

Voyage en Eurocratie

Camille HERLIN-GIRET

À travers une enquête ethnographique dans le huis clos du quartier européen de Bruxelles, Sylvain Laurens étudie les rapports entre milieux d'affaires et institutions européennes et montre que leur proximité tient moins à une connivence idéologique qu'à une histoire partagée.

Recensé : Laurens, Sylvain, *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Agone, Marseille, 2015, 464 p., 22 €.

La plongée dans le quartier européen de Bruxelles que nous offre le dernier ouvrage de Sylvain Laurens fournit un éclairage sur le travail quotidien des représentants du patronat, des fonctionnaires de la Commission européenne et autres experts, appréhendés comme autant de courtiers du capitalisme. L'ethnographie conduite pendant plusieurs années au cœur de la bureaucratie européenne et des milieux d'affaires ouvre indéniablement de nouvelles pistes pour appréhender « le rôle de la bureaucratie dans l'analyse des rapports de domination » (p. 406).

Dans un ouvrage publié quelques années auparavant¹, l'auteur proposait déjà d'entrer dans l'univers de travail des élites étatiques et soulignait combien les hauts fonctionnaires avaient pleinement participé à la construction d'un « problème » de l'immigration et des politiques en la matière. On croise aussi de nombreux bureaucrates dans sa dernière recherche, mais S. Laurens se penche davantage sur les réappropriations des savoir-faire bureaucratiques par les représentants patronaux. Le lecteur entre ainsi dans ce que certains ont appelé « le champ de l'eurocratie »² au travers de la multiplicité des points de vue offerts tant par la variété des matériaux mobilisés – archives, entretiens et observations – que par la structuration du livre.

L'examen de la genèse de l'administration européenne, la morphologie de la représentation politique des firmes à Bruxelles, le suivi du travail des lobbyistes, comme l'étude de cas qui clôt le manuscrit, invitent à sortir du paradigme de l'influence dans l'analyse du lobbying (1), pour rendre compte de l'émergence d'une petite communauté à la croisée du « public » et du « privé » (2) en apportant des réponses originales à la question du maintien des intérêts des grandes firmes, au prisme du travail des représentants patronaux (3).

¹ LAURENS, Sylvain, 2009, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France*, Belin, Paris.

² GEORGAKAKIS Didier (dir.), 2012, *Le champ de l'eurocratie, une sociologie politique du personnel de l'UE*, Economica, Paris.

Au delà de l'influence

L'ouvrage discute en filigrane un ensemble de lieux communs sur les pratiques de lobbying. À la figure de celui qui, dans la confiance, rencontre, influe, voire manipule et corrompt les décideurs les plus hauts placés du Parlement européen, se substitue le halo de pratiques ordinaires des représentants patronaux et des bureaucrates du quartier européen de Bruxelles. Soutenant dès l'introduction que le lobbying « ne se réduit pas à l'achat d'amendements » (p. 17), l'auteur remet en question un ensemble d'hypothèses autour de l'« influence ». Celle-ci suppose l'existence de mondes antagoniques : le « privé » et le « public » s'opposeraient tant par leurs intérêts qu'au travers de pratiques de travail bien distinctes. Dans un cadre où des grandes firmes transnationales parviendraient presque par magie à imposer leur point de vue aux agents administratifs des institutions européennes, les lobbyistes apparaissent finalement comme de simples passeurs d'ordre qui, en étant le miroir des intérêts des firmes, se contenteraient d'assurer un travail de cadrage auprès des fonctionnaires européens³. La sortie de cette représentation médiatique du lobbying centrée sur l'influence conduit l'auteur à opérer un déplacement de focale. Ce ne sont pas les députés européens et les grands patrons qui se trouvent au centre, mais bien le huis clos administratif peu exposé dans lequel évoluent conjointement lobbyistes et fonctionnaires de la Commission européenne.

Les courtiers du capitalisme à la croisée du « public » et du « privé »

Si le lobbying ne peut être réduit à l'influence d'une sphère sur une autre, c'est parce que représentants patronaux et bureaucrates forment une « micro-communauté » (p. 218) marquée par l'interconnaissance. Souvent dénoncée, la proximité entre les milieux d'affaires et les institutions européennes tient moins à des connivences idéologiques qu'elle ne s'ancre dans une histoire partagée.

D'un côté, en reprenant une classification par branches (p. 51)⁴, en mettant en place certains instruments comme la PAC (p. 60) ou simplement en restreignant le nombre de sièges lors des consultations (p. 57), les agents administratifs qui investissent les jeunes institutions européennes à l'aube des années 1960 participent à l'émergence du paysage de la représentation patronale européenne et le façonnent. Les fédérations sont ainsi invitées à adopter des modalités plurinationales de représentation et à produire en amont des coalitions d'intérêts. D'un autre côté, l'appui sur les milieux d'affaires a été décisif pour que cette administration naissante, dotée au départ de peu de moyens, gagne en légitimité, notamment vis-à-vis des administrations nationales. La micro-communauté qui s'enracine dans le quartier européen est par ailleurs caractérisée par des circulations fréquentes d'un espace à un autre. Les représentants patronaux ont été stagiaires au Parlement européen et peuvent envisager de passer du côté de la Commission ; réciproquement, les assistants parlementaires ont souvent travaillé préalablement pour des groupes d'intérêts.

Plus fondamentalement, l'auteur montre que les salariés des *business associations* ont appris à manipuler et à valoriser un capital bureaucratique, qui rend possible ce type de reconversion, mais constitue également une ressource pour gagner en légitimité vis-à-vis des firmes qu'ils représentent. L'apprentissage d'un langage

³ Voir à ce titre l'article de BAUMGARTNER, Franck R., 2007, « EU Lobbying : A View From the US », *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n° 3, p. 482-488.

⁴ Les premières associations patronales se fédèrent en suivant les groupements de produits et les classifications utilisés par la Direction Générale « Marché intérieur ».

commun, la connaissance du *desk officer*⁵ et des éventuels conflits entre les différentes directions générales de la Commission permettent d'obtenir tôt le brouillon d'un futur texte et d'imposer ses vues au sein des fédérations, en mettant en avant la connaissance des rouages du travail bureaucratique de la Commission. Ainsi, les lobbyistes, grâce au capital bureaucratique et au « capital social lié à l'immersion dans le quartier » font « vivre l'intérêt des membres à financer une fédération » (p. 220) et se rendent incontournables. L'imbrication entre milieux d'affaires et agents administratifs trouve un prolongement dans la fréquentation d'espaces communs de discussions, d'écriture et de négociations, en particulier au travers du développement de plates-formes de recherche financées conjointement par la Commission et par le secteur privé.

C'est finalement une nébuleuse d'acteurs à la croisée des mondes des affaires et de l'administration que le lecteur rencontre au cours du livre. L'épanouissement de ce groupe tend à effacer la frontière entre les sphères publiques et privées⁶ et permet d'interroger ce que peuvent produire de telles configurations d'acteurs.

Le pouvoir par ses marges

En étudiant le travail des lobbyistes, l'ouvrage offre plusieurs pistes pour comprendre comment ces professionnels, qui n'occupent pas les positions hiérarchiques les plus hautes et ne subissent pas unilatéralement « l'influence » des grands patrons, maintiennent tout de même *in fine* les intérêts de ceux-ci. Les représentants patronaux sont parvenus, en premier lieu, à se rendre utiles à l'administration. Les *desk officers*, en particulier, s'appuient régulièrement sur le travail des lobbyistes pour pallier le manque de données et l'absence d'indicateurs européens dans les années 1960 ou pour obtenir rapidement des synthèses scientifiques sur les nouvelles normes européennes aujourd'hui. La délégation d'une partie du travail de la Commission aux représentants patronaux est précisément rendue possible par l'« internalisation au cœur même du travail de représentation patronal des attendus de l'espace bureaucratique que l'on cherche à courtiser » (p. 125). Les fédérations peuvent dès lors se présenter comme des régulateurs et être à l'initiative de nouveaux standards proposés à la Commission qui, en retour, devra passer par elles pour produire des textes. En second lieu, le travail au sein de ces espaces réunissant lobbyistes, scientifiques et agents administratifs se déroule en dehors des regards, en amont et en aval du passage au Parlement et au travers de discussions techniques où enjeux politiques et concurrentiels se trouvent masqués.

La division du travail et l'investissement des représentants patronaux autour de questions scientifiques ayant trait aux normes et aux standards européens favorisent *in fine* le maintien des intérêts des plus grandes firmes. Tout d'abord ce sont elles qui ont le plus intégré les activités de recherche scientifique dans leurs stratégies concurrentielles et qui, en retour, sont souvent les plus subventionnées par la Commission, notamment autour de programmes internes de développement

⁵ Le *desk officer* (chef de bureau) est salarié de la Commission européenne. Il travaille dans le cadre d'une des Directions générales et est dans une position hiérarchiquement plus basse en son sein que le Directeur général et que le Chef d'unité (voir l'organigramme p. 87).

⁶ Cette imbrication étroite conduit même à s'interroger sur la nécessité de maintenir une terminologie (« milieux d'affaires ») qui en elle-même essentialise un groupe que l'auteur réinscrit historiquement dans une petite communauté de bureaucrates européens.

technologique. La ressource particulière que constitue le capital bureaucratique⁷ produit par ailleurs des effets de censure, en particulier pour les firmes les plus petites qui investissent peu dans leur représentation ou pour les plus éloignées de Bruxelles, peu familières des rouages des institutions européennes. La multiplication des discussions qui précèdent et suivent le vote d'un texte et la délégation du travail de mise en forme et de production de standards aux fédérations fragilisent également toute opposition citoyenne – notamment celle portée par les organisations non-gouvernementales (ONG).

Le lobbying se fait ainsi discret, mais ceci est moins le résultat de relations de confidences interpersonnelles entre milieux d'affaires et hauts fonctionnaires, que de la faible visibilité et accessibilité de discussions techniques se déroulant dans un huis clos administratif où travaillent conjointement lobbyistes et salariés de la Commission. Ces espaces s'apparentent à des « trous noirs du pouvoir »⁸. Grâce à leur autonomie normative, les représentants patronaux ont en effet un pouvoir de contrôle sur la mise en œuvre des politiques et sur la coalition des intérêts au sein des fédérations, au bénéfice des firmes qui dépensent le plus dans leur représentation. La démonstration produite par S. Laurens, loin des poncifs habituels, redonne donc toute son épaisseur à la scène européenne et offre un éclairage sur ces agents administratifs, patronaux et scientifiques, souvent laissés dans l'ombre et qui, quotidiennement, fabriquent les politiques européennes.

Publié dans laviedesidees.fr, le 26 mai 2016

© laviedesidees.fr

⁷ S. Laurens propose de mobiliser la notion de capital bureaucratique afin de penser comment des ressources acquises, en particulier la connaissance du jeu institutionnel, « produisent ou non des effets sociaux en fonction du contexte où elles sont déployées » (p. 168).

⁸ LASCOUMES, Pierre et LORRAIN, Dominique, 2007, « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du travail*, 49(1) : 1-9.