



Sylvain Laurens, *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015, 416 pages, 23 €.

Dans cet ouvrage, le sociologue Sylvain Laurens propose de suivre le travail quotidien des lobbyistes sur Bruxelles. Il montre notamment tout l'intérêt pour ces derniers de tisser des liens directs avec des bureaucrates de la Commission européenne.

Le lobbying comme manipulation d'un savoir sur l'administration

La plupart des enquêtés travaillent principalement avec trois ou quatre DG et surveillent généralement les travaux d'au moins une agence spécifique. Mais leur relation avec la Commission passe le plus souvent par l'établissement d'une relation privilégiée avec un chef de bureau ou un chef d'unité plus spécialisé en charge de la réglementation de « leur » propre produit. Cette incarnation des relations avec un ou des acteurs administratifs en nombre limité incite à considérer le métier de lobbyiste sous l'angle d'une manipulation de savoirs sur l'administration par des acteurs non administratifs.

Connaître et choyer « son » desk officer

Les salariés des fédérations fournissent régulièrement aux chefs de bureau avec qui ils sont en relation des données techniques sur leur secteur (volumes produits chaque année de telle ou telle substance, nombre d'employés dans le secteur, etc.). Mais ils ne font pas que livrer une information sur leur secteur économique ; ils mènent une véritable sociologie spontanée de l'administration de la Commission. Ils sont capables de nommer, repérer et suivre l'agenda personnel du *desk officer* et du chef d'unité le plus utile à leurs dossiers. Ainsi il n'est pas rare de trouver un encadré précis sur tel ou tel fonctionnaire dans une note diffusée aux membres.

Connaître « son » *desk officer* presque personnellement n'est pas simplement un moyen d'afficher sa connaissance de la Commission auprès des membres. Cela permet également de savoir quand il est encore utile de pousser une position et quand, à l'inverse, il ne sert à rien de se montrer insistant. Lors d'une observation dans une fédération dépendant du

CEFIC, le secrétaire général m'explique, peu avant la réunion de son *board*, les difficultés qu'il rencontre actuellement à nouer des contacts avec son interlocutrice habituelle : « La *desk officer* avec qui l'on bosse quasi exclusivement à la DG Sanco pose problème car elle ne répond plus depuis juillet, depuis l'adoption de la directive sur les films alimentaires. Or, nous, on a des dossiers en cours, mais sa hiérarchie ne répond plus. Je pense qu'elle espérait une promotion après avoir clôturé ce dossier. Elle espérait être mutée ailleurs mais cela ne vient pas assez vite. Du coup, elle n'engage pas de nouveaux dossiers. Surtout que le dossier PIM avait presque commencé il y a vingt ans et que, du coup, elle peut en tirer un bénéfice. Mais le problème, c'est que nous, on a des dossiers urgents sur lesquels on voudrait avancer. »

Pour faire avancer leur position, les représentants d'intérêts économiques ne sont pas seulement liés par les temporalités propres à la gestation des directives. Plus encore, ils sont structurellement dépendants de la dynamique de carrière de leurs interlocuteurs administratifs. Qu'un de ces derniers fasse ses cartons pour une autre DG, et un dossier pourra bien être enterré pour plusieurs mois. Tout le jeu est d'alimenter en données techniques issues des firmes « son » *desk officer*, en espérant qu'il ne sera pas muté trop vite et que ce patient travail pourra être monétisé en une attention accrue lors de tel ou tel texte en gestation, ou - mieux encore - par une fuite des premières versions d'une réglementation.

A l'afflut des brouillons de directives

Pour les représentants d'intérêts rencontrés, la capacité à trouver, avant les autres lobbyistes, un « premier *draft* [brouillon] » auprès de la Commission est une des façons les plus accomplies par lesquelles peut se monétiser au plus près des eurocrates le capital social accumulé et cet investissement relationnel. Comme le décrit lors de notre troisième rencontre Philippe Bonvoisin, le secrétaire général, déjà croisé plusieurs fois, d'une fédération du secteur des services, l'importance de ces relations n'est véritablement testée qu'au moment où il s'agit de réagir aux premiers ersatz de prises de positions de la Commission sur un sujet :

» - *Je n'avais pas vu à quel point c'était important d'avoir un pré-draft à l'avance et que c'était possible en fait.*

Sauf s'il est « *leaked* [« confidentiel »] ». [...] Alors ça, pour le coup, pour avoir les trucs à l'avance, tu peux courir. Il n'y a aucun mec à la Commission qui va te dire... Par contre, tu peux déduire en fonction de tel ou tel truc. Avant je faisais ça sur les questions bancaires. J'avais assez de contacts, je connaissais le porte-parole. Je leur disais : « Est-ce que la Commission pourrait avoir un avis favorable ? Qu'est ce que la Commission pourrait opposer à tel ou tel cas de figure ? » Et donc là, tu peux tester des scénarios. Ça aide vachement à la prise de décision. [...] « *Leaked* », c'est un degré de confidentialité d'un document. Le document est estampillé vraiment confidentiel. C'est souvent le cas en concurrence. Il y a d'autres cas en marché intérieur. [...]

- *Ça correspond à un tampon, à un niveau de confidentialité interne officiel ? Donc ça veut dire qu'en interne il y a des documents déjà dont on sait qu'ils peuvent un peu sortir, d'autres un peu moins...*

Ce n'est pas dit comme ça mais c'est compris comme ça. En fait, il y a un moment où tout document qui sort de la Commission doit être publié. Même une consultation, une note ou n'importe quoi. Tous les documents doivent être validés par les autres directions générales, il y en a vingt-sept. Si elles ne disent rien, il n'y a pas de problème. Donc par exemple sur le téléphone, une nouvelle norme UMTS, c'est la DG Sanco ou telle DG qui va être chef de file. Et elle va consulter en interne d'autres Directions Générales. Elle va consulter et donc là le document va tourner.

- *Donc ça c'est une première version, un premier draft.*

Voilà et donc au fur et à mesure, le *draft* va tourner entre eux dans la DG... Puis, en général, ils le font circuler en interservices. Un document qui a circulé en interservices, ça veut dire que si t'es bien placé, il y a vingt-sept DG qui l'ont eu. Par DG, ça va être les unités, ça veut dire que tous les chefs d'unité l'ont eu, on va dire au moins douze personnes par DG. Ça fait au moins cent personnes qui auront eu au moins la possibilité de l'ouvrir. Ça ne veut pas dire qu'ils l'auront ouvert mais ils auront eu la possibilité de l'ouvrir. (...)

- *Mais quel est l'intérêt d'un mec, d'un employé de la Commission qui est à - je ne sais pas - 7 000 net par mois de te le filer à toi ?*

Ah non, ça n'a rien à voir avec ça. C'est pas ça. [...] Il ne va pas le donner à n'importe qui. Il faut qu'il y ait un retour. Il faut que lui y ait un intérêt. L'intérêt le plus souvent, par exemple, c'est que techniquement, j'ai [en tant que lobbyiste] un document qui est en cours et ma position, elle va être calquée sur la position de la DG Marché intérieur. Et donc auprès de la DG Marché intérieur, la chef de file, je l'ai déjà consultée, on sait déjà qui c'est... Alors nous, notre position, c'est que la norme soit partout la même en Europe alors que d'autres veulent qu'il puisse y avoir des normes différentes. Alors que, nous, on veut trouver une norme commune à tous les pays européens. Ça va être notre ligne de conduite. Même si on sait qu'on va trouver des accords, on plaide pour qu'on puisse identifier, par exemple, seulement trois normes pour l'Europe, pas seulement une... Je dis n'importe quoi. Mais le type de Marché intérieur, tu l'appelles, tu lui dis : « J'ai appris qu'un tel avait commencé à balancer le *draft* », il te dit : « Ah non c'est pas tout de suite, ça part jeudi, je vous tiens au courant. » Très bien. Et jeudi, tu l'appelles, il te dit : « Je l'ai lu, c'est assez éloigné de ce qu'on voudrait. Mais il y a des points en commun. » Alors tu dis : « On voudrait affiner notre position. » Et donc, à ce moment-là, il va te filer le document... Et tu peux alors aller voir les autres et argumenter. Donc après, ce n'est pas la DG Marché intérieur qui va aller voir les autres, c'est toi qui vas aller voir les autres DG avec un papier par dossier. Tu vas aller exprimer ta position et puis la position tu l'obtiens d'une DG parce que tu l'as convaincue ou qu'il était déjà convaincu quand c'est arrivé. (...) Sur un même dossier, disons - et je ne parle pas au niveau du cabinet - il y a peut-être huit personnes qui comprennent de quoi on parle dans toute la Commission. (...)

- *Et quand toi, tu as ton pré-draft, tu vas voir d'autres fédés avec, en disant : « Eh les gars j'ai trouvé ce truc-là ? »*

Non, ça dépend de ce que tu veux faire. Déjà c'est un moyen en interne pour se faire bien voir. Regardez, j'ai mis la main sur ce document. »

Comme le confie ici ce représentant d'intérêt, il est tout à fait possible, en jouant avec les oppositions entre DG, d'obtenir régulièrement des informations en amont de la rédaction de la première version d'une directive. Au pire, la consultation inter-service peut servir de « session de rattrapage », pour reprendre les termes du consultant Daniel Guéguen. Mais les formations pour lobbyistes véhiculent très largement l'idée suivant laquelle le meilleur lobbying possible s'exerce d'abord en amont de la rédaction des directives (« *drafting phase* ») qui seront mises en circulation auprès du Parlement ou du Conseil. Avoir un premier *draft* en amont, le plus tôt possible, est une garantie de pouvoir organiser en interne avec le plus de latitude possible la position d'une fédération ou de sa compagnie.

Les rencontres dans les restaurants ou dans les cafés bruxellois où s'échangent dans une enveloppe tel ou tel premier *draft* imprimé sont ainsi quotidiennes. Si des cas de corruption peuvent exister, nous ferons ici l'hypothèse que le moteur de ce type d'échanges du côté des fonctionnaires de la Commission reste en premier lieu celui des logiques internes au jeu institutionnel de la Commission. Il ne s'agit pas seulement là de rédiger une directive : parvenir à faire avancer « son » dossier pour un fonctionnaire est aussi la garantie d'un avancement de carrière. Les logiques du jeu administratif produisent ainsi un intérêt aux fuites de documents en direction des représentants d'intérêts.

C'est là un élément aujourd'hui bien connu de la sociologie du journalisme, mais qui mérite d'être ici transposé au lobbying. De la même façon que les sources premières du journalisme politique sont bien souvent le produit de la compétition interne à l'État ou du champ politique (comme dans le cas étudié par Michael Schudson du Watergate), les sources premières des lobbyistes en matière d'information législative sont garanties par les dissensions internes à la bureaucratie bruxelloise. La DG Entreprises est souvent présentée comme « l'indic » idéal car très transversale et ouverte aux intérêts du *business*. Les oppositions récurrentes entre la DG Environnement et la DG Entreprises sont aussi souvent citées comme un des moteurs les plus fréquents de la mise en circulation de documents internes de la Commission vers les milieux d'affaires.