois la compétence technique des acteurs sollicités et l'hétérogénéité de ces mêmes acteurs. Alors que le travail de ces groupes participe à anticiper un consensus et aide « à prévenir les oppositions et à légitimer, par avance, les propositions introduites par la Commission »¹⁴⁴, la transparence participe à légitimer, par avance, ces groupes d'experts. On voit donc que la Commission est mieux armée pour faire son travail d'initiative dans le processus décisionnel et que son *output legitimacy* est renforcé.

¹⁴⁴ ROBERT, C. (2010), *op. cit.*, p.13

Ensuite, il convient d'énumérer les opportunités qu'ont eu les différents groupes d'intérêts pour s'exprimer sur le travail préliminaire de la Commission dans le cadre de consultations organisées par cette dernière. En 2015 et 2016, la Commission a organisé plusieurs ateliers sur le sujet auxquels des intérêts de tout type ont pris part. L'un d'eux portait sur l'approche générale de la commission par rapport au marché unique. Les lobbies ont donc aussi la possibilité d'exprimer des considérations plus générales sur la manière dont les politiques publiques se dessinent. D'autres ateliers ont ensuite eu lieu et portaient plus précisément sur les propositions législatives en cours de préparation. Fin 2015, la Commission a réalisé une première consultation publique concernant « *le géoblocage et d'autres restrictions géographiques appliquées aux achats et à l'accès à l'information dans l'UE* »¹⁴⁵. Cette consultation a pris la forme d'un questionnaire à compléter en ligne et la diversité des répondants montre encore une fois comment l'institutionnalisation de ces consultations permet à tout type d'acteur de s'exprimer. Via ce genre de pratiques, même des acteurs très isolés comme des consommateurs individuels parviennent à apporter leur pierre à l'édifice du processus décisionnel puisqu'ils représentent plus de la moitié des répondants.



Commission européenne, Rapport de synthèse : Synthèse des réponses à la consultation publique de la Commission européenne réalisée en 2015 sur le géoblocage et d'autres restrictions géographiques appliquées aux achats et à l'accès à l'information dans l'UE, 18 mars 2016, p.4

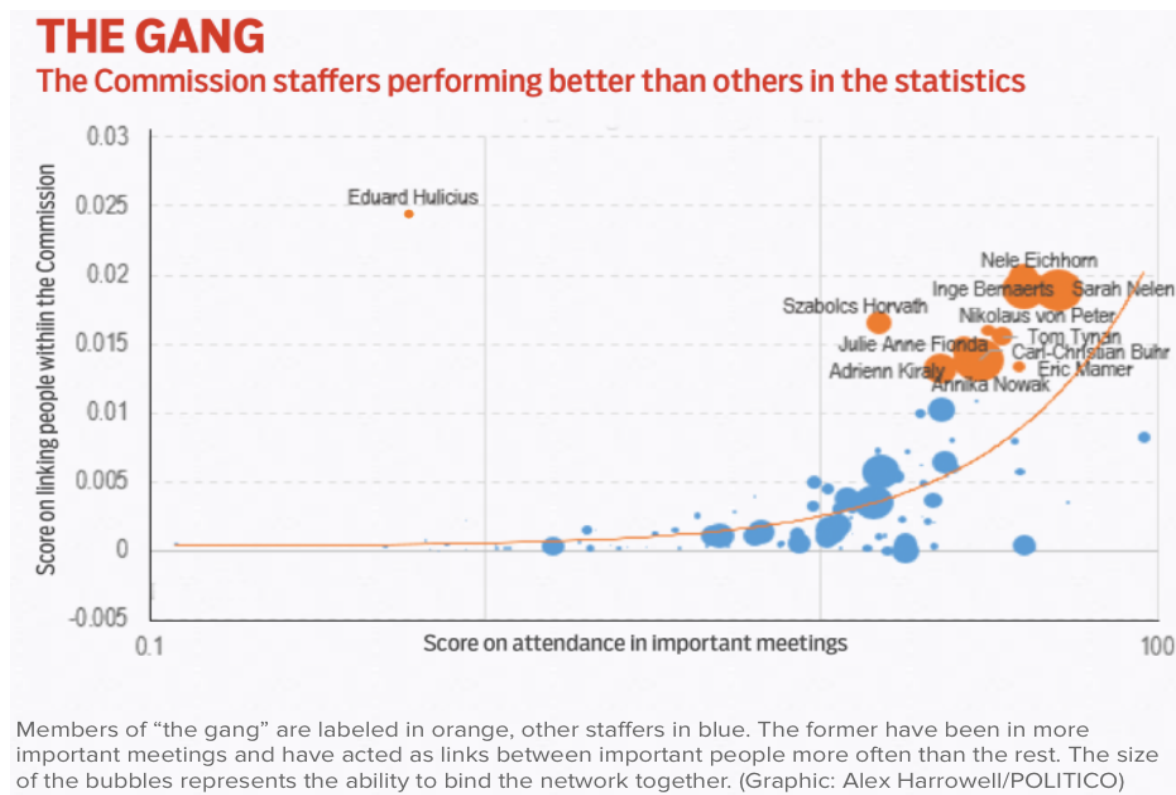
¹⁴⁵ Commission européenne, *Rapport de synthèse : Synthèse des réponses à la consultation publique de la Commission européenne réalisée en 2015 sur le géoblocage et d'autres restrictions géographiques appliquées aux achats et à l'accès à l'information dans l'UE*, 18 mars 2016

En septembre 2016, la Commission a publié un rapport préliminaire qu'elle a élaboré sur base d'une enquête sectorielle de l'e-commerce menée à partir de mai 2015. C'est ce rapport qui est l'objet de la consultation publique la plus importante sur la problématique du géoblocage. Dès sa publication, les groupes d'intérêts concernés ont été invités à communiquer leurs avis par rapport à celui-ci. Cette consultation a pris fin le 18 novembre et les 66 différentes soumissions faites par les lobbies sont publiées sur le site de la Commission. De plus, la DG concurrence a aussi organisé une « *stakeholder conference* » début octobre au cours de laquelle les différents acteurs étaient invités à exprimer leurs intérêts en présence de la commissaire à la concurrence Margrethe Vestager. Nous voyons donc encore une fois à quel point la consultation et l'inclusion des groupes d'intérêts dans le débat politique sont devenues des pratiques abondamment utilisées par la Commission. Un recours de tel ampleur à des parties prenantes extérieures n'est rendu possible que par la manière dont la régulation du lobbying a systématisé les procédures des consultations et les a rendues transparentes.

3.2.2 La transparence comme aide pour établir une stratégie de lobbying

Nous avons expliqué que la transparence permet aux groupes d'intérêts de mieux identifier les arguments et les stratégies des autres. Comprendre ce qu'il se passe ailleurs, et comment cela se passe, est un outil précieux pour savoir quelles actions mener soi-même. Le lobbying autour du géoblocage permet d'illustrer concrètement ce phénomène. Au sein de la Commission, plusieurs DG's sont en charge de la question à savoir la DG « Réseaux de communication, contenu et technologies », la DG « Concurrence », la DG « Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME » et la DG « Justice et consommateurs ». De plus, plusieurs commissaires, ainsi que leurs cabinets, sont concernés : Andrus Ansip (commissaire aux Marché unique numérique), Věra Jourova (commissaire à la Justice, aux Consommateurs et à l'Egalité des genres), Elzbieta Bienkowska (commissaire au Marché intérieur, à l'Industrie, à l'Entrepreneuriat et aux PME), etc. Nous voyons donc que le panel d'acteurs institutionnels est large et il peut être difficile pour les groupes d'intérêts souhaitant faire entendre leur voix d'identifier lesquelles de ces personnes sont les plus concernées, compétentes, susceptibles de prendre en considération leurs revendications et aussi capables de faire entendre ces revendications auprès des autres acteurs institutionnels. Mais il semble que cette tâche peut être largement facilitée par la transparence. Alex Harrowell, journaliste chez *Politico*, a utilisé les informations disponibles sur le registre de transparence ainsi que le registre reprenant les

réunions tenues par les hauts fonctionnaires et membres des cabinets de la Commission avec des lobbyistes pour réaliser une évaluation de la performance du personnel de la Commission¹⁴⁶. Avec ces données, il a établi quatre critères de performance pour un membre de la Commission : la quantité de réunions auxquelles il participe, sa capacité à être un lien entre d'autres acteurs importants, son degré d'influence au sein de l'institution et la mesure dans laquelle il crée des liens entre différents acteurs de manière indépendante ou bien en se reposant sur les structures de pouvoir de la Commission. Harrowell en a ressorti des données, présentées ci-dessous sous forme graphique, qui permettent de savoir quelles sont les personnes les plus performantes au sein de la Commission (les points orange) et donc celles qui seront les plus aptes à faire passer un message, une recommandation ou une revendication au sein de la Commission et, plus largement, au sein des institutions européennes.



HARROWELL, A. (2015), « Pinpoint the perfect EU staffer », site de *Politico*

¹⁴⁶ HARROWELL, A. (2015), « Pinpoint the perfect EU staffer », site de *Politico*, <http://www.politico.eu/article/perfect-eu-staffer-mad-scientists-take-commission-meetings-power-influence-social-network-analysis/>, consulté le 22 juillet 2017

Parmi les points orange, nous retrouvons Eduard Hulicius qui est membre du cabinet du commissaire Věra Jourova et en charge de la partie « consommateurs » du portefeuille de son commissaire. Il se trouve aussi être le champion toute catégorie en termes de connections importantes au sein de la Commission et de capacité à jouer un rôle central au sein de l'institution. La démarche suivie par Alex Harrowell peut l'être aussi par n'importe quel groupe d'intérêts qui veut prendre part au débat sur le géoblocage. Ceux qui en feront autant verront qu'il est plus que judicieux de concentrer une partie de leurs efforts à convaincre M. Hulicius du bien fondé de leurs arguments. Au vu du nombre de réunions avec des *stakeholders* de tout type auxquelles il a pris part sur le thème du géoblocage, on peut facilement se rendre compte que les groupes d'intérêts l'avaient tout à fait compris. En définitive, il paraît clair que la transparence du lobbying permet aux lobbyistes d'observer ce qu'il se passe sur le terrain de la lutte d'influence, d'en tirer des statistiques et autres tendances générales pour, enfin, les utiliser dans l'élaboration de leur stratégie de lobbying. De ce point de vue, la transparence du lobbying sur la question du géoblocage rend le processus décisionnel plus efficace de deux manières. D'abord, il permet aux groupes d'intérêts de mieux exprimer leurs vues et, ensuite, il permet de s'assurer que les personnes les plus compétentes au sein des institutions seront celles qui seront le mieux informées.

3.2.3 Le Parlement européen et son image démocratique : les dangers de la transparence

En ce qui concerne le Parlement européen, nous avons constaté que le gain d'efficacité politique n'était pas l'atout majeur de la transparence du lobbying. Le but du Parlement est plus de se mettre dans le rôle de « La » structure démocratique du paysage institutionnel européen, celle qui est irréprochable et responsable devant les citoyens qui l'ont élue. Même s'il ne s'agit pas de l'efficacité du processus décisionnel à proprement parler, il me semble opportun dans une analyse par acteur comme celle que nous réalisons ici d'évaluer à quel point l'image du Parlement est renforcée grâce à la transparence. En réalité, il est évident que le fait même de la transparence ne peut être que positif sur l'image d'une institution. Il convient donc plutôt de voir, dans l'observation du cas concret qu'est le géoblocage, en quoi cette transparence pourrait dévoiler des éléments susceptibles de faire effet contraire et d'écorcher son image.

Nous pouvons d'abord évoquer les lacunes dans la rigueur de transparence existantes au sein du Parlement. D'abord, alors que le Parlement se présente comme le chef de file concernant la transparence du lobbying, les règles sont bien moins contraignantes pour les eurodéputés que pour le personnel haut placé de la Commission. En effet, ce dernier est obligé de publier la liste complète des réunions qu'il a tenues avec des acteurs extérieurs en précisant la date et le sujet abordé. Les parlementaires n'ont pas cette contrainte, au grand dam de Frederico Oliveira Da Silva : « *Savoir qui rencontre qui est une information très importante, elle permet d'assurer un équilibre. C'est quelque chose qui fonctionne bien pour la Commission, alors il faudrait le faire aussi pour le Parlement* ». Ensuite, il faut préciser que tout le travail du Parlement n'est pas réalisé par ses propres services. Dans le cas du géoblocage, nous pouvons par exemple mentionner une analyse d'impact de la proposition de règlement de la Commission¹⁴⁷ réalisée au nom du Parlement pour l'un de ces comités (Marché intérieur et protection des consommateurs ou IMCO), mais rédigée par Felice Simonelli, un chercheur travaillant pour un *think tank* indépendant, en l'occurrence le CEPS (Center for European Policy Studies). Même si le CEPS se qualifie lui-même comme indépendant et impartial, il se présente aussi comme un forum de discussion pour les différents *stakeholders* voulant participer à l'élaboration des politiques européennes. Or, ce forum échappe aux obligations qui imputent aux institutions en termes de régulation du lobbying, ce qui n'empêche pas ses membres de faire une part du travail du Parlement. Il n'est pas ici question d'insinuer que le CEPS est mal intentionné ou aux mains de certains groupes d'intérêts, mais de simplement souligner le fait que, s'il l'était, on ne saurait que difficilement s'en rendre compte. Comme l'explique Wallace, « *think tanks deal in « soft power » [...] : in shaping policy agendas, in challenging the language and terminology of public debate, in redefining the mental maps of policy-makers* »¹⁴⁸. Les *think tanks* jouent donc un rôle certain dans le processus d'élaboration des politiques et il n'est pas inconcevable que des acteurs tiers fassent du lobbying directement auprès d'eux. D'autant plus que d'autres problématiques apparaissent comme les difficultés que rencontrent beaucoup de *think tanks* pour trouver des sources suffisantes de financement, ce qui peut compromettre leur indépendance et pousser à créer des relations de « client-financeur »¹⁴⁹. En résumé,

¹⁴⁷ European Parliament, *Combating Consumer Discrimination in the Digital Single Market: Preventing Geo-Blocking and Other Forms of Geo-Discrimination*, September 2016, IP/A/IMCO/2016-06

¹⁴⁸ WALLACE, W. (1998), « Ideas and Influence » in DENHAM, A., GARNETT, M., STONE, D. (dir.), *Think tanks across nations: A Comparative Approach*, Manchester University Press, p.224

¹⁴⁹ BOUCHER, S., HOBBS, B. (2004), « L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli - une analyse des think tanks spécialistes de l'Europe au sein de l'Union européenne élargie », *Notre Europe, Études et Recherches*, n° 35, p.107

l'indépendance des *think tanks* n'est assurée que par leur bonne foi et il n'existe pas les mêmes garde-fous, créé par la transparence, qu'au sein des institutions.

Si les *think tanks* représentent un risque, un autre exemple marquant prouve à quel point déléguer une partie de son travail à des personnes externes peut nuire à l'intégrité du Parlement. Là encore, il s'agit d'un rapport à l'intention du comité IMCO sur la proposition de la Commission à propos du géoblocage¹⁵⁰. Parmi les auteurs, nous retrouvons Miguel Poiars Maduro que le rapport présente comme travaillant à l'European University Institute, un organe dispensant des programmes de troisième cycle universitaire. Ce qui n'est pas mentionné, c'est que M. Poiars Maduro occupait, au même moment qu'il rédigeait ce rapport, un poste au sein du Comité de Gouvernance de la FIFA (Fédération Internationale de Football Association). Or, la FIFA est un acteur éminemment concerné par la législation sur le géoblocage, puisque les droits de retransmission des événements sportifs sont territorialement cloisonnés grâce à cette pratique. La FIFA fait d'ailleurs partie de la Sport Rights Holders Coalition (SROC) qui est l'un des groupes d'intérêts à s'être exprimé lors de la consultation publique lancée par la Commission sur son rapport préliminaire. La SROC s'oppose d'ailleurs fermement à une abolition du géoblocage pour les contenus audiovisuels et ne souhaite pas que la législation évolue à ce niveau¹⁵¹. Le rapport du Parlement est donc rédigé par une personne ayant clairement des intérêts en jeu et, ce faisant, l'institution semble de manière détournée donner un avantage clair à certains acteurs. Ce constat est rendu possible par le niveau de transparence du lobbying, qui impose que la Commission publie sur son site les contributions des différents *stakeholders*. Nous voyons que la transparence n'est pas suffisante à garantir que le Parlement n'ait jamais de comportement que l'on puisse remettre en question et, quand cela arrive, son image peut être ébranlée par cette même transparence qui est censée la renforcer.

¹⁵⁰ European Parliament, *The Geo-Blocking Proposal: Internal Market, Competition Law and Regulatory Aspects*, January 2017, IP/A/IMCO/2016-14

¹⁵¹ Sports Rights Owners Coalition, *Submissions on e-commerce of digital content*, 18 November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/sport_rights_owners_coalition_en.pdf, consulté le 14 mai 2017

3.3 La transparence et l'issue du processus décisionnel sur le géoblocage

Dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne, la Commission prétendait pouvoir parvenir à « *de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats* » en régulant le lobbying pour y faire recours plus largement¹⁵². Nous allons donc, dans cette dernière section, tenter d'évaluer si l'issue du processus décisionnel sur le géoblocage des contenus audiovisuels a été influencé par la transparence du lobbying qui s'est effectué autour de celui-ci. Nous allons, pour ce faire, analyser les positions et arguments mobilisés par les différents *stakeholders* impliqués sur la question afin d'établir lesquels ont prévalu dans la décision finale¹⁵³. Il s'agira ensuite de faire la critique de ces arguments afin de déterminer si ceux qui ont le plus pesé ont effectivement la valeur que les pouvoirs publics leur ont accordé. Autrement dit, il s'agit de savoir si l'issue du processus décisionnel est effectivement meilleure grâce aux contributions des lobbies permises par la transparence. Pour rappel, la décision prise concernant les contenus audiovisuels est qu'ils ne doivent pas être inclus dans le règlement visant à limiter le géoblocage.

3.3.1 Les arguments des acteurs pro-géoblocage des contenus audiovisuels

Parmi les *stakeholders* qui se sont exprimés lors de la consultation publique, on retrouve des diffuseurs commerciaux. Il y a des consortiums (ACT, Bonnier broadcasting) et des acteurs isolés (BT, CBS, Vivendi, RTL Group, etc.).

Comme expliqué, l'abolition du géoblocage des contenus audiovisuels impliquerait que toutes les licences pour les droits de diffusion de ces contenus deviendraient automatiquement valables pour l'ensemble de l'UE. Les diffuseurs commerciaux avancent que ces licences pan-européennes seraient logiquement plus chères que les licences nationales actuelles, et que ce coût supplémentaire serait une barrière à l'entrée pour des potentiels nouveaux acteurs sur le

¹⁵² Commission européenne (2001), *op. cit.*, p.22

¹⁵³ Le recensement des arguments est tiré d'une analyse plus complète de ces arguments faite dans le cadre d'un travail académique nommé « Le lobbying du géoblocage dans le cadre du marché unique numérique européen », réalisé par Pablo Montes y Camino, Alicia Waterkeyn, Paloma Riera et Nelson Hohlweg au cours de l'année académique 2016-2017 et contant pour l'évaluation du cours *European Public Affairs (LSMS2064)* dispensé à l'Université catholique de Louvain par Jean-Christophe Defraigne.

marché. La fin du géoblocage rendrait donc le marché de la diffusion des contenus audiovisuels moins concurrentiel¹⁵⁴.

Ensuite, ils avancent également que l'interdiction du géoblocage mettrait fin au principe d'exclusivité¹⁵⁵. Il est aujourd'hui courant de voir des diffuseurs s'attribuer l'exclusivité de la diffusion de contenus pour un territoire donné. Cette pratique serait mise à mal par l'abolition du géoblocage car les consommateurs auraient la possibilité d'accéder à des contenus en ligne au-delà du territoire sur lequel les diffuseurs possèdent cette exclusivité. Or, ce principe d'exclusivité est essentiel pour la diversité de l'offre audiovisuelle car il permet de la financer. En effet, la production des contenus audiovisuels est souvent financée par les diffuseurs eux-mêmes qui, par cet investissement, s'octroient l'exclusivité. Sans ce mécanisme, ils seront amenés à investir beaucoup moins et l'offre globale en sortira amoindrie. Cela impacterait aussi négativement les services de diffusion avec accès payant car ils bâtissent leur attractivité sur la diffusion exclusive d'œuvres très demandées comme des séries à succès¹⁵⁶. S'il n'y a plus de géoblocage, ils seront exposés à ce qu'ils appellent les ventes passives des concurrents étrangers. Les ventes passives sont des ventes qui ne sont pas sollicitées par le vendeur, comme par exemple la vente d'un abonnement à un service audiovisuel à des consommateurs étrangers qui ne font pas partie du public cible, et qui se situe sur le territoire d'un autre service du même type. Il en va de même pour les services audiovisuels à accès libre : l'exclusivité leur permet d'assurer les audiences et donc les revenus publicitaires¹⁵⁷. BT (ex-British Telecom) est le seul acteur à admettre que le principe d'exclusivité peut être anticoncurrentiel, puisqu'il renforce la position dominante des gros diffuseurs qui acquièrent beaucoup d'exclusivités. Il nuance ensuite en disant qu'il est aussi essentiel à la concurrence puisque l'exclusivité est la seule arme mobilisable pour les nouveaux acteurs souhaitant se placer sur le marché¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Association of Commercial Television in Europe, *ACT comments on the EC's preliminary findings about the preliminary findings of the e-commerce sector inquiry*, 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/association_of_commercial_television_in_europe_en.pdf, consulté le 12 mai 2017, p.3

¹⁵⁵ Association of Commercial Television in Europe, *op. cit.*, p.2

¹⁵⁶ Bonnier Broadcasting, *Comments on the preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, 18 November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/bonnier_broadcasting_en.pdf, consulté le 14 mai 2017

¹⁵⁷ RTL Group, *RTL Group comments on the European Commission's preliminary findings and the preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, 18 November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/rtl_group_en.pdf, consulté le 12 mai 2017

¹⁵⁸ BT, *The European Commission e-commerce sector inquiry BT Group plc Response to The Consultation on the Preliminary Report*, 18 November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/bt_group_en.pdf, consulté le 14 mai 2017, p.3

Troisièmement, ils craignent que des licences pan-européennes donnent naissance à des « super-diffuseurs » pan-européens. Ces derniers n'agissant plus sur une base nationale, ils seraient une menace pour la diversité culturelle de l'UE car ils privilégieraient les contenus pouvant toucher un public large, comme les films hollywoodiens. Des contenus plus « locaux » se raréfieraient et la diversité serait amoindrie¹⁵⁹.

Des diffuseurs publics ont aussi soumis un avis. Parmi ceux-ci, seule la BBC le fait en son nom, les autres le faisant à travers l'Union européenne de radio-télévision (UER). L'UER représente essentiellement des diffuseurs publics non seulement des Etats membres de l'UE mais aussi de ceux du Conseil de l'Europe, même si quelques acteurs privés y adhèrent aussi.

Ils reconnaissent que la fin du géoblocage serait un moyen de promouvoir la diversité et le pluralisme dans l'EU mais ils se positionnent contre essentiellement pour des raisons de subsidiarité. En effet, ils estiment qu'il est de la compétence des Etats membres de choisir si les contenus que leurs médias publics diffusent peuvent aussi l'être à l'étranger ou non, d'autant plus qu'un consommateur domicilié dans un autre pays ne participe pas à leur financement. Ce principe est d'ailleurs établi par le protocole d'Amsterdam¹⁶⁰.

Ils craignent aussi que de potentielles licences pan-européennes soient plus chères, ce qui pose d'autant plus problème que cette augmentation des prix ne profite qu'aux non-contribuables¹⁶¹. Les diffuseurs publics rappellent aussi qu'ils financent des productions et ils avancent que le découpage territorial des licences est important pour garantir un minimum de retours économiques (exclusivité territoriale et vente des droits dans d'autres pays) afin de pouvoir continuer à financer leurs productions et sauvegarder leur modèle économique¹⁶².

Les fédérations sportives sont également concernées par la question du géoblocage puisqu'elles sont titulaires des droits de diffusion des compétitions qu'elles organisent et qu'elles les vendent. Au cours de cette consultation publique, plusieurs se sont exprimées en leur nom (UEFA, Premier League, etc.) et beaucoup d'autres à travers la Sport Rights Owners Coalition (SROC).

¹⁵⁹ Association of Commercial Television in Europe, *op. cit.*, p.3

¹⁶⁰ European Broadcasting Union, *EBU's comments on the key findings of the European Commission's preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, 17 November 2017, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/european_broadcasting_union_en.pdf, consulté le 14 mai 2017, p.3

¹⁶¹ BBC, *BBC comments on the European Commission's preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/bbc_en.pdf, consulté le 12 mai 2017, p.2

¹⁶² European Broadcasting Union (2017), *op. cit.*, p.6

Elles avancent toutes qu'il faut maintenir le géoblocage parce que les préférences de consommations varient trop fort d'un pays à l'autre pour qu'une diffusion pan-européenne soit justifiée. Même en ce qui concerne les compétitions regardées à travers toute l'UE, les fédérations considèrent que leur diffusion doit être adaptée aux spécificités nationales¹⁶³. SROC craint aussi l'avènement de puissants médias pan-européens dont la position dominante ferait grimper les prix des licences et empêcherait des acteurs plus modestes de les acquérir¹⁶⁴.

Une très grande partie des acteurs du marché de l'audiovisuel ont choisi de s'allier au sein d'un groupe d'intérêt appelé l'Audiovisual Coalition. On y retrouve des acteurs de toute sorte représentant les différents étages de la chaîne de production et de diffusion du secteur audiovisuel. D'abord, on y retrouve une catégorie déjà citée : les diffuseurs commerciaux (ACT et Mediapro). Deuxièmement, plusieurs organisations représentant les intérêts des producteurs font également partie de la coalition : European Coordination of Independent Producers, Eurocinema, Eurocopia, International Federation of Film Producers Associations, Motion Picture Association, Spitzenorganisation der Filmwirtschaft, Independent Film & Television Alliance et International Video Federation. Enfin, on y retrouve les acteurs de la distribution (International Federation of Film Distributors' Associations) qui ont pour rôle de faire parvenir les films dans les cinémas, les télévisions et sur Internet.

La publication de l'Audiovisual Coalition insiste essentiellement sur l'importance du principe d'exclusivité pour maintenir les niveaux de productions et ne pas limiter l'offre grâce à la prévente des droits exclusifs¹⁶⁵.

Enfin, les derniers acteurs en faveur du géoblocage à mentionner sont les agences gouvernementales chargées du financement du secteur audiovisuel. Elles se regroupent sous l'organisation appelée European Film Agency Directors (EFADs). EFADs réitère les mêmes arguments (crainte pour la diversité, avènement de diffuseurs trop puissants, etc.). En ce qui concerne l'exclusivité, ils expliquent aussi qu'elle est essentielle pour que des coproductions internationales soient possibles. Ces coproductions sont réalisées par des acteurs émanant de

¹⁶³ Sports Rights Owners Coalition (2016), *op. cit.*, p.1

¹⁶⁴ Sports Rights Owners Coalition (2016), *op. cit.*, p.1-2

¹⁶⁵ Audiovisual Coalition, *Audiovisual Coalition submission to the Public Consultation on the European Commission's Preliminary Report on the E-Commerce Sector Inquiry*, 18 November 2016, site de la Commission européenne,

http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/european_coordination_of_independent_tv_producers_en.pdf, consulté le 12 mai 2017

plusieurs Etats et chacun s'octroie l'exclusivité sur son territoire. Sans le géoblocage, ce modèle ne sera plus possible puisque ces acteurs seront en concurrence les uns avec les autres¹⁶⁶.

3.3.2 Les arguments des acteurs contre le géoblocage des contenus audiovisuels

On peut réunir les acteurs qui souhaitent la fin du géoblocage des contenus audiovisuels sous l'appellation « consommateurs ». Ces derniers s'expriment à travers les associations de consommateurs nationales, dont certaines prennent part en personne au débat et d'autres ne le font qu'à travers le Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC). Pour justifier sa position anti-géoblocage et prouver qu'elle correspond bien à la volonté des consommateurs, le BEUC mobilise des statistiques provenant de différentes enquêtes. Un eurobaromètre spécial datant de 2015 s'était intéressé à la question et il en est ressorti que 58% des 15-24 ans et 46% des 25-39 ans voudraient pouvoir consommer des contenus audiovisuels en ligne diffusés dans d'autres Etats membres. De même, 56% des personnes qui ont déjà essayé de consommer ce type de contenu se sont heurtés au géoblocage¹⁶⁷. Il existe une réelle demande pour consommer des contenus audiovisuels étrangers et ce constat concerne autant les grands que les petits pays. Selon l'association de consommateurs allemande (Verbraucherzentrale Bundesverband), 73 % des Allemands souhaiteraient avoir la possibilité d'avoir accès à des offres étrangères¹⁶⁸. En outre, le BEUC explique l'utilisation de plus en plus massive par les consommateurs de moyens informatiques qui permettent de détourner le géoblocage, une tendance qui est confirmée par la Commission elle-même¹⁶⁹.

Le BEUC considère que la fin du géoblocage décroisonnerait les marchés nationaux et améliorerait la concurrence dans le secteur, ce qui aurait pour conséquence de le rendre plus efficace et donc meilleur pour les consommateurs¹⁷⁰. Il avance notamment que sans le géoblocage, l'offre serait plus riche pour l'ensemble des consommateurs européens puisqu'ils

¹⁶⁶ European Film Agency Directors, *Comments on the Preliminary Report on the E-commerce Sector Inquiry*, 21 November 2016, site de la Commission Européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/european_film_agency_directors_en.pdf, consulté le 18 mai 2017, p.3-4

¹⁶⁷ BEUC, *E-commerce Sector Inquiry: BEUC comments on the preliminary report*, November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/beuc_en.pdf, consulté le 8 mai, p.10

¹⁶⁸ Verbraucherzentrale Bundesverband, *Geoblocking and portability – Digital content without borders*, June 2016, site de Verbraucherzentrale Bundesverband, http://www.vzbv.de/sites/default/files/digital_content_without_borders_factsheet_vzbv.pdf, consulté le 19 mai, p.1

¹⁶⁹ European Commission, *Commission staff working document: Preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, 15 September 2016, Brussels, SWD(2016) 312 final, p.250

¹⁷⁰ BEUC (2016), *op. cit.*, p.10

pourraient accéder à l'éventail complet de ce qui est proposé dans l'UE et non plus seulement dans leur pays de résidence¹⁷¹.

De plus, en réponse aux critiques des acteurs du marché, le BEUC explique que la diversité culturelle n'est pas menacée par l'abolition du géoblocage. En effet, ce n'est pas parce qu'un citoyen letton aura la possibilité de consommer des contenus étrangers qu'il n'aura plus aucun intérêt pour les contenus lettons. Le BEUC ne croit donc pas en la naissance de grands diffuseurs pan-européens parce que la diversité ne disparaîtra pas et qu'il fera toujours sens d'adapter les contenus proposés à celle-ci. De plus, lorsqu'un diffuseur achète une licence, il le fait pour une version précise d'une œuvre (langue, sous-titre, etc.). Il faudra donc toujours un diffuseur letton pour acheter une œuvre sous-titrée en letton, pour laquelle la fin du géoblocage ne fera pas disparaître la demande. En outre, cette différenciation des versions permettra, selon le BEUC, d'éviter l'augmentation des prix que les autres acteurs craignent : au vu de son audience potentielle, la licence pour un film sous-titré en letton coûtera toujours moins cher que celle du même film sous-titré en allemand. De ce point de vue, la fin du géoblocage ne menace pas la pérennité des acteurs plus modestes¹⁷².

Enfin, le BEUC ne comprend pas pourquoi les législateurs ne s'inspirent pas de leur travail passé, et notamment de la directive Satellite et Câble datant de 1993. Cette directive a réglé un problème similaire à celui du géoblocage : les contenus diffusés par satellite peuvent techniquement être consommés dans plusieurs pays et il convenait donc de décider s'il fallait une licence par pays ou si une licence pan-européenne suffisait. C'est la deuxième option qui a été privilégiée et les législateurs ont introduit le principe du pays d'origine, c'est-à-dire que lorsqu'un diffuseur obtient les droits dans son pays, ils sont suffisants pour diffuser dans tout l'UE. Le BEUC souhaite donc la même issue pour Internet¹⁷³.

¹⁷¹ BEUC (2016), *op. cit.*, p.12

¹⁷² BEUC, *Extending the SatCab model to the Internet*, 26 October 2015, site du BEUC, http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2016-005_report_extending_the_satcab_model_to_the_internet.pdf, consulté le 8 mai, p.14

¹⁷³ *Ibid.*, p.3

3.3.3 Conclusion : la transparence du lobbying a-t-elle rendu l'issue du processus décisionnel meilleure ?

Le lobbying autour du géoblocage des contenus audiovisuels permet d'observer une lutte dichotomique avec les acteurs du marché d'un côté, et les consommateurs de l'autre. Comme nous l'avons vu précédemment, ce sont les acteurs du marché qui ont remporté la bataille d'influence puisque les contenus audiovisuels ont été exclus du champ d'application du règlement sur le géoblocage, alors que des personnes centrales au Parlement, comme la rapporteur Roza Thun, souhaitaient initialement les inclure. Cette décision est-elle la bonne ? Afin d'évaluer la qualité de la législation de manière objective, il convient de la replacer dans son objectif initial : la concurrence. C'est bien sur base des règles de concurrence européennes que la Commission justifie son travail sur le géoblocage¹⁷⁴ et son rapport préliminaire : « *This Preliminary Report provides an overview of the main competition-relevant market trends identified in the sector inquiry in relation to e-commerce and identifies possible competition concerns* »¹⁷⁵.

Pour convaincre la Commission que mettre fin au géoblocage serait nocif pour la concurrence, les acteurs du marché ont massivement répété trois arguments :

- Premièrement, tous dénoncent l'avènement de diffuseurs pan-européens extrêmement puissants. Il n'est pourtant pas crédible qu'une seule et même entreprise soit capable de satisfaire les demandes de consommateurs émanant de 28 cultures nationales distinctes et parlant 24 langues différentes, sans compter les langues régionales. De plus, l'argument perd encore en crédibilité du fait qu'il est mobilisé par les acteurs les plus puissants en Europe (Vivendi, Mediapro, etc.) et aux Etats-Unis (CBS, Motion Picture Association, etc.). Si des diffuseurs pan-européens devaient émerger en écrasant la concurrence sur leur passage, ces places ne pourraient être prise que par eux-mêmes et il ne ferait pas sens de s'y opposer.
- Deuxièmement, ils craignent une augmentation des prix des licences. Bien que cet argument soit plus crédible, il est aussi affaibli par la diversité culturelle. Et paradoxalement, il est

¹⁷⁴ European Commission (15 September 2016), *op. cit.*, p.6

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.11

encore plus à nuancer par le troisième argument massivement mobilisé : l'affaiblissement du principe d'exclusivité.

- Pour les acteurs du marché, l'exclusivité est à la base du modèle de financement des productions et c'est à ce titre qu'il faut la conserver. Ils avancent qu'ils produiront moins s'ils n'étaient plus garantis d'avoir les droits exclusifs de diffusion sur un territoire. Cependant, cet argument est encore une fois largement critiquable puisque s'ils produisent moins, ils auront moins à diffuser et ils limiteront par eux-mêmes leur activité.

Cette analyse nous amène à penser que les acteurs du marché ont un agenda caché et défendent autre chose que ce qu'ils prétendent. En réalité, au vu de l'importance qu'ils semblent accorder au principe d'exclusivité, il semble que c'est bien ce dernier qu'ils cherchent à conserver mais pour des raisons tout autres, et même opposées, que la préservation de la concurrence. En effet, l'exclusivité est protégée par le géoblocage puisque sans lui, un diffuseur ne pourra plus s'assurer d'être la seule source légale capable de fournir un contenu à un marché déterminé de consommateurs. Le marché est composé d'acteurs qui vendent et qui achètent des licences. Pour ceux qui en vendent, le principe d'exclusivité a une grande valeur économique : ils peuvent vendre plus cher des droits s'ils garantissent à leur acheteur qu'aucun de ses concurrents ne les obtiendra aussi. C'est cet élément qui vient contrebalancer la crainte de hausse des prix des licences, puisque l'affaiblissement de l'exclusivité les fera baisser. Pour ceux qui en achètent, l'exclusivité est ce qui permet de faire de la « différenciation de produit » par rapport à la concurrence. Au moins cette différenciation sera possible, au plus les diffuseurs devront se faire concurrence sur autre chose que leur offre. Et cette autre chose ne peut être que le prix. Par cette stratégie, ils évitent donc d'avoir à se livrer une guerre des prix pour gagner en compétitivité, ce qui leur permet de protéger leurs bénéfices. Ils se protègent par la même occasion de la concurrence des potentiels nouveaux entrants, qui ne pourront pas diffuser les mêmes contenus qu'eux. Au lieu de stimuler la concurrence sur le marché des contenus audiovisuels, comme ils souhaitaient le faire initialement, il semble donc que les pouvoirs publics ont pris une décision qui a pour conséquence de la brider.

Par cette analyse de cas, nous voyons que la transparence du lobbying ne garantit pas systématiquement que l'issue du processus décisionnel soit optimale. Les groupes d'intérêts en jeu se sont exprimés de manière régulée, en suivant les procédures établies pour encadrer leurs interventions. De plus, tous sont inscrits au registre de transparence, respectent le code de déontologie qui y est greffé et dévoilent leur budget. Malgré tout, ils sont parvenus, en

s'exprimant de manière transparente, à cacher le but réel qu'ils cherchaient à atteindre. Cependant, le constat que nous faisons ici n'est pas négatif sur toute la ligne. Le fait même de pouvoir faire cette analyse, en accédant facilement aux informations et documents, consacre une avancée majeure permise par la transparence. Il est possible, en tant qu'observateur externe, d'identifier le débat et de comprendre la décision finale. Même si dans ce cas-ci, selon notre analyse, elle n'est pas optimale, nous pouvons expliquer pourquoi elle ne l'est pas et participer à l'enrichissement du débat démocratique. De ce point de vue, même si la transparence du lobbying ne saurait garantir à elle seule l'optimisation de l'efficacité du processus décisionnel, elle permet à tout un chacun de l'analyser et d'identifier les potentiels changements nécessaires afin de participer à le rendre plus efficace dans le futur.

Conclusion

Premièrement, au vu de l'analyse par acteur réalisée, il est absolument évident que notre première hypothèse, à savoir que l'effet observable de la transparence du lobbying sur l'efficacité politique dépend du point de vue de l'acteur étudié, est validée. En effet, parmi toutes les implications provoquées par la transparence du lobbying qui ont été évoquées, aucune n'est commune à l'ensemble des trois catégories d'acteurs (opinion publique, acteurs institutionnels, et groupes d'intérêts).

Par ailleurs, il ressort que cette typologie des acteurs n'est pas celle qui est pertinente pour analyser correctement cette question. En effet, nous avons constaté qu'au sein même de ces catégories, des différences majeures apparaissent quant à la manière dont les acteurs qui les composent abordent la relation entre transparence du lobbying et efficacité du processus décisionnel. Au sein des acteurs institutionnels, nous avons constaté que le gain d'efficacité concerne essentiellement la Commission européenne, et dans une moindre mesure le Parlement européen. Quant au Conseil et à sa nature diplomatique, la transparence a l'effet contraire et impacte négativement sa capacité à participer efficacement au processus législatif dont il est un acteur essentiel. En ce qui concerne les groupes d'intérêts, nous avons vu que, dans l'ensemble, la transparence de leurs activités rendait le processus décisionnel plus inclusif, et donc plus efficace, à la fois pour les groupes d'intérêts de type civique et pour ceux qui représentent des intérêts économiques. Cependant, ce gain d'accès à l'influence ne se fait pas tout à fait grâce aux mêmes raisons ni dans les mêmes proportions pour les deux types de groupes d'intérêts : il est lié au besoin d'afficher un équilibre d'accès à l'influence entre les intérêts s'exprimant dans la société pour les groupes civiques et, pour les lobbies économiques, il est dû à l'amélioration de leur image.

On ne peut donc faire d'affirmation générale ni sur le fait que la transparence du lobbying rend le processus décisionnel plus efficace (le constat est inverse pour le Conseil), ni sur la manière dont il le rend plus efficace. Seul une analyse acteur par acteur permet de cerner la question.

Ensuite, en ce qui concerne la seconde hypothèse, à savoir que le gain d'efficacité du processus décisionnel provoqué par la transparence est plus important pour l'opinion publique que pour les acteurs institutionnels et les groupes d'intérêts, notre analyse nous montre qu'elle est infirmée. En effet, les rapports de l'Eurobaromètre permettent d'établir que la transparence du lobbying n'a pas influé de manière significative sur le niveau de satisfaction que les citoyens européens expriment. Ils n'estiment ni que leurs intérêts sont mieux pris en compte, ni que la démocratie

européenne fonctionne mieux. La stagnation de ces indicateurs sur les vingt dernières années montre l'échec des régulations successives concernant le lobbying et la transparence à mettre en place un processus législatif qui réponde mieux aux attentes des citoyens européens et qui soit donc, de leur point de vue, plus efficace.

Il ressort plutôt que l'efficacité du processus décisionnel est stimulée plus fortement pour trois autres des acteurs étudiés : la Commission européenne, les groupes d'intérêts économiques et les groupes d'intérêts civiques. Tous trois tirent parti de la systématisation et de la légitimation du lobbying que permet la transparence. Cette systématisation a notamment été illustrée par notre analyse de cas sur la problématique du géoblocage.

La Commission s'assure de ce fait d'avoir accès à une expertise suffisamment abondante et suffisamment variée pour réaliser de manière efficace son travail d'initiative législative. Elle utilise la transparence comme un pare-feu contre de potentielles erreurs et renforce par là son efficacité. Les groupes d'intérêts économiques parviennent, du fait de la transparence, à légitimer leur action. Ils peuvent concevoir leur démarche dans une logique qui peut sembler paradoxale, à savoir le fait de défendre de manière décomplexée des intérêts privés tout en les inscrivant dans un contexte général de valeurs communes articulées autour de la transparence et de la bonne gouvernance. Cependant, autant la Commission que les intérêts économiques ont des choses à perdre du fait d'une transparence trop renforcée. La Commission peut craindre pour son efficacité procédurale et la rapidité de son travail. Les groupes d'intérêts économiques peuvent craindre d'être trop exposés à la critique publique et d'être bridés dans leur marge de manœuvre par crainte d'être « blacklistés » à la moindre erreur. Pourtant, ces deux acteurs parviennent à limiter ces effets négatifs grâce au constat très simple que se sont eux qui définissent la législation sur la transparence. Dès le départ, l'autorégulation a été prônée par les groupes d'intérêts, et acceptée par la Commission qui a souvent pris en considération leurs revendications quant à la transparence du lobbying. Que ce soit pour les registres ou bien les codes de déontologie, le caractère volontaire a, jusqu'à il y a peu, conservé une place prédominante. Les deux acteurs « contrôlent » de ce fait le niveau de transparence et c'est certainement ce qui explique qu'ils en soient les plus grands bénéficiaires. Cependant, ce constat est de plus en plus à nuancer par les dernières évolutions de la législation qui consacrent une avancée non-négligeable de l' « obligatoire » (obligation de s'inscrire au registre pour rencontrer des hauts fonctionnaires et des commissaires et perspective de registre obligatoire, obligation de se conformer au code de déontologie).

L'échec de la transparence du lobbying face à l'opinion publique peut être nuancé par le succès qu'elle représente pour les groupes d'intérêts de type civique. Il serait faux d'affirmer que ces

groupes représentent l'opinion publique mais, contrairement aux lobbies économiques, ils ont des revendications qu'ils estiment vitales pour la société dans son ensemble et non pour des motifs personnels. Ces groupes ont aussi bénéficié de la systématisation du lobbying induite grâce à la transparence qui leur a permis de gagner en visibilité et en influence. La transparence rend observable l'équité des différents intérêts face à l'accès à l'influence et, de ce fait, la renforce. Même s'ils ont des moyens financiers souvent moindres, la position des groupes d'intérêts civiques et leurs revendications « publiques » sont renforcés dans le processus législatif européen. Ce phénomène a été observé de manière concrète dans le cas du géoblocage, ce qui nous permet aussi de le nuancer. En effet, l'analyse plus particulière de la question des contenus audiovisuels a démontré que, malgré la transparence, les intérêts économiques sont parvenus à imposer leur position qui, pourtant, n'était pas celle qui permettait d'atteindre les objectifs de la législation.

En définitive, nous pouvons affirmer que la transparence du lobbying a des effets sur l'efficacité du processus décisionnel européen. Ils ont le plus souvent tendance à renforcer cette efficacité. Toutefois, ce constat n'est pas systématique et, surtout, les tenants et aboutissants de ces effets sont intrinsèquement liés à la nature des acteurs concernés.

Bibliographie

1. Ouvrages

AUTRET, F. (2007), *L'Amérique à Bruxelles*, Le Seuil, Paris, 240 p.

BITONTI, A., HARRIS, P. (2017), *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, Palgrave Macmillan, UK, 368 p.

BOUCHAERT, G., POLLITT, C. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the New-Weberian State*, 3rd edition, Oxford University Press, USA, 366 p.

COEN, D., RICHARDSON, J. (2009), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford University Press, USA, 373 p.

COEN, D. (2016), *EU Lobbying: Empirical and Theoretical studies*, Routledge, London, 172 p.

DARIDAN, M., LUNEAU, A. (2012), *Lobbying : Les coulisses de l'influence en démocratie*, Pearson, France, 215 p.

GREENWOOD, J. (2011), *Interest Representation in the European Union*, 3rd edition, Palgrave Macmillan, UK, 288 p.

NAURIN, D. (2007), *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*, ECPR Press, Colchester, 183 p.

SCHARPF, F. (2000), *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 240 p.

2. Articles scientifiques

AYBERK, U., SCHENKER, F. (1998), « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue française de sciences politiques*, vol. 46, n°6, p.725-755

BASILIER-GAINCHE, M-L. (2009a), « Le Parlement européen face au lobbying », *Les Petites Affiches*, n°116, p.85-89

CURTIN, D., MENDES, J. (2011), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne », *Revue française d'administration publique*, vol. 137-138, n°1, p 101-121

DEGAIN, J. (2013), « Union européenne : Opération transparence et crédibilité », *Les Tribunes de la santé*, vol. 2, n°39, p.57-62

DEPETRIS, F. (2001), « Fritz Scharpf (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po. », *Politique européenne*, vol.11, n° 2, p.119-123

GREENWOOD, J. (2011), « The Lobby Regulation Element of the European Transparency Initiative: Between Liberal and Deliberative Models of Democracy », *Comparative European Politics*, vol. 9, n°3, p.317-343

HÖNNIGE, C., PANKE, D. (2013), « The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n°3, p.452-471

KLÜVER, H., BRAUN, C., BEYERS, J. (2015), « Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European union », *Journal of European Public Policy*, vol. 22, n°4, p.447-461

MAGNETTE, P. (2001), « Entre contrôle parlementaire et Etat de droit : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°6, p.933-948

McGRATH, C. (2008), « The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union », *Journal of Public Affairs*, vol.8, n°1-2, p.15-32

MEIJER, A. (2013). « Understanding the Complex Dynamics of Transparency », *Public Administration Review*, vol. 73, n°3, p.429-439

NOSBONNE, C. (2013), « Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l'action publique ? », *La nouvelle revue du travail*, n°2

RISSE, T. (2000), « "Let's Argue !" : Communicative Action in World Politics », *International Organization*, vol. 54, n°1, p.1-39

RIVAL, M. (2006), « Vers un lobbying éthique ? Ou comment pratiquer l'influence sans corruption », *Entreprise Ethique*, n°24, p.20-27

RIVAL, M. (2011), « L'influence, une pratique qui ne va pas de soi pour les entreprises en France », *Lettre de la rue Saint-Guillaume*, n°162, p.40-42

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

ROBERT, C. (2010), « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne : bilan et perspectives de recherche », *Politiques européennes*, vol. 3, n°32, p.7-38

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

RONIT, K., SCHNEIDER, V. (1998), « The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany », *Parliamentary affairs: A journal of representative politics*, vol. 51, n°4, p.559-567

SAURUGGER, S. (2003), « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, vol. 2, n°10, p.151-169

STASAVAGE, D. (2004), « Open-door or Closed-door? Transparency in Domestic and International Bargaining », *International Organization*, vol. 58, n°4, p.667-703

WEISBEIN, J. (2001), « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, vol. 3, n°4, p.105-118

3. Contributions dans des ouvrages collectifs

ASPINWALL, M., GREENWOOD, J. (1998), « Conceptualising Collective Action in the European Union: An Introduction » in ASPINWALL, M., GREENWOOD, J. (dir.), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, Routledge, p.1-30

AUTRET, F. (2008), « L'affaire Kallas : Peut-on réguler les lobbyistes ? » in KALINOWSKI, W. (dir.), *Chroniques de la gouvernance : 2008*, Charles Léopold Mayer, p.67-82

BASILIEU-GAINCHE, M-L. (2009b), « Réflexions sur les outils juridiques de la transparence politique : une évaluation de l'Initiative européenne en matière de transparence » in MBONGO, P. (dir.), *Le phénomène bureaucratique européen – l'intégration européenne à l'épreuve de la technophobie*, Bruylant, p.57-66

CAILLE, A (1993), « Utilitarisme et anti-utilitarisme » in MULLIGAN, K, ROTH, R. (dir.), *Regards sur Bentham et l'utilitarisme : Actes du colloque organisé à Genève les 23 et 24 novembre 1990 sous les auspices des Facultés de droit et de lettres*, Recherches et rencontres, p.115-125

COURTY, G. (2008), « L'attitude ambivalente à l'égard du lobbying en France et les évolutions perceptibles », in DE BEAUFORT, V. (dir.), *Lobbying Portraits croisés*, Autrement, p. 157-165

LIEBERT, U. (1995), « Parliamentary Lobby Regimes », in DORING, H. (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Palgrave Macmillan, p.407-447

SAURUGGER, S. (2006), « The Professionalisation of Interest Representation: A Legitimacy Problem for Civil Society in the EU » in SMISMANS, S. (dir), *Civil society and Legitimate European Governance*, Edward Elgar, p.260-276

WALLACE, W. (1998), « Ideas and Influence » in DENHAM, A., GARNETT, M., STONE, D. (dir.), *Think tanks across nations: A Comparative Approach*, Manchester University Press, p.223-243

4. Communications, working papers et rapports de recherches

BOUCHER, S., HOBBS, B. (2004), « L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli - une analyse des think tanks spécialistes de l'Europe au sein de l'Union européenne élargie », *Notre Europe, Études et Recherches*, n° 35, 166 p.

BUNYAN, T., CURTIN, D., WHITE, A. (2000), *Essays for an Open Europe*, European Federation of Journalists, 21p.

JUNCKER, J. (2014), *Un nouvel élan pour l'Europe: Mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique*, Strasbourg, 15 juillet 2014

NAURIN, D. (2005), *Why increasing transparency in the European Union will not make lobbyists behave any better than they already do*. Communication présentée à la conférence biennale de *European Union Studies Association (EUSA)*, Austin. En ligne <http://aei.pitt.edu/id/eprint/3074>

SCHARPF, F. (2003), *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, MPIfG Working Paper, n°03/1

5. Documents officiels

5.1.Assemblée Nationale française

Assemblée Nationale : commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, *Rapport d'information sur le lobbying*, 16 janvier 2008, Paris

5.2.Commission européenne

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, décembre 1992, n°38

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, juin 1993, n°39

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, décembre 1993, n°40

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, mars 1999, n°50

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, octobre 2000, n°53

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

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

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

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, janvier 2007, n°65

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, novembre 2007, n°67

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

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, mai 2008, n°68

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'Initiative européenne en matière de transparence : le registre des représentants, un an après*, 28 octobre 2009, Bruxelles, COM (2009) 612 final

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, novembre 2010, n°73, vol. 1

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, février 2011, n°74

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, août 2011, n°75

Commission européenne, *Rapport de synthèse : Synthèse des réponses à la consultation publique de la Commission européenne réalisée en 2015 sur le géoblocage et d'autres restrictions géographiques appliquées aux achats et à l'accès à l'information dans l'UE*, 18 mars 2016a

Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à contrer le blocage géographique et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE*, Bruxelles, 25 mai 2016, COM(2016) 289 final

Commission européenne, *Communiqué de presse : le Président Juncker propose de renforcer le Code de conduite des commissaires*, Bruxelles, 23 novembre 2016

Commission européenne, *Eurobaromètre : L'opinion publique dans la communauté européenne*, novembre 2016, n°86

European Commission, *Commission Staff Working Document: Geo-blocking practices in e-commerce - Issues paper presenting initial findings of the e-commerce sector inquiry conducted by the Directorate-General for Competition*, 18 March 2016, Brussels, SWD(2016) 70 final

European Commission, *Commission staff working document: Preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, 15 September 2016, Brussels, SWD(2016) 312 final

European Commission, *Standard Eurobarometer: Public Opinion in the European Union*, mai 2016, n°85, p.122

5.3. Committee on Standards in Public Life

Committee on Standards in Public Life, *Strengthening Transparency Around Lobbying*, 5 November 2013

5.4. Journal officiel de l'Union européenne

Journal officiel de l'Union européenne, *Accords interinstitutionnels : Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne*, 22 juillet 2011, L 191/29

5.5. Parlement européen

European Parliament, *Combating Consumer Discrimination in the Digital Single Market: Preventing Geo-Blocking and Other Forms of Geo-Discrimination*, September 2016, IP/A/IMCO/2016-06

European Parliament, *The Geo-Blocking Proposal: Internal Market, Competition Law and Regulatory Aspects*, January 2017, IP/A/IMCO/2016-14

Parlement européen, *Briefing : Registre de transparence de l'Union*, mai 2016

Parlement européen, *Règlement intérieur du Parlement européen : ce qui va changer*, 13 décembre 2016

6. Rapports d'acteurs non-institutionnels

Association of Commercial Television in Europe, *ACT comments on the EC's preliminary findings about the preliminary findings of the e-commerce sector inquiry*, 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/association_of_commercial_television_in_europe_en.pdf, consulté le 12 mai 2017

Audiovisual Coalition, *Audiovisual Coalition submission to the Public Consultation on the European Commission's Preliminary Report on the E-Commerce Sector Inquiry*, 18 November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/european_coordination_of_independent_tv_producers_en.pdf, consulté le 12 mai 2017

BBC, *BBC comments on the European Commission's preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/bbc_en.pdf, consulté le 12 mai 2017

BEUC, *Extending the SatCab model to the Internet*, 26 October 2015, site du BEUC, http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2016-005_report_extending_the_satcab_model_to_the_internet.pdf, consulté le 8 mai 2017

BEUC, *E-commerce Sector Inquiry: BEUC comments on the preliminary report*, November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/beuc_en.pdf, consulté le 8 mai 2017

Bonnier Broadcasting, *Comments on the preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, 18 November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/bonnier_broadcasting_en.pdf, consulté le 14 mai 2017

BT, *The European Commission e-commerce sector inquiry BT Group plc Response to The Consultation on the Preliminary Report*, 18 November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/bt_group_en.pdf, consulté le 14 mai 2017

European Broadcasting Union, *EBU's comments on the key findings of the European Commission's preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, 17 November 2017, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/european_broadcasting_union_en.pdf, consulté le 14 mai 2017

European Film Agency Directors, *Comments on the Preliminary Report on the E-commerce Sector Inquiry*, 21 November 2016, site de la Commission Européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/european_film_agency_directors_en.pdf, consulté le 18 mai 2017

RTL Group, *RTL Group comments on the European Commission's preliminary findings and the preliminary report on the e-commerce sector inquiry*, 18 November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/rtl_group_en.pdf, consulté le 12 mai 2017

Sports Rights Owners Coalition, *Submissions on e-commerce of digital content*, 18 November 2016, site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/e_commerce_files/sport_rights_owners_coalition_en.pdf, consulté le 14 mai 2017

Verbraucherzentrale Bundesverband, *Geoblocking and portability – Digital content without borders*, June 2016, site de Verbraucherzentrale Bundesverband, http://www.vzbv.de/sites/default/files/digital_content_without_borders_factsheet_vzbv.pdf, consulté le 19 mai 2017

7. Sites Internet

HARROWELL, A. (2015), « Pinpoint the perfect EU staffer », site de *Politico*, <http://www.politico.eu/article/perfect-eu-staffer-mad-scientists-take-commission-meetings-power-influence-social-network-analysis/>, consulté le 22 juillet 2017

LEJEUNE, G. (2013), « Lobbying : à la poursuite de la transparence », site du *Huffington Post*, http://www.huffingtonpost.fr/gil-lejeune/lobbysme-parlement-europeen_b_2758826.html, consulté le 10 juillet 2017

Les Verts Alliance Libre Européenne (2016), « Marché unique numérique : Une avancée timide de la Commission qui ne solutionne pas le problème du géo-blocage », site de *Verts/ALE*, <https://www.greens-efa.eu/fr/article/press/digital-single-market/>, consulté le 14 mai

Annexes

1. Guide d'entretien

Opinion générale sur le lobbying

- Sans encore parler de transparence, comment jugez-vous le lobbying de manière générale ?
- Quels en sont ses aspects positifs et négatifs ?

Attitude personnelle face au lobbying

- En tant que (profession), vous considérez-vous comme lobbyiste ?
- Sous quelles formes faites-vous (subissez-vous) du lobbying ? Quelles méthodes ? Quelles institutions ?
- Que considérez-vous comme un comportement non-éthique de la part d'un lobbyiste ?
- Faites-vous parfois face à des comportements de lobbyistes qui ne soit pas conforme aux règles de transparence ?
- Si oui, comment avez-vous réagi ?

Opinion générale sur la transparence du lobbying

- Comment la transparence des lobbys influe sur votre conception du lobbying ? (expliqué plus haut)
- Pensez-vous que la transparence a tendance à renforcer ou affaiblir le concept de lobbying ?
- Comment jugez-vous les normes de transparence actuelles ? Nécessaires/inutiles ? Suffisantes/insuffisantes ?

Observations concrètes de la transparence du lobbying sur l'efficacité du processus décisionnel

- Avez-vous observé des changements dans votre travail, que vous pensez liés à l'évolution de la législation sur la transparence des lobbys ?
- Si non : la transparence vous semble donc inutile ?
- Si oui : à quel niveau ? Changements positifs ou négatifs ? Direct/indirect ? Légitimité démocratique, facilité de consultation, décision plus optimale ?
- Pensez-vous donc que la transparence du lobbying vous permette, à vous et vos collègues, de faire votre travail de manière plus efficace ?
- Est-ce que, au final, le processus décisionnel est influencé par cette transparence ?
- Si non, considérez-vous que ça a au moins le mérite d'améliorer la légitimité démocratique de l'UE ? Est-ce alors un gain d'efficacité pour le processus décisionnel européen ?
- Cette transparence vous protège-t-elle des possibles dérives du lobbying ?

- Au vu de vos réponses, comprenez-vous pourquoi le Conseil est resté plus réticent quant à la régulation de la transparence, lui qui a notamment refusé de participer au registre commun de la Commission et du Parlement ?
- Au même titre, comprenez-vous pourquoi le Parlement est l'institution qui est allée le plus loin en rendant l'inscription au registre obligatoire pour les lobbyistes qui souhaitent accéder à ses bâtiments ?

Opinion sur l'évolution souhaitée de la transparence du lobbying

- Pensez-vous que la régulation sur la transparence du lobbying doit évoluer ?
- Si oui, dans quel sens ?
- Que pensez-vous des propositions de certains acteurs qui souhaitent aller plus loin dans la transparence ? (Ex : rendre le registre obligatoire (ce que veut le Parlement), commun aussi au Conseil, augmenter les informations que les lobbyistes doivent fournir (identités, budgets alloués, etc.), améliorer la vérification de ces informations, engager des sanctions plus lourdes pour ceux qui violent le code de déontologie, etc.)

2. Retranscription des entretiens

Entretien n°1 : François Moreau - Assistant parlementaire

Pour commencer, j'aimerais connaître ton opinion sur le lobbying. Comment tu le considères de manière générale ?

Je le considère plutôt de manière positive, même s'il faut faire attention car il y a des abus. Pour moi, derrière le lobbying, il y a la représentation des groupements d'intérêts. C'est ce qu'on appelle en France les corps intermédiaires. Dans le domaine de l'emploi des affaires sociales, on travaille beaucoup avec les syndicats, ce qu'on appelle plus traditionnellement le patronat. C'est du lobbying aussi, nous on appelle plutôt ça des partenaires sociaux mais c'est une forme de lobbying. C'est important car c'est aussi une expertise pour nous. Il faut savoir à qui tu parles et prendre du recul. Le député doit faire une synthèse de tout ça et se faire sa propre opinion. C'est là où est la difficulté.

Très bien, donc en résumé, c'est la fourniture d'expertise qui est nécessaire au membre d'une institution et concernant les aspects négatifs, l'important est de réussir à faire la part des choses.

Oui c'est exactement ça, réussir à faire la part des choses.

En tant que membre du parlement européen, tu es confronté directement à des activités de lobbying comme les associations de syndicats mais y en a-t-il d'autres ?

Je travaille principalement avec le syndicat, le patronat, certains représentants d'entreprises mais plus rarement et avec des plateformes sociales, des sortes d'experts indépendants qui estiment qu'ils sont experts dans des affaires sociales et d'emploi. Aujourd'hui, je travaille principalement avec le patronat et le syndicat.

Et sous quelle forme exercent-ils leur activité de lobbying ?

Il y en a plusieurs. L'activité la plus répandue et, à mon avis, la moins efficace est l'envoi de mail, et après il y a le contact physique. Pour moi, ma députée essaie de limiter le plus possible ces contacts avec le lobbyiste. Mais pour réussir à faire la part des choses et garder son indépendance, elle essaie d'avoir des contacts de temps en temps mais pas trop souvent. Moi, j'en ai un peu plus puisque je dois préparer les dossiers et travailler sur le fond, je vais donc les rencontrer physiquement. Il y a aussi l'organisation d'événements. Il y a deux types d'événements : ceux que les lobbyistes organisent tous seuls dans des hôtels (je n'y vais quasiment jamais car je trouve que ce n'est pas utile).

Donc tu es invité à ce genre d'événement mais tu n'y vas pas ?

Exactement, je n'aime pas ça et je trouve ça inutile. Et quand je sors du boulot, je n'ai pas envie d'aller faire du networking. Par contre, il y a aussi d'autres événements comme j'ai organisé récemment : une table ronde dans le parlement européen avec l'ETF qui est la European Transport Federation, donc les syndicats européens des transports routiers. Quand les syndicats veulent organiser des événements dans le parlement, ils sont obligés d'être parrainés par des députés, c'est pour ça qu'on l'a organisé avec eux. Il y avait deux députés PPE et deux socialistes et démocrates. Tous les quatre on a organisé cette conférence où le syndicat a pu venir s'exprimer et essayer de discuter avec les députés.

Il y a une troisième forme qui s'appelle les intergroupes. Ils se réunissent une ou deux fois par mois et traitent des sujets. Ils réservent une salle et des députés et des syndicalistes viennent pour échanger sur les sujets qui ont été prédéfinis. C'est une sorte de groupement informel entre

députés et syndicats. Cela existe pour pleins d'autres groupes comme l'intergroupe vins et spiritueux, ciel et espace. Si tu es à l'intérieur du parlement tu peux y assister, ce n'est pas fermé. C'est une forme de lobbying assez efficace.

Est-ce que cela fait partie de l'empreinte législative ?

Nous, sur le détachement des travailleurs, on a choisi de faire l'empreinte législative et l'intergroupe. Tous les syndicats qui y étaient présents étaient indiqués dans cette empreinte législative. Cette empreinte est obligatoire mais quand nous on l'a fait ce n'était pas encore obligatoire. On l'a fait car on n'avait rien à cacher. Il y a aussi les représentations permanentes des états membres, qui ne sont pas du lobbying mais importantes.

Mais ce n'est pas considéré comme du lobbying ?

Non, dans le registre de transparence ce n'est pas considéré comme du lobbying. C'est du lobbying au sens littéral car ils représentent leurs intérêts également.

À titre personnel, as-tu déjà eu à faire dans ta carrière à une pratique de lobbying qui ne réponde pas aux règles de transparence ?

Dans mon secteur non. On travaille avec des partenaires sociaux qui sont habitués à travailler avec des élus donc c'est assez rodé. Ils savent jusqu'où ils peuvent aller. J'ai subi des pressions mais jamais on ne m'a proposé des choses illégales.

Et les pressions étaient de quel genre ?

Des discussions un peu tendues, échanges de mail aussi car on n'était pas d'accord tout simplement. Ils essaient de faire prévaloir leur point de vue. Mais notre objectif est de ne pas rentrer dans leur jeu. Quand ils ont raison, ils ont raison mais nous on va essayer de garder nos distances pour leur dire.

Est-il déjà arrivé que même s'ils savaient qu'ils n'avaient pas raison dans leur raisonnement, ils utilisent des moyens comme des menaces ?

Pas vraiment des menaces mais eux leur objectif est de faire prévaloir leur point de vue, ce qui est fondamentalement différent de l'objectif d'un rapporteur. Le sien est de trouver un compromis qui puisse être majoritaire. Là déjà il y a une différence. Quand tu es rapporteur, tu es obligé de composer avec ces différents points de vue. Il y a donc des points de friction car tu ne peux pas satisfaire tout le monde. Quand quelqu'un sent que le rapporteur s'éloigne de son point de vue, il va aller voir d'autres députés et établir d'autres stratégies pour faire prévaloir son point de vue. Evidemment c'est sans nous le dire, mais nous on n'est pas dupe, on sait ce qu'il se passe. Mais ça ne me dérange pas.

Donc à titre personnel tu n'en as pas eu mais en as-tu déjà entendu parler autour de toi ?

Pas directement non, j'ai vu pleins de reportages donc il y a clairement des secteurs qui sont plus sensibles que d'autres mais moi directement non. Mais je ne dis pas que ça n'existe pas.

Comment la transparence du lobbying influe sur ta conception du lobbying que tu viens de me donner ?

Je trouve que le lobbying au niveau européen est assez exemplaire. En France, le lobbying n'est pas reconnu, il n'y a pas de registre de transparence, ce qui est pour moi primordial car au moins, grâce à lui, tu sais à qui tu parles et quels sont ses intérêts. Je trouve que c'est plutôt positif. Il y a des abus mais il faut accroître la transparence d'un point de vue du lobbying car c'est nécessaire. Ce n'est pas de la diplomatie avec des états qui discutent entre eux et qui sont

détenant du pouvoir public. Pour moi, c'est la condition sine qua non pour que le lobbying soit efficace et qu'il y ait le moins d'abus possible.

Donc pour toi la transparence a tendance à renforcer ou affaiblir le concept de lobbying en lui même ?

Plus il y aura de transparence, plus cela permettra au lobbying d'un peu redorer son blason. Mais je ne suis pas pour toute la transparence.

Quel est ton avis sur les normes de transparence actuellement ?

Moi je la trouve bien mais il ne faut pas aller trop loin non plus, il ne faut pas qu'elle gêne dans les négociations. Sur la question d'accord commerciaux, il faut qu'il y ait un peu de transparence. Mais mettre sur la table publique tous les documents de négociation est pour moi une erreur. Car dans une négociation, il y a tes intérêts et les intérêts des autres, donc si tu dévoiles aux autres tes intérêts et tes objectifs, tu es sûr que tu vas perdre. C'est un peu la même chose dans les trilogues. Beaucoup d'associations disent que les trilogues ne sont pas transparents mais dans la pratique, c'est un peu nécessaire ce côté discrétion. Ensuite, une fois que tout est acté, il faut que, bien sûr, le citoyen ait accès à tout. L'écu a un mandat pour négocier. Il est élu pour négocier. Transparence d'accord mais il ne faut pas que ça contrevienne à l'efficacité du processus législatif.

Dans ton travail ou dans celui du parlement européen, as-tu observé des changements que tu penses liés à l'évolution de la transparence du lobbying ?

Ça ne fait que trois ans que je suis au parlement mais je vois comment ça se passe en France sans registre de transparence et je vois en Belgique comment ça se passe avec. Je constate qu'il n'y a pas photo et qu'il en faut vraiment un et que ce soit réglementé. Mais de là à dire qu'il y a une évolution.

Mais il n'y a pas photo à quel niveau ?

Etant donné que ça se fait de manière plus transparente, il y a moins de suspicion d'être aliéné, que l'écu soit aliéné par des intérêts privés. Il faut qu'il y ait cette transparence sinon ça peut mener à des abus et à des rémunérations pour faire évoluer un texte dans tel sens ou dans l'autre.

Donc tu considères que la transparence permet aux membres du parlement européen de faire leur travail de manière plus efficace ?

Oui mais elle ne doit pas être poussée à son paroxysme. S'il y en a trop, tu ne fais pas bien ton travail. Il faut un bon équilibre. Quand il n'y en a pas ce n'est pas bon car l'écu peut être trop influençable. Et s'il y en a trop, le travail perd en efficacité.

De ce que je comprends, tu trouves que la législation actuelle est assez équilibrée ?

Je trouve que ça marche plutôt bien. Je trouve que l'empreinte législative est une bonne idée car je trouve cela normal que les citoyens sachent qu'un lobbyiste a été consulté.

Concrètement, y a-t-il d'autres aspects de la transparence qui facilitent ton travail et celui du parlement européen ?

La transparence pourrait rendre mon travail plus difficile car quand on me demande l'empreinte législative c'est vrai que ça demande du travail. Il faut tenir un registre de qui tu as vu, de leur position. C'est pour ça que trop de transparence peut être un obstacle au travail législatif. Il faut vraiment trouver un bon milieu.

De manière plus globale, est ce que tu penses que cette transparence a, au final, un impact sur le processus législatif communautaire ?

Je pense oui. C'est la question du contrôle démocratique. Je suis pour la démocratie, les élus mais c'est bien qu'il y a des moyens de contrôle démocratique pour que les citoyens soient tenus informés. Ils doivent savoir pourquoi tel élu pense ça, d'où ses idées viennent, comment il en est arrivé à cette conclusion. Ça participe aussi à la prise de conscience des citoyens car ils doivent pouvoir avoir accès à cette information. Cette transparence permet aussi à l'élu de se rendre compte qu'il a des comptes à rendre et de garder une certaine hauteur.

Tu penses donc que l'issue finale d'un processus décisionnel arrive à une décision qui peut être différente si le lobbying n'était pas transparent ?

Je n'en ai pas la preuve mais je pense que ça peut avoir une influence. Ce n'est pas de la transparence pour la transparence, ça a un impact sur le processus législatif en tant que tel. Sinon, elle ne serait pas intéressante. L'objectif est que ça ait un impact sur le produit final qu'est la loi. Mais encore une fois, ça peut ralentir le processus.

Cela a donc un impact sur la légitimité démocratique du processus, ce qui oblige les décideurs à parfois prendre des décisions qui sont meilleures que celles qu'ils prendraient s'il n'y avait pas cette transparence ?

Oui c'est un peu l'objectif de la transparence. Par exemple, grâce à la transparence et ces lobbyistes agréés, si un député ne dépose que des amendements proposés par un groupe d'intérêts X, il suffit que le groupe d'intérêts opposés Y les pointe du doigt publiquement.

Il faut trouver un équilibre car il y a des groupes d'intérêts dont la position va être jugée la bonne. Ce n'est pas parce que c'est un groupe d'intérêts qu'ils ont d'office une mauvaise position. En cas d'abus, c'est plus facile de le démontrer.

Concernant le gain démocratique, ta position est assez claire mais est-ce que c'est aussi un gain d'efficacité sur le processus décisionnel ?

C'est assez relatif, c'est très compliqué. Ce n'est pas blanc ou noir. Ça peut aider oui dans l'efficacité mais aussi te plomber. C'est aussi difficile à prouver avec des arguments rationnels. Je pense qu'il y a un impact, mais c'est très difficile de le mesurer car il faudrait que tu puisses réussir à moduler le facteur transparence, ce qui est compliqué.

Au vu de tout ce que tu as raconté, est ce que tu comprends pourquoi est-ce que c'est le Parlement Européen qui est le plus avancé sur la question de la transparence puisque c'est le seul qui a rendu le registre obligatoire pour pouvoir accéder à ses locaux ?

Le Parlement Européen est pour moi une institution un peu à part. C'est la seule institution véritablement démocratique élue au suffrage universel direct. Les députés sont des représentants des citoyens mais ils ont des comptes à rendre. Tous les cinq ans, ils sont jugés sur leur efficacité. Pour permettre aux citoyens de juger de cette efficacité, il faut des outils. Cette transparence est importante pour permettre à ces citoyens de juger s'ils les ont bien représentés. C'est ce qui fait le plus sens dans le Parlement Européen.

Et que penses-tu du Conseil, qui est celui qui est le moins avancé car il a refusé de participer, par exemple, au registre commun du Parlement et de la Commission ?

On n'est pas sûr de la relation internationale mais plutôt de la diplomatie. Ce sont des représentants d'états qui discutent entre eux. Donc pour moi, il y a une différence. Il faut savoir faire la part des choses, tu ne peux pas appliquer les mêmes régimes au Parlement et au Conseil. Le Conseil c'est de la relation intergouvernementale avec le secret d'état sur certains sujets, c'est pour ça qu'il faut manier la transparence avec un peu plus de touché.

Dans le cas du Conseil, cette transparence est-elle plus nocive pour l'issue finale de son travail que positive ? C'est pour ça que tu justifies le fait que le Conseil peut se permettre d'avoir une transparence qui est moins poussée que celle du Parlement ?

Oui c'est ce que je veux dire. C'est parce qu'elle a un impact qui peut être négatif sur l'issue de leurs travaux. Au Conseil, c'est assez normal que la transparence soit sacrifiée, parce qu'elle mettrait à mal le fonctionnement intergouvernemental de l'institution. Pour arriver à une fin acceptée par l'opinion publique, il faut parfois cacher les choses qui ne seraient pas acceptées si elles étaient entendues. Il faut passer par certains moyens pour arriver à une fin qui, elle, sera acceptée. Mais je ne dis pas que la fin justifie les moyens.

Le coté démocratique n'est donc pas spécialement synonyme d'efficacité politique dans le processus décisionnel ?

Oui et dans le résultat. Tout le sujet se trouve ici : est ce que tu privilégies les moyens ou la fin ? De plus, le Conseil peut assister aux réunions du Parlement Européen, mais le Parlement Européen ne peut pas assister à celles du Conseil. Déjà là, on voit une différence. Dans n'importe quelle réunion de Commission, il y a pleins de conseillers de RP. Il y a même des places attribuées au Conseil. Alors que dans un groupe de travail du Conseil, il y a juste la Commission mais le Parlement n'est pas présent.

Penses-tu que le lobbying doit encore évoluer ? Que penses-tu des propositions de certains acteurs de la société civile qui pense que le registre doit être obligatoire pour toutes les institutions, que les infos s'y trouvant soient plus poussées, plus précises ?

Moi je trouve que le registre est une très bonne chose car il permet d'identifier. Mais évidemment dans la limite du raisonnable.

Mais elle est où cette limite du raisonnable justement ?

Ça c'est justement aux politiques de la déterminer. Il y a un curseur qu'il faut placer.

Il y a aussi les engagements des membres du parlement européen sur leurs déclarations, là-dessus quelle est ta position ?

Ça c'est important car tout ce qui est politique contre les conflits d'intérêt pour les assistants ou les députés est pour moi primordial. Et ça, il faut que ce soit transparent. Pour ce qui est des questions de patrimoine, ça je suis un peu plus réservé. Mais pour ce qui est du CV et du député, de ses activités et de ses présences dans des conseils d'administration, il faut que ce soit transparent. Même si le député peut faire la part des choses, tu n'es jamais à l'abri d'un abus et il faut éviter ce genre de choses. C'est une des raisons de la perte de confiance des citoyens dans leur institution. C'est aussi une question que tu peux pousser à son paroxysme en te demandant si être élu ce n'est pas une profession, si être député européen ce n'est pas une profession en soi. Est-ce que tu peux efficacement être élu au parlement européen et exercer une autre profession à côté ? Il y en a qui y arrive très bien mais c'est toujours la question de la professionnalisation du politique. C'est un autre débat.

Sur cette question de la lutte contre les conflits d'intérêts, est ce que tu as la même position que pour ce qui est de la transparence dans les consultations dans le degré d'influence ? Est-ce qu'il y a aussi un curseur à placer ? Est-ce qu'au plus il y a de transparence, au mieux c'est ?

Je suis peut-être un peu plus radical dans ce cas-là car si tu n'as rien à cacher au niveau de tes activités professionnelles, tu peux le montrer. Mais sur la question des patrimoines, je suis plus réticent car c'est plus personnel. Je ne suis pas sûr que ça aide au choix démocratique que telle personne a un million d'euros sur son compte en banque ou 40 000. Ce n'est pas un critère de

sélection démocratique. C'est plus une question de respect de la vie privée, ce n'est pas les mêmes facteurs. Ici, il n'y pas de curseur sur l'efficacité. Plus tu en sais sur les potentiels conflits d'intérêts, mieux c'est, tu limites les abus.

Entretiens n°2 : Frederico Oliveira Da Silva - BEUC

Ils ont beaucoup de statistiques. C'est ça la différence de lobbying par rapport à des gens qui ont beaucoup de ressources, ils peuvent faire beaucoup plus d'études, nous on ne peut pas. Eux ils font leurs propres études, les questions comme ils veulent et de la façon qu'ils veulent. Nous on ne peut pas car ça coute beaucoup d'argent. C'est quelque chose qu'après il faut mettre dans tous les *position paper*, donc toutes les données qu'on utilise viennent de la Commission, des organisations publiques etc. Eux, ils utilisent un consultant privé à qui tu peux dire « faites-moi une étude comme ça mais je veux que les résultats soient comme ça ». Donc ils vont réaliser l'étude de manière à ce que les résultats soient comme ça. Et ça, ça coute beaucoup d'argent.

Quelle conception avez-vous du lobbying ?

J'ai fait le droit et ensuite affaires publiques. Le lobbying est un concept intéressant et absolument nécessaire pour la société. C'est intéressant de voir la réaction des gens quand on leur dit qu'on est lobbyiste. En Espagne et au Portugal, on est presque des criminels. C'est absolument essentiel. Par exemple, dans une proposition qu'on vient d'avoir, un député avant d'écrire son rapport, il a entendu cent *stakeholders*. Est ce qu'on ne peut pas dire que ce député est beaucoup plus informé sur ce dossier car il a entendu cent personnes ? Bien sûr que oui, c'est essentiel pour moi, pour qu'un bon dossier puisse vraiment être *fair*.

Et quels sont, selon vous, les aspects négatifs du lobbying ?

C'est le fait qu'il y a peu de représentants des sociétés civiles. On est vraiment en inégalité. Comparez les membres de l'ACT et voyez les différences de budgets. Tous ces chiffres qu'ils présentent, ces études qu'ils font et événements qu'ils organisent. J'ai travaillé avant dans une consultance et maintenant je travaille dans une ONG. On essaie vraiment d'être transparent, on n'a pas d'agenda caché. On essaie de savoir ce que le consommateur aimerait. Eux, c'est plus du pouvoir. Le BEUC est très respecté malgré son manque de moyen. Parfois, on nous dit qu'on a pitié de nous parce qu'on est une ONG. Le gros point négatif c'est donc l'inégalité d'accès aux ressources et donc l'influence. On est quand même très influent mais avec des ressources limitées. On est sous-représentés.

Est-ce que vous considérez que vous avez toujours agis d'une manière éthique dans vos rapports avec les pouvoirs publics ?

Oui, transparent et éthique.

Est-ce que vous avez déjà dû faire face ou lutter contre des intérêts que vous considérez comme non-éthiques et non transparents ?

Je n'ai jamais assisté à rien concrètement. Par exemple la Premiere League dans ce dossier, ils sont plus cyniques mais ne sont pas éthiquement reprochable, c'est leur stratégie. Ils font du lobbying de façon un peu plus discrète. Mais par exemple, pourquoi est-ce que les cabinets d'avocats ne sont pas inscrits dans le registre de transparence ? Ce n'est pas normal pour moi. Sinon, je n'ai jamais assisté à rien. Après il y a des députés qui sont plus proches d'autres mais je ne peux pas dire s'ils sont payés par ACT pour aller en voyage. Nous on ne fait pas ça, on est vraiment transparent sur nos comptes Twitter, sur notre site,...

Comment votre transparence influe sur votre conception du lobbying ?

Je pense que la transparence est essentielle pour que le lobbying soit *fair* et pour que ce point négatif, l'inégalité et la sous-représentation entre nous et les autres entreprises privées, devienne moins visible. Il y a une proposition maintenant de copyright où le rapporteur a publié le nom des cent organisations qu'il a consulté. C'est intéressant de voir que sur les 100, 90 étaient pour les intérêts privés, commerciaux et affaires publiques et nous on était 10. La transparence aide donc à mettre en évidence ce qui est évident.

Donc la transparence a eu un impact là-dessus ? Vous voyez cette différence ?

Oui, car les gens peuvent moins se cacher. La peur de la transparence, d'avoir ces opinions publiées, ça a pour conséquence qu'ils sont moins éthiquement reprochables. C'est un peu une conséquence naturelle. Si on a peur que les gens sachent ce qu'on fait, on va avoir un comportement différent. C'est un peu lié à l'*accountability*.

Est-ce que dans le fait, vous avez vu une différence que vous pensez liée à la transparence du lobbying ?

Le registre est vraiment très utile, quand je travaillais dans une agence de consultance et que je devais faire l'analyse des concurrents, il m'aidait à savoir dans quel dossier ils travaillent, le budget, etc. Mais nous sommes tellement transparents que tout le monde connaît notre budget. Il est important de savoir combien de personnes travaillent, qui est inscrit au parlement, quel est leur budget etc. Par exemple, ça nous permet de connaître la fréquence des réunions, ce qui est important pour les intérêts moins puissants car cela donne un moyen de pression pour accéder aussi à l'influence si c'est déséquilibré. Mais il n'y a pas que le registre, il y a aussi le site où on peut voir les réunions. Je trouve intéressant de voir combien de fois Google s'est réuni avec la Commission, par exemple. S'ils sont venus 10 fois les derniers mois, je vais aussi demander pour avoir une réunion. Les commissaires sont aussi obligés de publier tous leurs agendas, il est mis à jour chaque semaine environ. Il y a un site géré par une ONG qui comptabilise toutes ces réunions.

Donc la transparence est un bénéfice pour tout le monde, surtout pour nous.

Donc la transparence a un impact sur l'efficacité du processus décisionnel ?

Oui bien sûr. Dans le fait de savoir ce que les gens font etc. Par exemple, en termes généraux, on fait beaucoup mieux notre travail au Parlement qu'au Conseil. Pourquoi ? Parce que le Conseil n'est pas du tout transparent. Il est impossible de trouver des documents au Conseil. Mais au Parlement oui car ils publient les documents, tout est publique quasiment. On peut appeler les assistants des députés et leur demander quand se passe la réunion pour tel dossier. On peut faire beaucoup mieux notre travail au Parlement qu'au Conseil. Au Conseil, il faut vraiment avoir un bon contact qui défend notre position, ce qui n'est pas toujours le cas. Par exemple, la présidence Hollandaise est très transparente. Ils ont fait des efforts, donc normalement quand il y a une réunion de conseil, l'agenda est publié le jour-même. Pour les autres, c'est nous qui devons aller chercher les informations. Parfois la réunion est à 9h et ils publient l'agenda à 8h59, alors que c'est juste l'agenda, ce n'est pas leur position ! Il est donc clairement plus facile de faire du lobbying au Parlement qu'au Conseil. Je ne dis pas qu'on arrive pas à savoir ce qu'il se passe au Conseil car on y arrive mais on perd beaucoup plus de temps, car on doit chercher.

Pensez-vous que si la législation sur la transparence actuelle n'existait pas, vous n'auriez pas pu agir de cette manière-là dans le domaine du géoblocking ?

Non, nous n'avons pas accès aux discussions du Conseil alors que quand le Parlement adopte un *draft report*, après la discussion, on y a accès plus ou moins. Au Conseil, ils publient rien

alors qu'il y a pleins de discussions entre temps et pleins d'échanges auxquels nous n'avons pas accès. C'est très difficile de pouvoir influencer cela quand on ne sait pas de quoi ils discutent concrètement. Au Parlement on sait très concrètement de quoi ils parlent.

Donc, selon vous, la régulation devrait encore évoluer du côté du Conseil ?

Oui, toujours plus.

Donc vous ne considérez pas qu'à un moment trop de transparence risque d'affecter l'efficacité de votre travail ?

Oui, je pense que le Parlement est un bon exemple pour le niveau de transparence. Si on prend Trilogue, ils ont très peu de transparence, personne ne sait ce qu'il s'y passe. Ils donnent la proposition, la proposition du Conseil, celle du Parlement et puis le texte final. Mais pourquoi ne peut-on pas y avoir accès ? Il devrait y avoir plus de transparence et qu'on puisse avoir accès aux vrais documents de temps en temps.

Et pour le Parlement, pensez-vous qu'il faut aller plus loin ?

Il y a beaucoup de différence entre les différents comités du Parlement. Par exemple, IMCO est très transparent. Chaque fois que j'ai besoin un peu d'informations, je leur envoie un mail et ils me répondent dans les jours qui suivent. Mais oui selon moi il faut aller plus loin. Il faut vérifier si les données sont vraies ou pas, avoir de vraies menaces de sanctions, divulguer les réunions des députés.

En termes d'efficacité dans votre travail, j'ai retenu deux points importants : premièrement en tant qu'ONG vous avez une plus grande accessibilité à l'influence et deuxièmement, que la position des autres *stakeholders* soit transparente vous permet de les prendre en considération et d'améliorer votre position par rapport à ça.

Oui c'est exactement ça. Je rajouterai que les sanctions sont importantes, que les gens aient peur de quelque chose. Et pourquoi ne pas divulguer les réunions des députés aussi, même au niveau plus bas de la Commission. Savoir qui rencontre qui est une information très importante, elle permet d'assurer un équilibre. C'est quelque chose qui fonctionne bien pour la Commission, alors il faudrait le faire aussi pour le Parlement.

Si on reprend l'exemple d'ACT, le fait que ce soit obligé qu'ils s'inscrivent au registre de transparence vous permet de mieux vous positionner ?

Ce n'est pas vraiment le registre de transparence car il est incomplet, ils ne publient rien sur le registre de transparence. Ce qu'ils publient c'est leur budget. Je ne peux pas obliger qu'ils publient. Concrètement, pour l'ONG ça n'a rien apporter, mais pour la consultance oui.

Ce n'est pas un peu paradoxal ?

Non, pour une ONG, le registre de transparence est moins utile, pas moins efficace mais moins utile. Qu'est-ce qu'il peut m'apporter ? Pas grand-chose si ce n'est le budget. Grâce au budget je peux dire telle personne a augmenté son budget d'autant pendant que cette proposition était en cours par exemple. Mais je suis au BEUC depuis un an et cinq mois, et j'ai utilisé le registre environ cinq fois.

Le budget peut être un argument important ?

Oui, c'est important. Je ne dis pas que le registre est inutile, je suis tout à fait pour le registre mais, par rapport à mon ancien boulot il est moins utile, alors que dans mon ancien boulot, je l'utilisais souvent car on devait souvent faire des études, pour présenter l'entreprise et réaliser un pitch. Le registre de transparence était complémentaire au site. Si on essaie de vendre nos

services, le registre de transparence est très utile, il nous apporte plus d'informations que leur site et nous permet d'identifier leurs besoins. Je trouve même qu'on devrait rajouter les réunions des associations avec les députés.

Donc d'un point de vue d'un cabinet d'avocat ou de consultance privé, on peut tirer profit du registre de transparence pour apparaître plus compétent chez des potentiels clients ?

Oui exactement, c'est pour ça que j'utilisais beaucoup plus le registre de transparence avant. Donc c'est paradoxal car il m'était plus utile quand je représentais des intérêts privés.

Le plus important ce serait les réunions pour voir quel député est en train d'être d'influencé. Si le rapporteur a vu ACT 20 fois et le BEUC 1 fois, on sait qu'il y a quelque chose qui se passe. Il a donc du potentiel mais c'est incomplet. C'est donc paradoxal car il m'était plus utile avant. Pour qu'il me soit plus utile maintenant il faudrait rajouter les réunions et la date.

Notre domaine ce sont vraiment les consommateurs, c'est se mettre à la place du consommateur pour savoir ce qu'il veut et représenter ses intérêts. On essaie vraiment d'être transparent à tous les niveaux. Nous n'avons pas d'ennemis.

Qu'est-ce qu'apporte alors concrètement la transparence ?

La transparence apporte beaucoup. Et un exemple concret c'est le Parlement et le Conseil. On est beaucoup plus efficient avec le travail qu'on fait au Parlement, c'est plus facile.

Mais ça c'est plus la transparence du fonctionnement propre de l'institution, et concernant la transparence du lobbying ?

Nous nous sommes transparent, nous n'avons rien à cacher et nous aimerions que tout le monde soit comme nous. On s'en fout un peu de ce qu'ACT publie.

Si on imagine que le registre de transparence n'existe pas dans votre travail sur le géoblocking, est ce que cela change quelque chose dans la manière dont les négociations se déroulent ?

Non absolument pas, rien du tout.

Pour résumé, la transparence du lobbying est donc un gain de légitimité démocratique mais pas un gain d'efficacité du processus décisionnel ?

Tel qu'il est oui, avec quelques améliorations cela pourrait être différent.

Sur une échelle de 1 à 10, comment la décision finale est impactée par le registre de transparence ?

0

Entretien n°3 : Lora Verheecke – Corporate Europe Observatory

Quelle est votre perception du lobbying ?

Selon moi, ce n'est pas quelque chose de forcément négatif mais pour moi il devient négatif quand il remplace le débat démocratique, c'est à dire quand il n'y a plus une opinion publique, comme les journaux, les médias, qui pèse et que, finalement, il n'y a plus que le lobbying face au décideur politique. Alors il n'y a plus de débat politique. Il est là le problème avec le lobbying. Quand on a qu'un très fort lobbying comme maintenant, on a un débat très limité et les alternatives sont vues comme radicales alors que la plupart du temps elles ne le sont pas. On a des personnes comme des gens de la Commission qui refuse de discuter avec d'autres qui

n'ont pas le même avis. Finalement ça devient très homogène et c'est un souci pour la démocratie car si les débats sont homogénéifiés...

Considérez-vous aussi qu'il a un aspect positif dans la démocratie ?

Oui car un décideur politique n'est pas au courant de tout ce qu'il se passe au niveau européen. Il a besoin de connaître comment est le marché, comment fonctionne les entreprises et son impact sur les entreprises. Les organisations environnementales, les consommateurs et les entreprises sont là pour informer. Le problème c'est quand elles font plus qu'informer et qu'elles prennent toute la place et qu'elles envahissent le débat.

En tant que membre du CEO, vous considérez-vous comme une lobbyiste ?

Oui, on est enregistré dans le registre de transparence. Je dois faire entre 20 et 30% de lobbying. Je rencontre des députés européens, j'accepte de parler dans des débats publics, je dois donc faire du lobbying.

De quelle manière faites-vous du lobbying ? Quelles sont les méthodes que vous utilisez ?

On fait du lobbying quand on envoie un rapport à un député européen, quand on va chercher à le rencontrer ou quand on va parler au Parlement Européen. On fait très peu de lobbying envers la Commission. On a été très rarement à la Commission.

Y-a-t-il une raison à cela ?

C'est plus difficile de rencontrer la Commission. De plus, on a une attitude plutôt proactive donc on va répondre positivement à toute invitation mais on ne va pas spontanément aller voir la Commission. Par contre, au Parlement, on va plus proactivement voir les députés européens.

À partir de quel moment considérez-vous que le comportement d'un lobbyiste n'est plus éthique ?

Quand il n'est pas transparent, quand on ne sait pas pour qui travaille le lobbyiste, quand les arguments avancés ne sont pas toujours vrais. C'est principalement le mensonge et la transparence.

Par manque de transparence vous entendez les gens qui ne respectent la législation actuelle sur la transparence ?

Oui, les gens qui ne s'enregistrent pas, qui ne disent pas pour qui ils travaillent, qui vont faire du lobbying sans jamais vraiment dévoiler les intérêts. C'est dangereux car la personne en face peut croire que le message diffusé est sans intérêt alors qu'il l'est. Ils n'agissent pas illégalement mais ils vendent le secret à leurs clients donc ils perdurent une culture du secret qui pose soucis. Je connais un lobbyiste qui détient son cabinet, il est enregistré sur le registre de transparence. Il y a peu de temps il m'a dit qu'une entreprise était venue le voir pour un cas de *dumping* mais qu'elle hésitait avec un autre cabinet non enregistré. Finalement l'entreprise a choisi l'autre cabinet non enregistré. Donc cette entreprise voit le fait de ne pas être transparent comme un atout de meilleur lobbying. Et de fait, c'est un meilleur lobbying car c'est un lobbying que personne ne regardera, où aucun journaliste ne fera de scandale. On a plus de chance de pouvoir faire passer son message sans que personne ne regarde.

Dans ces cas-là, ne peut-on pas considérer que le fait d'être transparent et d'être inscrit au registre de transparence est une sorte d'argument de vente pour les entreprises ?

Oui, après cela dépend aussi des clients, du sujet car il y a des sujets plus sensibles que d'autres. Ici par exemple, c'est quelqu'un d'externe à l'UE qui va essayer de faire valoir les intérêts d'une entreprise extérieure, donc il va chercher à ce que ça ne se sache pas trop car il y a aussi le

côté politique étrangère. Le souci c'est que, si on parle juste en termes de marché d'économie, ça crée un marché qui n'est pas au même niveau pour tous. Dans le marché du lobbying, certains se sont enregistré car cela les avantage mais pour d'autres, ça ne les avantage pas. Pour qu'il y ait un marché juste, il faudrait que tout le monde soit au même niveau, donc que ce soit obligatoire.

Dans vos démarches de lobbyiste, vous faites valoir certains intérêts. Cela vous est déjà arrivé de devoir lutter contre des intérêts qui eux n'agissaient pas selon les règles de la transparence ?

Il y a un traitement inéquitable quand il y a des débats sur un sujet sur lequel beaucoup d'organisations de la société civile travaillent et que le débat est juste organisé avec la Commission et le secteur privé. Le problème vient du fait que la Commission peut organiser le débat plus ou moins comme elle veut et qu'il y a un manque de réel débat public. Ce sont des thèmes sur lesquels on a une certaine expertise et on n'a pas le droit de parler. Ça été le cas longtemps sur TTIP où, dans les événements, il n'y avait que les entreprises, la Commission et c'est tout. Donc ce n'est pas équitable dans le sens où il y a une expertise en face de la société civile qui n'est pas reconnue et c'est un souci. Les entreprises font souvent du lobbying de façon équitable car elles ont un nom et une réputation à garder. Ce sont plus les agences de lobbying qui sont sous-contractées par leur client qui, elles, ne sont pas tout à fait éthiques. C'est le cas notamment de l'Alliance pour le commerce responsable. Le site internet a été créé par la Confédération suédoise des entreprises qui a embauché le cabinet Krab Andersen pour faire un site internet qui fait la promotion du TTIP. Et ça, sur le site internet, ce n'est pas clair que derrière ça, ce sont des entreprises qui sont regroupées pour faire la promotion du TTIP. Ce n'est pas totalement juste car pendant longtemps, lorsqu'on faisait une recherche sur Google, on tapait TTIP et c'était la première chose qui venait. En fait, ils avaient payé pour être le premier résultat dans la recherche Google et qui, en plus, était créé par des entreprises. Donc là, ce n'est pas tout à fait éthique car une information qui se vend comme objective ne l'est pas et on n'informe pas le lecteur d'où vient vraiment l'information.

Dans ce genre de situation, vous réagissez comment au CEO ?

La seule chose qu'on puisse faire quand on estime que des choses ne sont pas éthiques, comme les groupes d'experts, c'est voir la médiatrice de l'UE qui est chargée de faire respecter les règles. Donc si des règles ne sont pas respectées, on va en général faire une requête auprès de la médiatrice qui après poursuit, ou ne poursuit pas et en tire ses propres conclusions.

En général, ça porte ses fruits ?

Le médiateur précédent n'était pas aussi actif que la médiatrice qu'on a maintenant. Elle est très active, met des recommandations assez fortes et n'a pas peur du conflit politique. Mais après ce ne sont que des recommandations, il n'y a pas de sanctions. C'est vraiment un souci, il n'y a pas de droit administratif européen, donc si les règles administratives ne sont pas respectées, la médiatrice ne peut faire que des recommandations. À l'inverse d'autres pays comme la Suède où si on demande un document officiel et qu'au bout de 48h on ne l'a pas, on peut aller voir un juge administratif qui là, met des sanctions. On n'a pas ce recours dans les tribunaux, donc on a pas autant de force qu'on pourrait avoir pour faire appliquer les règles.

Comment jugez-vous les normes de transparence actuelles ?

Pas suffisante, car rien que le fait qu'on ne connaisse pas le nom du lobbyiste ou les intérêts qu'il représente est un souci. Le fait qu'il y a beaucoup de cas qui ne sont pas sanctionnés. Par exemple, Goldman Sachs a dit qu'il dépensait 50 mille euros dans le registre de transparence. Finalement, après qu'on ait introduit une plainte, il a avoué qu'il dépensait 300 mille. Ce qui

manque réellement, c'est une volonté de politique de transparence. Le dernier commissaire à l'administration estonien avait lui-même essayé de rendre le registre obligatoire et il n'a pas réussi. Donc même un commissaire qui cherche à le faire n'y arrive pas, c'est qu'il y a un gros lobby des lobbies qui est capable de faire reculer beaucoup de potentielles avancées sur la transparence. Il y a un secteur des lobbying très bien organisé et très puissant qui pose souci car au final c'est aussi dans l'intérêt de la démocratie et des citoyens d'être au courant de ce qui se passe à Bruxelles. C'est d'autant plus important que Bruxelles est éloigné de la plupart des citoyens et que la plupart des citoyens ne comprennent pas ce qui se passe à Bruxelles. Ils ont donc une double obligation d'être plus transparent car ils sont encore plus éloignés de la réalité du quotidien de la plupart des européens.

Mais il y a quand même eu quelques avancées ?

Oui c'est chouette que l'on puisse voir l'agenda des commissaires, voir qui ils rencontrent etc. Mais par rapport à ce qu'il se passe à Washington c'est très peu et par rapport aux demandes de transparence qui sont faites depuis des années, ce n'est pas suffisant.

Dans votre travail de lobbyiste du CEO, avez-vous observé des changements que vous pensez liés à l'évolution de la législation sur la transparence du lobbying ?

Peut-être que le plus gros changement est le fait qu'il soit devenu un sujet de discussion. C'est un sujet que s'approprient beaucoup de députés européens et que finalement, on cautionne moins le besoin de transparence qu'avant. Les entreprises ne disent plus ouvertement qu'elles ne sont pas pour la transparence, donc c'est devenu politiquement difficile d'être contre la transparence et ça c'est une avancée. Maintenant, il reste à mettre tout cela en place et ça c'est plus difficile. Il y a des gros trous noirs comme le Conseil Européen, c'est impossible de savoir ce qui se passe au Conseil.

Votre travail de lobbyiste même est-il impacté par la législation sur la transparence ?

Nous on a toujours été transparent, remplis le registre etc. donc ça ne change pas grand-chose pour nous.

Est-ce que vous considérez que la législation actuelle sur la transparence a un impact sur le processus décisionnel, sur l'issue finale ?

Elle a un impact positif car ça renforce le pouvoir de la société civile de regarder ce qui se passe. Et ça renforce aussi le pouvoir du parlement de savoir ce qui se passe au niveau de la Commission et de voir les intérêts. L'impact négatif que ça a c'est que des parties décisionnelles sont repoussées dans des endroits moins transparents, comme la comitologie. On va voir de plus en plus de décisions qui, maintenant, passent par la comitologie parce que c'est une échappatoire à la transparence. On a de plus en plus recourt à ces endroits-là. Il faut savoir aussi que le manque de transparence aide la Commission dans le sens où ça lui permet, à huit-clos, de très vite comprendre là où il y a des blocages au niveau des entreprises et des états membres. En comprenant ces blocages-là, ils se focalisent dessus pour essayer de diminuer les compromis et faire passer la loi plus vite. Le manque de transparence au niveau du Trilogue permet de vite identifier les points de blocage entre industriel et états membres et donc de faire avancer les choses plus vite. La transparence peut amener à plus de débat démocratique et donc à un retard. La Commission est toujours en train d'essayer de justifier son pouvoir législatif et de lutter contre cette critique qui est récurrente que les lois prennent trop longtemps à être votée en Europe. La Commission essaye de limiter la transparence pour maintenir son efficacité.

Vous considérez cet argument valable ?

Oui, mais après il faut savoir comment la transparence est utilisée. Parfois, un dossier va être médiatisé et donc rendu transparent ou fuité parce qu'une entreprise aura essayé de faire du lobbying et n'aura pas obtenu ce qu'elle voulait, elle va donc créer la controverse et ouvrir le débat au niveau politique et public pour essayer de gagner. Il y a donc un besoin de règles. En ayant des règles de transparence, on peut être sûr qu'elle n'est pas utilisée à un moment de façon politique. On a la transparence du processus et pas juste la transparence du sujet quand il y a des intérêts. La transparence veut aussi dire que plus d'intérêts vont venir s'asseoir à la table de négociation, par exemple sur le commerce. Ça veut donc dire qu'il faut intégrer plus de points de vue, qui sont parfois contradictoires, ce qui met plus de temps à trouver un consensus. Ça va mettre du temps de mettre 27 pays d'accord, surtout au vu de la diversité des pays. Il y a toujours un compromis à faire entre démocratie et efficacité. Le manque de transparence joue à long terme contre l'UE, contre le Brexit, ça joue aussi pour les populistes qui, sur le long terme, vont réussir à délégitimer l'Europe parce que l'Europe ne se rendra pas plus démocratique ou plus transparente.

Vous partagez donc aussi l'avis qu'un compromis est nécessaire ?

Oui bien sûr, un compromis doit avoir lieu. Si on comparait les négociations sur le climat au niveau des accords internationaux sur le climat et des accords de commerce, les accords de commerce sont négociés par des gens qui ne sont pas élus, qui ne représentent personne et qui n'ont pas de poids politique. Il y a donc vraiment un problème de transparence. Les soucis avec la Commission c'est que comme ce ne sont pas des personnes élues qui décrivent les lois, il y a cette méfiance envers des personnes envers qui on estime qu'on doit moins rendre des comptes. Il y a cette nécessité de transparence puisque ce sont des personnes qui ne sont pas élues. Une personne élue va devoir faire campagne à un moment et prouver ce qu'elle a fait, et rendre des comptes.

C'est donc dans la structure même du fonctionnement des institutions ?

Oui, le Parlement n'a pas initiative de loi. Dans des cas extrêmes comme ce qu'il s'est passé en Grèce, le Parlement a eu très peu de pouvoir. Ce sont les autres institutions qui ont décidé très vite. Il y a encore des trous noirs sur certaines politiques où il n'y a pas assez de contrôle parlementaire.

Pourriez-vous exprimer ce compromis plus précisément ? Avez-vous une idée d'où il se situe ?

Il se situe beaucoup par exemple au niveau des groupes d'experts où on va voir qu'être en entre-soi c'est être capable de juger des rapports de force et être très vite capable d'éloigner les sujets qui vont être trop difficiles ou trop tendus. On voulait rentrer dans le domaine de la technicité pour qu'il soit réapproprié par des agences par exemple. Les agences de l'Europe vont finalement prendre des sujets politiques et les rendre techniques pour essayer de les faire passer plus facilement. C'est donc efficace dans le sens où en maintenant les rapports de force dès le début, on fait en sorte que les choses passent plus vite certes, mais on « technicifie » des problèmes qui sont politiques et qui, au niveau national, ne passeraient jamais comme ça. Au niveau national, ce sont des sujets sur lesquels les gens s'accordent. C'est peut-être aussi une question de structure de l'UE, la Commission se sent obligée d'être efficace. Si on avait des parlementaires qui devaient débattre d'un sujet compliqué avec un réel débat publique et où tous les rapports de force seraient vus et une majorité qui prendrait la décision, ce serait mieux. Là, la Commission prend le consensus pour en faire une loi mais qui n'a pas débattu. La voix des citoyens n'a pas été écoutée.

Considérez-vous quand même que le processus décisionnel au niveau national est moins gangrené que le processus décisionnel au niveau européen ?

Oui tout à fait, car au niveau national la plupart des belges savent qui est leur ministre des affaires étrangères et leur ministre de la santé, mais ils ne savent pas qui est leur commissaire belge à l'Europe. Il n'y a pas de contre-pouvoir, les médias ne regardent pas. Il y a donc une homogénéisation du débat.

Mais est-ce que c'est lié à la transparence du lobbying en lui-même ?

Non mais c'est indirectement lié car les lobbies ont réussi à accaparer le débat et faire en sorte que ce soit leur vision des choses qui prime dans les débats politiques. S'ils étaient plus transparents, on verrait bien plus qui essaie d'accaparer le discours du débat politique. Plus que la transparence, c'est aussi une question structurelle. Les ONG n'ont pas de soutien du public car il n'y a pas vraiment de société civile européenne. Les syndicats européens c'est un amalgame de syndicats nationaux.

Mais quand on parle de ça, on ne parle pas vraiment de transparence ?

Oui, le problème n'est pas uniquement la transparence. Le secteur privé est le secteur le plus européanisé, plus que la société civile.

Qu'est-ce qui serait plus important selon vous : que le lobbying soit transparent ou que la société civile soit européenne, quitte à ce que le lobbying reste assez opaque ?

Les deux. Si la société civile devait être européanisée, il y aurait besoin de la transparence du lobbying pour comprendre exactement les enjeux européens. Ça donnerait vraiment une idée de qui cherche à avoir quoi et une vraie vision de pourquoi, par exemple, on n'a pas eu la directive sur le sac plastique. C'est un moyen, ce n'est pas une fin en soi, c'est un moyen vers un débat démocratique réel. Il faut un lobbying transparent, un parlement plus fort et une société civile réellement européenne.

Il y a donc deux grands axes pour améliorer la façon dont le débat démocratique est organisé en Europe. Pour l'instant, la société civile n'est pas au rendez-vous mais est-ce que la transparence du lobbying pourrait suffire à elle seule ?

Ça ne vaut pas quelque chose tout seul mais il faut qu'il soit accompagné d'autres choses. Le cas de Barroso est intéressant. Quand on a commencé à parler de Barroso parce qu'il était parti chez Goldman Sachs, le débat a été repris par les médias et a fini par faire un scandale et ça a amené à ce que le comité éthique se pose des questions. Quand on fait ça, la société civile, grâce à la transparence, met un sujet dans le débat médiatique, ouvert et public. La transparence est un moyen pour nous de dénoncer tout ce qui ne va pas en Europe.

Mais s'il n'y a pas cette société civile ?

Alors ça ne sert à rien. S'il n'y a pas les journalistes pour prouver ce qu'on dit, alors ça ne sert à rien. On peut faire des affirmations là-dessus que si on a les preuves pour le faire, et pour le faire il faut avoir un lobbying transparent.

Est-ce que vous considérez que les décisions politiques qui sont prises au niveau national sont meilleures que celles qui sont prises au niveau européen ?

Cela dépend des états membres. Il y a toute une culture au niveau de l'Europe de l'Est qui est moins transparente. Il y a des cultures politiques comme les scandinaves qui sont beaucoup plus transparentes et où les décisions sont meilleures. C'est politique mais aussi culturel. Les scandinaves n'accepteraient pas le taux de corruption qu'on a en France.

Vous parliez de la nécessité d'avoir un débat civil, mais est-ce que pour autant, le résultat final est meilleur et plus efficace ?

Ce sera meilleur pour les entreprises ou les citoyens mais après, ce qui compte pour nous c'est le fait qu'il y ait un débat public où l'on ait accès à toutes les données afin de prendre une décision. Après, que la décision soit bonne ou pas, c'est au député à juger de l'intérêt publique avec toutes les informations à sa portée.

Donc vous considérez qu'en France, un lobbyiste est moins influent qu'au niveau de l'UE ?

Sur certains sujets oui beaucoup moins car il est beaucoup plus exposé au regard publique et médiatique.

Avez-vous un exemple concret ?

Ça dépend des secteurs car dans certains secteurs où les lobbies français sont très puissants, on va avoir des lois en France qui sont plus proches des lobbies. Comme la banque, l'énergie, etc. ce sont des secteurs où le lobbying est plus efficace.

Mais pour donner un exemple concret, en France et en Belgique, on a interdit un perturbateur endocrinien qui se trouve dans les bouteilles d'eau. On a réussi car la France n'est pas un gros producteur de produits chimiques, donc le lobbying n'est pas très important dans l'industrie chimique. En Europe on n'arrive pas à l'interdire car il y a un lobbying de l'Allemagne et du Royaume Unis qui ont des entreprises chimiques importantes.

Donc là où il y a du lobbying, c'est le lobbying qui l'emporte ?

Ça dépend du poids du lobbying. Il y a deux choses dans le lobbying : le poids donc le nombre d'argent, d'investissements et d'emplois qu'il représente et ensuite l'organisation, donc si le lobbying est bien fait. Il y a des lobbyings qui peuvent être très puissants mais mal organisés.

Et la transparence peut jouer un rôle là-dedans ?

Elle peut aider l'adversaire à montrer les tactiques, à voir qui dit quoi pour déterminer si une étude est objective ou non. Il y a donc moyen de contrecarrer les arguments de lobbyistes. Ce n'est pas possible s'il n'y a pas de transparence. On peut influencer sur la décision du décideur publique en lui rappelant ses arguments. Nos arguments ne sont pas plus écoutés mais le poids du lobbyiste va être amoindri car la transparence va révéler quels sont les intérêts derrière.

Vous avez parlé plusieurs fois de Washington, est-ce un exemple à suivre au niveau de la transparence ?

Oui car il y a eu des gros scandales et le système juridique américain fait que les scandales amènent à des sanctions, qui après amènent à des changements politiques. De plus, les campagnes politiques en Europe sont financées par les pouvoirs publics. Un député européen n'a donc pas besoin d'aller chercher de l'argent auprès des entreprises, c'est une grosse différence avec Washington. Donc les lobbyistes doivent s'enregistrer et publier les contrats qu'ils ont avec les gouvernements étrangers, ce qui est une bonne chose pour l'Europe.

Dans l'état actuel des choses, pensez-vous que ça a un impact sur la décision finale du décideur publique ? Sur une échelle de 1 à 10, à quel point le registre impacte l'issue finale du processus législatif ?

Je dirais 6. La législation sur la transparence, le fait qu'elle est là va empêcher certains lobbyistes de faire des choses car ils savent qu'ils vont avoir une sanction ou que ça va se retourner contre eux. Si la législation n'est pas là, cela pousse à aller plus loin dans des choses qui ne sont pas très légal car il n'y a pas de sanction derrière.

Le Conseil est l'institution la plus réticente pour la transparence, avez-vous une explication ?

Le fait qu'ils représentent les intérêts nationaux et que, de ce fait, ils soient régis par des lois nationales. Ils n'ont pas envie de passer sous un code de conduite européen. Ce sont surtout les représentations permanentes qui vont au Conseil et ce sont des représentations diplomatiques, elles sont donc habituées aux règles diplomatiques où à l'étranger, elles sont encore sous les règles diplomatiques nationales. Il y a donc toute une culture de la diplomatie où les gens estiment devoir représenter leurs propres intérêts et pas le droit européen. Le Conseil c'est aussi le seul endroit où les intérêts des états membres nationaux sont représentés. Le Conseil est donc réticent à devenir un endroit régis par le droit européen. C'est utiliser politiquement afin de faire passer des lois qui ne sont pas populaires au niveau national. C'est donc assez pratique pour les politiques que ce ne soit pas transparent.

Pourquoi, selon vous, est-ce que c'est le Parlement l'institution la plus avancée ?

À la Commission, les gens restent souvent très longtemps, ce qui fait qu'ils comprennent comment fonctionne le lobbyiste, qu'ils savent qui est qui et qu'ils ont cette connaissance qui vient de l'expérience. Un parlementaire européen vient à Bruxelles que pour 5 ans, dès le début il a besoin de savoir très vite de qui il parle. Il y a donc un intérêt à cette transparence car il a intérêt à savoir qui est le lobbyiste. Cette transparence l'aide.

Avez-vous déjà eu des retours de parlementaires qui ont dit que cette transparence leur était utile ?

Oui bien sûr, parce qu'ils ont besoin d'une information précise, de savoir à qui s'adresser. Ça leur permet donc d'avoir un état des lieux des acteurs sur leur sujet et de choisir à qui ils vont parler afin d'avoir une attitude proactive par rapport au lobbying.

Dans quel sens pensez-vous que la régulation du lobbying doit évoluer ?

On voudrait que le registre soit obligatoire, que les députés européens publient tous leurs rendez-vous externes, ainsi que la Commission et à tous les niveaux. Et surtout, nous voudrions un droit administratif. Un citoyen européen a le droit de demander des documents officiels et la Commission a 15 jours pour répondre. Mais si elle ne répond pas, il faudrait que le citoyen ait un moyen de faire pression. Il faut plus de règles et faire en sorte que les règles soient respectées, donc il faut des sanctions. Le fait d'avoir des sanctions changent le rapport de force car on peut menacer d'aller en justice. Ce n'est pas un manque de confiance, c'est juste que beaucoup de règles ne sont pas respectées. Si une administration plus simple comme celle de l'Europe n'a pas de compte à rendre car il n'y a pas d'élections, il faut qu'elle ait des comptes à rendre à quelqu'un.

C'est aussi pour des raisons économiques qu'il faut être plus transparent car c'est un marché. Si on parle de transparence pour un journaliste ou pour une organisation comme nous qui est plus transversale, il y a clairement un intérêt pour nous. Voir qui domine, quel domaine est important. Au BEUC, il y a aussi un intérêt à la transparence avec les nouvelles organisations de consommateurs, car il y a de la compétition au niveau des consommateurs.

Est-ce un gain démocratique selon vous ?

C'est un gain démocratique qui ne change pas vraiment sur le court terme mais je pense que ça va réellement changer quelque chose à long terme. Car ce manque de transparence, qui est un manque démocratique, a mis de l'huile sur le feu anti-européen. Et je pense qu'à long terme ça va retomber contre l'UE.

Donc selon vous, la transparence aide plutôt à sauver le projet européen qu'à impacter le processus décisionnel ?

Ça le sauverait car ça le rendrait plus facile à comprendre et donc moins suspicieux. Le souci dans le manque de transparence c'est que quand ce n'est pas transparent, les gens imaginent qu'ils ont quelque chose à cacher, ça fait élever des soupçons sur des choses primaires qui amènent à des réactions primaires de peur, d'exclusion. Avec de la transparence, on peut calmer ces instincts primaires et arriver dans un débat démocratique informé où les deux côtés ont des arguments pour faire un débat public argumenté. Cette suspicion mène à des débats hyper polarisés et pas du tout fructueux. Avec le TTIP, le fait qu'on ait pas vu les textes a mené à un camp pour et camp contre et avec aucun dialogue et aucun moyen de trouver un juste milieu, et ça c'est dangereux. Le manque de transparence est aussi un moyen parmi d'autres, il faudrait plus d'éducation sur l'UE et un parlement plus fort. Il y a deux étapes pour la production d'information : la production d'actualité avec les journalistes et le côté académique et universitaire. Cela permet donc la production d'un débat beaucoup plus informé. Le Brexit est clairement l'image du manque d'information et de transparence.

Entretien n°4 : Luca Cassetti – Ecommerce

For beginning, what's your general opinion about lobbying?

I followed a course where they said that lobbying is a necessity and I finally agree with that. But the problem that we have in Italy and in France is that if you say that you're a lobbyist, you're a sort of "*mafioso*", something not very transparent. There is a problem in what people think lobbying is and how lobbying works. When you are a member of the European Parliament and you have to deal with so many different subjects, you cannot be an expert on everything, so you need associations like E Commerce Europe, BEUC, you need experts on specific issues that can fill the gaps that you have in your knowledges and background. My opinion in lobbying is quite positive because I see the necessary link between the citizens and the policy makers. What you do at a European level with legislation has always an impact at a national level. You really need lobbying in order to make sure that the laws that you are doing here in Brussels are good.

So, lobbying is a way to make a better regulation?

Exactly, the new approach of the European Commission has to take account of lobbying activities. You have a lot of public consultations on many different topics and you have to prioritize, some are more important. Thus, you need lobbying to create better regulation.

Are there some negative aspects?

Sometimes, when we try to develop a common position and presented to the European policy makers, you always have to be careful that you are not seen as the evil industry going against the consumers. The negative part is that sometimes lobbying is not very well seen. Maybe there are also bad practicing of lobbying. Personally, I never had this kind of experience.

So, you think the reason why lobbying is not very popular is because some of the lobbyist are not acting in the right way?

It could be, but not for our sector. It depends also on the interests you are defending. If you defend e-commerce it's something, if you defend another industry it's different. There is also a lack of information.

Which type of technique do you use? What are the procedures?

We have two different levels: the European level and the national level. What we develop at European level is always something that can be used at national level. One of the first technique that we use is to create the position paper. The proposition on geoblocking was supposed to be published in May 2016 so even before May 2016 we tried to anticipate the issues around regulations on geoblocking and we wrote a short position paper. What we normally do is send it to the Council and we try to guess which one will be in the lead. They already had an idea of the position. What we have done at European level is to send this paper to all this associations and asked them to translate it. We approach the European Commission, especially before the publication of the proposition. We work with the three institution and the level of knowledge can vary. Commission is very high level because they are really expert. The same in the permanent representation but when it comes to the European Parliament, sometimes it is a little bit more difficult. It's difficult to cover all the topics you have to deal with. If you are in the Commission or in the Council, you have specific topics you have to cover. So, it takes more time with the European Parliament and then it depends on the political groups you belong. If you're from socialist or democrat you are more pro-consumers. But we try to speak with everybody and have meeting.

So, the first step is to develop your position together with your members, and then you send it to the policy makers and then you have meetings with all of them. So that's the first way of doing lobbying in my opinion.

And all these meetings and so on are always made in an ethical way?

I would say that the two most transparent institutions are the Parliament and the Commission. You need to be register to access. They publish the associations that are very active or those who went X times to the EP. The Council is also quite transparent. We also try to obtain as much information as we can because the more we know, the better it is. But if something is sensitive, they avoid answering the questions.

That's about their own way to do the things but about your activities, it is really transparent for any citizens to understand what E commerce is doing?

Everything that we do is more or less published in our website and accessible to everybody. Every position that we develop is available on the website. It can happen that we have to send letters to commissioners that are a bit more sensitive. But every single document that we produced is done in an ethical way. It has to be done in an ethical way because there is no other way to do it in my opinion.

So, the interest to do it in a transparent way is something that is logical and not really coming from the legislation of the transparency? Do you think that without the legislation you will be transparent in the same way?

Yes, but I agree on the fact that you need some framework, so transparency register is fine. We use it mainly when we go to see the EP. When you go to the Commission, you don't need to be register, it depends. The fact that you are register gives you more access because you also give more safe cards to the institution you are acting in. It's a win-win situation.

So, you can say that the transparency make the concept of lobbying stronger?

In my opinion yes.

And about the current rules about transparency, what are your opinion? Are they sufficient? Useless?

I'm not an expert. It can be annoying because sometimes you have a long queue at the EP because you activate your badge. I don't know if there is a need of reforming transparency. I think for the EP it's fine. But we have a problem with the Council because the documents we try to access from the Council, we are denied. They are not transparent at all. You need to know somebody in order to get some information. It's not very transparent. So, if we are talking about transparency of the Council towards stakeholders or representative of stakeholders, then I think there is a need of improvement. But on the other side I also understand they want to keep this meetings in secret because there are discussion about something very important and they are scared about the impact on the industry, the consumers,... they want to keep them private in order to cover all the potential solutions without lobbyist flying around them.

So, you think that the protection around the Council is maybe a way to protect it from the lobbying?

It could be, I'm not sure but there is a reason so it could be for that.

Are there stakeholders that have a better access to the Council?

Yes, you will always find some who always get access to documents but I don't know how.

It's maybe a way for the Council to choose which stakeholders will have access to this debate?

In theory access from outside. Every time there is a prior negotiation, we always try to call the Council to get more information. Sometimes they share it, sometimes they don't, it depends.

Have you notice changes in your work that you think they are link to this evolution of the legislation on transparency?

I see for example more room for stakeholders to express their opinion. When the Commission is publishing road maps, before the actual publication of the proposition, you have a road map of the EC and you have a lot of documents and materials. They try to involve more and more stakeholders, which I think is very good. I see that we have more space, more room to give our opinion, for which they are free to take into account or not. Another think that change is that you have a lot of stakeholder consultations groups launched by the Commission. Before you had no specific procedure and now is much more complicated, you need to prepare CV's, etc. They are improving this.

So, according to you, transparency is making access easier for competent people?

Yes, it's not being capable of doing lobbying, it's being capable to contribute in a good way. So even if you are not a lobbyist but an expert, you can participate to this consultations groups. It's about competence, they can bring another point of view, another value.

Do you have a concreting example of geoblocking in this area?

Last week there was a Trilogue meeting on geoblocking and the voices that they eared could have been an informal agreement. And then we found out that some of the members states in the Council were against this agreement and they couldn't find a deal on some specific issues. I think that you need to know the good people in the institution to get information. Everyone was busy and the only thing that I could find was a blog post from the rapporteur on the EPP website about the discussions. In that case there was not a lot of transparency in my opinion. I tried to access Council document's as well and I couldn't because they were discussing sensitive issues. That's they keep it secret probably. Maybe the documents will be available in two or three weeks.

So, in this way it avoids you to make your job in an efficient way because you didn't have information?

Yes, because I don't have the information. What I keep doing is lobbying for our position on the items that I'm sure I can still try to convince them. On some other points there is already an agreement, so there is no other way to change the opinion of both the Council and the Parliament. But on some other issues like geoblocking regulation, we still hope to have an impact. And even if we don't know exactly what they discuss in the Trilogue's negotiations we keep advocating for our position, hoping they will take it into account. So, the lack of transparency of the lack of information is making my job a bit more difficult.

Are there other examples?

The application for stakeholder's consultations groups is the second example. It's more burdensome. It's a lot to fill in and we try to do it properly. We always try to find the most suitable people within our national associations to deal with the specific topics. There is always somebody to work on the political process side and a legal expert and we always go together to this meeting and we always try to apply together. Both covert de legal point of view and the process point of view.

If you have to make the cost benefits analyze and determine what brings transparency to you, what is the part that has more weight?

I would rather to have more difficulties to access some documents but being able to access it at the end. Access to information is fundamental. If we don't know what is happening, we cannot answer properly because maybe I'm sending a position on something that is not relevant anymore. So, I need to know what they are discussing in order to give them the information and not one week later because it doesn't make any sense. The more we have access to information, the better we can do our job in my opinion.

Do you think that the political process is influenced by transparency?

It can have an impact. It's difficult to evaluate. If you don't have the access to the information then it's more complicated to react on it, to do something like meeting.

In the geoblocking discussion, do you feel that there is a growing impact of the civil society, of the citizen voice directly due to transparency?

Sometimes, when I asked people the question "what do you think with the word geoblocking", normally people answer "I'm thinking about something that is happening online like subscription on Netflix from Italy, France,...". So, the position on geoblocking is only on goods. This discussion started with geoblocking for digital copyright content or digital subscription to services like Netflix. So, they think geoblocking is discrimination but sometimes we have to do geoblocking, we need to geoblock because when you start developing your cross-border activities, you always start from one country, maybe two. For example, for a fridge, France will start with Belgium because half of the country is speaking the same language. If you really want to get rid of geoblocking, you have to boost harmonization. If I'm not selling to France from Italy it's maybe because I think that the law in that country is too complicated but if at least the law would be the same then it would be easier for everybody. So, it's better attacking the issue of geoblocking from another angle. So, the more you go for the same rules over Europe, the less geoblocking will have.

But for instance, there are some website that are selling in all the members states and for some product they are not selling it in this country or applying another price. So, the argument you are giving is not available.

I will give you another example. To convince a polish customer to buy my good it will cost X money and to convince an Italian customer it will be probably cheaper. So, why I should develop something, why should I sell it to a country that is not worth it? So, you should be free as a trader to develop in the countries that you want. You have to distinguish between price discrimination and price differentiation. You have to give the access to the same offer to all the consumers, for example for a week in Disneyland Paris. When you buy a week for Disneyland Paris, it's easier because it's a service, there is no delivery. So, you will still be allowed to offer different prices for the same product or service, of course it doesn't have to be discrimination, meaning that you have to give the same access to a Belgian consumer for example. If the idea is giving the same access to all consumers it's fine, but you cannot oblige traders to sell all over Europe if they don't want to do so.

But with the example of Disneyland, why a Belgian family has to pay more?

For example, if you cannot reach out the Polish market, it's interesting to allow them to come for a cheaper price and then, maybe they will like it so much that they will be able to pay more. You have to be able to differentiate your offer but you don't have to discriminate. You see more discrimination for the car rentals because it's the same car that you rent for the same period of time, for the same package, etc. The difference of price is not justified, so it's discrimination in my opinion. One or two euros could be justified because you have different methods of payment but not 30 euros. If you applied different price for such a service, then I would say it's a discrimination. For goods, it's very complicated.

In the geoblocking, the part on the audiovisual was also interesting, all the actors on the market have a homogenous position. With transparency, do you feel that you are more facing competition with those arguments that are coming from civil society and not from the homogenous position from the stakeholders of the market?

It could be but I cannot be sure.

Do you think that there are some deviations or something that are not well done in the activities of a lobbyist?

It could be, so you need a framework. Transparency can help as I said. There are rules that for example, you cannot accept gift or offers from stakeholders in general if you are an MEP. That's corruption so there are rules protecting that, maybe it's an issue of enforcement.

Do you think that autoregulation is logic and useful?

Self-regulation from lobbying can help in my opinion. You have an interest in acting in an ethical way because for example, if one day they discover that you are not doing that in an ethical way then you will have a problem, for the image for example. Imagine that I'm doing something bad as E commerce Europe and the reputation of all this 20 associations will be probably over. They will probably not be associated with the name of E commerce Europe.

What do you feel more: the valuation of the regulation rules or the bad impact that it could have on the image?

Probably the second one because I'm not sure of the sanctions. Of course, that's my personal point of view because I think that image is crucial. If we cannot be trusted because we did something wrong in the past, nobody will listen to us anymore. No associations will associate and there will be no budget. As I'm concerned, there is no need of sanctions because we represent a sector that is very neutral, it's not weapons or something like that. There might be

a need of sanctions but I don't know if we have to applied them. Just the fact that we have them in theory should work.

And about other potential evolutions like making the register compulsory, making the Council take part to the register, what do you think about it?

I don't know how much the institutions are checking the information that we provide, so I don't know the level of controlling from the institutions. Maybe extending to the Council will help. Sometimes you need to be register, sometimes you don't need.

And do you feel a difference in the meeting where you have to register?

No, the meeting is exactly the same, we discuss exactly the same thing but the way of accessing the building is more complicated. It's probably for security reasons, it's difficult to know. Maybe extending the rules to the Council and increase transparency would be interesting.

Do you think there is difference linked to the lack of transparency?

Not related to that but for sure there is a difference in the level of knowledge. If I'm meeting someone else that is not a rapporteur, normally the level of discussion has to be adapted and I don't have to be too much in details because this person will not understand anything. I will not see directly the relation with transparency, we discuss the same things but just the level of discussion can be different.

On a scale of 0 to 10, how do you feel transparency is impacting the decision-making process?

Maybe 6 or 7. It's just a guess, I'm not sure.

Entretien n°5 : Vlad Hosu - Europe Analytica

What's your general opinion about lobbying?

I think lobbying is necessary. It's right of any citizens including industries and so on to be represented in Brussels. I think that there is a general idea that Brussels is much more transparent than the national member states. We have a self-regulation system in transparency for example the European transparency register.

In all the events that I have attended, panels try to be as broad as possible.

Which techniques do you use to practice lobbying and which institutions do you target?

It depends a lot of the legislation. We use outside lobbying strategies and inside lobbying strategies. For outside, we have a website, we do press releases which release the statement on geoblocking. For example, on geoblocking we also have a press statement and we also send recommendations to MEP for the vote. We also are part of an audiovisual coalition, which is informal coalition of the audiovisual industry. We also meet with the Commission, there is a lot of regular meetings and they meet and discuss about different phases.

Do you consider that you are always acting in a ethic way?

Yes, for example for the meeting with the MEP's, we have the badge for the transparency register, we have a transparency register for entry and also for consultancies. We always try to update the transparency register with the relevant information. For the meetings with the MEP's we give details to the assistant to secure.

In your job, have you already been in a situation where you have to compete interests not in an ethical way?

No never. Such move will definitely kill your carrier if you do something that is not transparent. Everyone will hear about it. The fear for you image to be bad is much higher, so you definitely have to careful of what you did. I think nobody will risk to do something unethical. For example, in the transparency register, if by mistake we forget or miss something, it could be bad for our image.

How transparency of lobbying impact your conception?

Transparency helps us doing our job because we can follow what the other stakeholders do. For instance, if we see that another stakeholder has met an official, we know that we should also meet this official. So, increase transparency is good for us. It's also good for our image to show to the public and to our members that we are transparent. It's a good publicity for us to be transparent. It's not necessarily for the fear, of course there is a little percentage that explain that we are transparent because the fear of the consequences. But just because it's ethical you do it.

You talked about self-regulation, what is the best way to ensure a minimum of transparency? Legislation or self-regulation?

I think self-regulation maybe because it's much faster. We know that if we are not transparent, it would be bad for our image. We know it and we will be transparent by ourselves, we don't need regulation to do so. Moreover, with self-regulation we can make progress faster because legislation takes a lot of time, we can at least initiate some practices and let the legislator make them compulsory later.

In the current situation, do you believe that the positive effect of transparency are more coming of what you decide to do on your own way or more about the transparency rules?

I think it's more for the self-regulation.

Do you think there are change in you work that are linked to the evolution of the legislation?

Yes, we try to see what the other stakeholder do. That the commissioners publish the meetings helps us a lot. The consumers are meeting now with the commissioners and we should do that as well in other industries. So, it definitely helps us to know what's happening in Brussels.

Do you have concrete example on the geoblocking case?

Making the documents public helps me a lot in keeping update what's going on. Being able to follow life and, have everything about the discussions in the Parliament. Having the Commissioners and the MEP's at the policy events, being transparent about the updates,... It's something that is not possible with the self-regulation.

Do you believe that transparency has an influence on the decision-making process?

Yes, if a MEP is being transparent at an event or at a comity meeting, it helps us. Also, the meetings with the Commission is always good, they keep us updated in what they want to do and so on. It's always good to get important information. I'm more able to adapt my actions. Industries and companies have different views but the same interests because they want the best for the consumer. For example, two days ago there was a geoblocking event and there was people from the industry. There is someone from BEUC who was saying in this case that people, consumers won't it in a national content. I don't think it will destroy the industry, even if several studies said that geoblocking would have an impact on the European audiovisual industry. But

the local producers will manage to reform and people will still won't local content, and they were still buy by the local producers. So, for the industry it was mentioning that it's right but the local producers will not have enough money to keep investing in local content. So, if the international content will be meanly on other platforms, then the consumers will lose. It was a clear case that show how customers don't understand how the industry works, that's why it's good to have the industry.

Do you think that's the reason why the industry voice is stronger than the consumer voice?

No, I'm not sure. For example, there was a study made by Red Flag (consultancy) arguing that actually smaller and interest groups have better access than big companies and because of those reasons that MEP loves to say that they meet consumer organizations and that they are great and look what I did... BEUC is a strong voice in audiovisual and in all the legislations they are working on it.

The concern of BEUC is that the budget and the access are not the same as ACT?

ECT has budget to do public affairs but I don't think MEP will never say no to meet BEUC. The Parliament has someone from BEUC in their panel in the geoblocking project. BEUC has a good access to the project.

Do you think that if the debate was totally untransparent, it will change the final issue?

I don't know. It's difficult to see how it could impact. This is a difficult question.

On a scale of 0 to 10, how do you feel transparency is impacting the decision-making process?

I think transparency impacts a lot. Maybe 8, also for geoblocking. Transparency definitely impacts a lot. With the transparency register you can see who's in, what's the budget, how much they invested and also who meets the Commission. We can see all the meetings and if there is a meeting with ACT then there must be as well a meeting with BEUC to show that all stakeholders were met and that there is a balance.

Better access for all stakeholders.

So, do you think that legislation of transparency is a gain of democratic legitimacy?

Yes, it definitely has an impact on democratic legitimacy.

Do you think it can be considered like a gain of efficiency?

I think transparency is important to have legitimacy. I don't think having referendum on every issue will be efficient. Transparency can sometimes slow down the efficiency but really transparency is more important. For my part, the efficiency is to send the message across to the officials and implement, using the past resources to make them understand my concerns.

What do you think about the current rules? Are they sufficient?

Yes I guess. Some improvements must come from the officials.

If the Council will accept to follow the same rules this will be great but this will never happen. I think EU officials can do a bit more being transparent and updating their meetings and so on. Another improvement is to update the client profiles regularly by all the lobbies. Updating their profiles regularly will show their transparency. We can think about asking more information in the future and this can be directed by regulations.

Concerning the self-regulation, what happened if the lobbies are not given all the info needed and sharing only the info that they want?

I don't think the lobbies will do so because the image is really important in Brussels and if you fail then you will never get the confidence of the organizations anymore. They don't want to be in the blacklist of companies not being transparent. For them this is a self-motivation to update their profiles.

What about sanctions?

This will be a good idea but once again the public image is the more important and playing a tremendous role. Maybe we can think about stricter rules concerning the EU-officials to act more on an ethical way (for ex referring all appointments and meeting they organize).

Some lobbies in some sectors are not ethical at all like for example Monsanto?

I don't think they met any MEP and never met someone from the Commission.

They had a huge budget but never had the opportunity to meet anyone.

Personally, I don't want to meet them and have any picture with them on Internet. Not having any track having meet Monsanto.

EU Parliament is the institution that is the more aggressive for the transparency – why?

I think because it has been elected and EU Parliament has the track.

It is also circled by a lot of human rights organizations and so on and because of that it needs to keep a good public image.

The Council has also be elected but on a more indirect way than the Parliament. The Council has been elected through the parties and this is not the case of the Parliament.

Do you think EU Parliament and the Commission are more targeted by lobbying?

I don't think so...they have the same statute as other institutions.

In that perspective, why is the Council different? It is not following the same rules but lobbying is also present there. You have people responsible of different files and they meet with all stakeholders like the other institutions and have meetings and so on. The Council must be more transparent and in this case, I am not sure the self-regulation will help the situation.

Do you use another strategy depending on the institution?

I am acting the same way and it is pretty similar with all institutions.

For the Commission and the Council the approach is more technical and I will meet a person who is more an expert on that specific legislation. And this is less the case with MEP's. Concerning the transparency approach this is the same with all institutions.