

Chapitre 4

NOUVELLES TENDANCES DES GROUPES DE PRESSION DANS L'UNION EUROPÉENNE

Dusan Sidjanski

Dans la mesure où les pouvoirs de l'Union européenne s'étendent et s'intensifient, le réseau des groupes de pression et des lobbyistes constitué autour des institutions communautaires tend à s'amplifier et à se renforcer. La relation entre la capacité du pouvoir communautaire et la structure et l'action des groupes de pression que nous avons dégagée lors de nos premiers travaux avec Jean Meynaud ne fait que se confirmer¹. Sous l'angle de la science politique, l'étude des groupes de pression ainsi que des professionnels d'influence, lobbyistes, offre un excellent indicateur de la portée réelle du pouvoir communautaire et de la répartition des centres effectifs de pouvoir dans l'Union. A titre d'exemple, l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen dans le cadre de l'Acte unique européen et, de façon encore plus marquée, dans l'Union européenne a fait de cette institution une des cibles privilégiées des groupes de pression et des lobbyistes. La perspective de la réforme de l'Union européenne en 1996 a contribué au retour des groupes de promotion et des clubs politiques comme en témoignent l'activité de l'Association pour la monnaie unique et le regain d'activités du Mouvement européen en quête d'un nouveau projet européen.

Parmi les nouvelles tendances on peut relever la multiplication des groupes spécialisés et techniques qui correspond à un besoin d'information qui de général est devenu plus spécifique en réponse au

1. J. Meynaud, Dusan Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, ULB, 1970.

livre blanc et aux programmes communautaires. De surcroît, la régionalisation et la décentralisation de certaines activités communautaires suscitent la présence des représentants de Länder et des régions ainsi que des groupes d'intérêt régionaux à Bruxelles et à Strasbourg. De même que la création des Agences européennes et leur répartition géographique entraîne la constitution de nouveaux réseaux d'acteurs et d'intérêts autour d'elles. Parallèlement, les programmes transeuropéens deviendront des cibles de groupes européens et nationaux. A leur tour, les nombreuses directives sont une invitation à une participation plus active des Parlements nationaux et, partant, des groupes d'intérêt et des partis politiques nationaux à l'exercice du pouvoir communautaire.

Une autre évolution est la conséquence du développement technologique. Les télécopieurs et des réseaux de micro-ordinateurs permettent d'accroître l'efficacité des groupes européens en diminuant l'importance de leur administration centrale, tout en augmentant leur capacité d'influence, grâce à la rapidité de consultation et à l'exploitation des expertises de leurs membres. La constitution de nouveaux centres d'activités et de coordination en matière de recherche et de développement technologique est un exemple d'une innovation communautaire de portée à la fois scientifique, technologique et politique. Ces programmes inaugurent une nouvelle forme de collaboration entre institutions publiques -communautaires, nationales et régionales- milieux d'universitaires et de chercheurs et entreprises.

Ces diverses tendances ainsi que l'apparition d'une centaine de bureaux de consultants et autant de cabinets d'avocats spécialisés en droit communautaire et de nombreux réseaux et associations auxquels s'ajoutent plus de deux cents entreprises directement représentées à Bruxelles, sont autant de signes qui témoignent de l'émergence de structures sociales européennes².

Le développement des relations extérieures de l'Union européenne donne une nouvelle impulsion à ce réseau d'acteurs. Lors des négociations Uruguay, on a pu constater toutes sortes de pressions et de manifestations du COPA et de diverses organisations nationales. A cette occasion comme à propos de la guerre du Golfe et surtout du conflit en ex-Yougoslavie, les médias ont occupé le devant de la scène politique. Ils ont contribué à mobiliser l'opinion publique mais souvent aussi à déformer l'image des réalités soulevant la question de leur rôle dans l'avenir des démocraties.

La nouvelle dimension de politique extérieure et de politique intérieure va sans aucun doute élargir le cercle des acteurs. Aux côtés des médias, les associations de citoyens et toutes sortes de mouvements

2. Communication de la Commission européenne, "Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt", Bruxelles, 2 décembre 1992.

se joindront aux partis politiques et aux dirigeants politiques et socio-économiques. Le renforcement des pouvoirs et l'élargissement de l'Union joints à l'accroissement du rôle du Parlement européen et d'autres institutions auront pour conséquence le développement de l'eurosphère - l'expression est de J.-R. Rabier - et de la participation des groupes et des citoyens à l'activité de l'Union. Dès à présent, deux nouvelles pratiques s'inscrivent dans cette évolution : la Commission a abandonné sa politique restrictive de consultation réservée aux groupes communautaires en procédant de plus en plus aux échanges avec les groupes nationaux voire régionaux. De la sorte, elle a diversifié ses sources d'information et ses réseaux d'échange. D'autre part, les groupes d'intérêt communautaires initialement composés de membres des Douze se sont le plus souvent ouverts - à l'exception du COPA notamment - aux groupes d'intérêt des pays de l'AELE anticipant ainsi l'élargissement de l'Union européenne.

La société européenne tisse sa toile à l'instar des sociétés nationales, régionales ou locales, à travers des réseaux de communication qui relient les hommes et leurs organisations. Karl Deutsch définit la nation comme un réseau dense de communications privilégiées. Il en va de même pour l'Union européenne qui forme progressivement autour du noyau que constituent ses institutions avec la participation des États membres et des régions un vaste tissu de communication et de solidarités humaines. La "solidarité de fait" est en réalité une solidarité entre hommes qui perçoivent, créent et vivent les liens qui les unissent. La relation verticale est un flux qui va des institutions communautaires aux administrations nationales, régionales ou locales ainsi qu'aux associations et, en dernière instance, aux destinataires finaux les hommes qui, à leur tour, suscitent un flux vers le haut. Ces relations verticales de nature politique sont complétées par des tissus alvéolés formés de réseaux horizontaux, organisations, associations et communications interpersonnelles. Ces deux formes de relations constituent la communauté politique qui vise à orienter des énergies et des ressources en les rassemblant. Bertrand de Jouvenel a appelé l'action politique cette capacité de rassembler les hommes, fonction fondamentale qui combine l'activité des institutions publiques et des associations.

Dans l'intégration européenne on a distingué, sans les séparer, l'intégration institutionnelle de l'intégration informelle. Sous une forme plus complexe réapparaît ainsi la distinction traditionnelle entre État et société. L'originalité de la Communauté réside précisément dans l'union sans fusion, complexe et multiforme, des États et des sociétés dans une œuvre de création politique. L'émergence de multiples acteurs et d'une nouvelle structure sociétale au niveau européen, c'est l'Europe vivante qui se forme autour du noyau principal que représente l'Union

européenne. Dans cet équilibre subtil et dynamique résident le secret et la force de la démocratie et du fédéralisme.

ÉVOLUTION DES GROUPES EUROPÉENS

Ces nouvelles structures d'articulation et de communication constituent des réseaux complexes et flexibles de liaison entre dirigeants et organisations engagés dans le processus d'intégration ou affectés par ce processus. L'émergence d'un pouvoir politique et économique européen est à l'origine de l'émergence des associations européennes, témoins de la portée et de l'influence des institutions de la Communauté. A mesure que le champ d'action de l'Union s'étend aux différents secteurs surgissent autour des centres de décision communautaires des réseaux d'associations et des essaims de lobbyistes, d'avocats et de consultants servant d'intermédiaires-défenseurs des intérêts les plus divers. Pour 1990, on dénombre 525 groupes socio-économiques au niveau de la Communauté dont environ 50 % dans le secteur industriel, plus de 40 % dans les services, le restant se distribue entre les groupes agricoles et diverses associations dont les professions libérales et les groupes d'intérêt public.

Sous l'angle employeurs-travailleurs, il apparaît que le monde du travail a une structure bien moins diversifiée que le monde des employeurs. L'industrie dispose du réseau d'organisations le plus ample. L'ensemble du secteur privé est représenté par l'UNICE qui réunit les patronats des pays membres au niveau le plus élevé, son homologue dans le secteur public étant le CEEP (Conseil européen des entreprises publiques). Si les grandes branches telles que la chimie, le textile se sont regroupées dès le début de l'intégration, des sous-branches nombreuses et des activités de plus en plus spécialisées ont créé des organismes communs dans la mesure où leurs intérêts étaient affectés directement par les décisions communautaires. D'où un parallélisme entre l'expansion des politiques communautaires et l'éclosion de groupes d'intérêt communautaires. Sous plus d'un aspect, ces organisations reflètent les traits du pouvoir communautaire et en constituent une réplique plus ou moins fidèle. Cette correspondance ne fait que reproduire l'expérience nationale.

Le secteur des services accélère ses regroupements répondant ainsi aux exigences de la libre circulation et du libre établissement. Le COCCEE, confédération du commerce qui a disparu en 1978, a été remplacé par un système plus souple et diversifié. D'autre part, la libre circulation des personnes, la reconnaissance des diplômes et le libre

exercice des professions ont donné un nouvel élan aux associations des professions libérales. Seul le secteur agricole le plus intégré correspondant à la mise en œuvre de la politique agricole la plus achevée n'a pas connu de grand changement. En effet, le COPA et les organisations spécialisées se distinguent à la fois par leur degré élevé de représentativité et de capacité d'influence, dont un échantillon a été fourni lors de l'Uruguay Round. Comme par le passé, il a eu recours à toute la gamme de pressions : des travaux techniques aux manifestations d'agriculteurs.

La Confédération européenne des syndicats (CES) dont les membres réunissent, une quarantaine de millions d'adhérents, n'a eu qu'un rôle relativement discret en raison même de la part congrue réservée à la politique sociale dans l'Union. Cependant, son activité récente témoigne des nouvelles perspectives qui s'ouvrent avec l'adoption de la Charte sociale ainsi qu'avec les possibilités de négociations collectives prévues par le traité sur l'Union. Cette ouverture aura un effet fédérateur dans diverses branches, complétant ainsi la structure confédérale par des fédérations et comités syndicaux qui comprennent actuellement une trentaine d'organismes dont la puissante Fédération européenne des métallurgistes créée en 1971. Aux comités syndicaux, par branche à l'exemple du Comité syndical du textile, s'ajoutent des comités syndicaux auprès des grandes entreprises européennes telles que Philips ou Airbus. La multiplication des activités par-dessus les frontières suscitera fort probablement une expansion de divers organismes syndicaux dont l'action sera à la dimension des sociétés multinationales et européennes³. C'est un exemple concret de l'effet d'engrenage que génère l'intégration européenne.

La création de la Confédération européenne des cadres en 1989 répond aux besoins d'un statut du personnel d'encadrement et de la mobilité des cadres ainsi qu'à la possibilité de participation au dialogue social avec le patronat. Avec les effectifs de cadres en forte croissance et l'impact du marché unique, le champ d'influence et d'action européennes s'étend progressivement à des sphères de plus en plus larges. De même que les réseaux de groupes d'intérêt des collectivités locales et des régions s'intègrent dans les réseaux nationaux, de même la tendance de l'intégration de ces réseaux dans les réseaux européens s'affirme en parallèle avec le développement des activités européennes plus vastes autour de ce principal pôle d'intégration.

Le processus de regroupement n'épargne pas le domaine des nouveaux groupes d'intérêt public où se profilent deux réseaux influents

3. Une trentaine d'entreprises de dimension européenne, en majorité françaises et allemandes, ont mis en place des comités européens d'information et de consultation des salariés. Le 22 juin 1994, les onze ministres du Travail ont approuvé une directive qui prévoit la généralisation des comités d'entreprise européens avant l'an 2000. (*Le Monde*, 24 juin 1994).

en matière de protection de l'environnement (BEE) et des consommateurs (BEUC). Malgré sa structure légère, le BEE réussit à mobiliser les acteurs dynamiques et à former des coalitions entre organisations nationales et le groupe des Verts au Parlement européen. La différence entre structures nationales n'a pas empêché d'obtenir des progrès dans la lutte contre la pollution due notamment aux gaz des voitures. Les objectifs du BEE coïncident d'ailleurs largement avec les préoccupations de l'opinion publique qui, de ce fait, crée un climat favorable à son action. D'autre part, la tâche du BEUC et de ses membres semblent s'annoncer d'autant plus importante que le marché intérieur risque, en privilégiant la reconnaissance mutuelle, de faire baisser le niveau de protection des consommateurs, notamment dans les pays qui assurent une protection plus poussée. D'où le besoin de promouvoir des normes communes garantissant un minimum de protection pour l'ensemble du marché unique.

De nouvelles formes de promotion apparaissent qui rappellent le Comité d'Action Jean Monnet ou la Ligue européenne pour la coopération économique. Sous la forme de table ronde se sont regroupés plusieurs dirigeants des plus prestigieuses multinationales européennes (Volvo, Fiat, Philips) pour soutenir la réalisation des grands objectifs européens dont le marché unique sans frontières. L'action en faveur de l'écu et de la Banque centrale européenne est engagée par l'Association pour l'union monétaire de l'Europe. Dotée d'une structure plus élaborée, l'Association réunit plus de 170 grandes entreprises européennes employant environ 3,5 millions de personnes dans les douze pays. Son action est menée en coopération avec le Comité pour l'Union monétaire de l'Europe qui regroupe, sous la coprésidence de Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, 17 hauts responsables de la banque selon la même clé de répartition que pour les membres de la Commission. Selon des méthodes différentes, ces deux associations de promotion agissent de manière convergente en faveur de l'union monétaire.

Ces réseaux d'influence qui, au début, avaient des structures d'organisations traditionnelles, ont évolué sous plus d'un aspect : ils se sont développés dans des secteurs techniques spécialisés et se sont beaucoup diversifiés en cherchant à s'adapter aux réalités complexes au sein de l'Union ; leurs types d'organisation, leurs membres et leurs processus de décision ainsi que leurs capacités d'influence varient considérablement d'une organisation à l'autre. Alors qu'à l'origine la plupart de leurs statuts imposaient le consensus, cette pratique s'est avérée peu efficace dans la mesure où les compromis, souvent vagues, qui en étaient le produit, ne pouvaient avoir que peu d'impact sur les décisions communautaires ; dès lors, on observe une double évolution vers la prise de décisions majoritaires ou la méthode des rapports de

majorité et de minorité. De la sorte, ils pouvaient répondre mieux aux demandes de la Commission tout en accroissant leur impact sur les centres de décision.

En même temps, les groupes d'intérêt ont tendu à élargir les cercles de leurs membres en fonction des nouvelles dimensions de leurs activités et la perspective de l'élargissement de l'Union. C'est ainsi que des groupes d'intérêt des pays voisins, de l'AELE notamment ont été associés aux travaux des groupes communautaires dans des cas nombreux. Une autre orientation vise à assouplir les formes d'organisation : structures plus légères mais efficaces car susceptibles de mettre à profit le réseau de communication et de mobiliser selon les besoins les ressources de leurs membres. La communication et la mobilité apparaissent comme facteurs importants dans cette nouvelle orientation d'autant qu'ils semblent mieux adaptés à la multiplicité des domaines traités au niveau communautaire. La rapidité des changements technologiques et économiques appelle des formes plus adaptables et dynamiques donnant lieu à des ajustements organisationnels et privilégiant des réseaux d'influence plus flexibles et plus rapides. Les structures tendent à être moins rigides, moins hiérarchisées, favorisant des relations horizontales grâce à la fonction de coordination, d'orientation et de soutien attribuée aux secrétariats permanents à Bruxelles. Moins lourds et moins bureaucratiques, ces secrétariats n'en sont pas moins efficaces grâce à leur capacité à s'entourer de nombreux comités d'experts provenant des organisations nationales et à exploiter les multiples réseaux d'influence et de compétence. Les relations s'intensifient et les réunions se multiplient tout en évitant une concentration exagérée à Bruxelles. Parallèlement, ces groupes développent leurs réseaux de communication à divers niveaux. Certes l'irruption des télécopieurs et l'interconnexion des micro-ordinateurs accélèrent l'intercommunication et la consultation rendant plus rapide la réponse aux demandes, mais elle ne diminuent pas nécessairement le rôle des relations interpersonnelles tout en leur permettant de se concentrer sur l'essentiel. De plus, ces moyens de communication perfectionnés facilitent le maniement de la réalité complexe. Le complexe devient viable et la diversité culturelle redevient une richesse et un atout dans ce monde en mutation.

Le changement de génération influe sur le réseau de groupes européens : la nouvelle génération de dirigeants a remplacé les pionniers. Elle porte la marque de dirigeants jeunes, dynamiques et efficaces. Son arrivée aux commandes dans ce réseau européen a imprimé un élan et un style nouveaux : les jeunes gestionnaires qui peuplent les postes-clés dans diverses organisations contribuent à faire disparaître les distinctions traditionnelles entre dirigeants de secteurs privés ou publics, d'organisations d'employeurs ou de travailleurs. Les

frontières ne tendent pas à s'effacer seulement entre les États mais également entre le public et le privé, entre le patronat et le syndicat dans la mesure où les barrières psychologiques tombent et les styles de leadership et de gestion se rapprochent.

L'influence générale est fonction du poids du secteur ou des secteurs où se développe l'action du groupe. De toute évidence, le secteur automobile ou le secteur de chimie n'ont pas la même importance que le secteur des bicyclettes. Il n'empêche que l'efficacité relative du groupe des producteurs de bicyclettes - homogène et plus uni- pourrait être plus grande dans son domaine propre. Dès lors apparaissent plusieurs autres indicateurs : la cohésion et l'organisation du groupe d'intérêt, son niveau de compétence et de représentativité, les ressources humaines et matérielles dont il dispose. Certes, la richesse est une composante de l'influence. Mais elle n'est pas la seule dans le monde de haute technologie où le savoir est aussi une forme de pouvoir. Un exemple illustre ce propos : le cas des groupes pour la protection de l'environnement qui dépourvus de moyens matériels ont su souvent mobiliser pour leur cause les scientifiques de tout premier plan. La compétence et la personnalité des dirigeants sont une des clés du succès.

Bien d'autres facteurs pondèrent l'influence d'un groupe d'intérêt : les accès auprès des autorités, l'utilisation de ses ressources et des moyens de pression ainsi que la capacité à former des alliances avec d'autres groupes. Ces indicateurs permettent d'évaluer l'influence potentielle des groupes d'intérêts, seules des analyses empiriques pouvant fournir des éléments d'appréciation de leur influence effective. Cette évaluation est plus facilement vérifiable dans un secteur limité que dans des catégories plus générales d'activités. Une conclusion se dégage de nombreuses études : les institutions européennes et en particulier la Commission sont en relation continue avec les groupes européens qui leur fournissent informations et études, mais aussi des indications sur la distribution des intérêts et des forces dans l'Union. A leur tour, les groupes européens obtiennent en échange des informations sur ses projets et ses politiques. C'est un flux constant d'informations qui crée un réseau communautaire. Par la consultation et des échanges, les institutions obtiennent certes des éclairages dont elles ont besoin mais en même temps elles mettent en œuvre un processus d'apprentissage et de socialisation européenne tout en constituant un réseau de soutien. Dans des situations de négociations ou de crises, la Commission peut, comme par le passé, chercher à s'appuyer sur ce tissu de groupes européens.

Au début des Communautés européennes, la Commission a privilégié, sinon considéré comme exclusifs, les canaux de consultations des fédérations européennes. Elle a même dans certaines

occasions promu la création de groupes européens comme ce fut le cas à l'origine de l'organisation des consommateurs. Plus souvent la Commission a apporté son soutien financier à certains groupes afin d'assurer un bon équilibre dans la représentation des intérêts dans la Communauté. Depuis quelque temps, l'accroissement des pouvoirs et l'expansion de la législation de l'Union ont incité la Commission à élargir le cercle des organisations socio-économiques qu'elle consulte. Certes, les organisations nationales voire régionales sont présentes dans de nombreux comités consultatifs consacrés à la politique agricole, politique régionale, politique sociale notamment ainsi qu'au Comité économique et social. Mais elles l'étaient qu'exceptionnellement lors de l'élaboration des propositions de la Commission, forme de consultation coutumière distincte des comités consultatifs permanents. Désormais, par exemple, si la Fédération européenne des banques affirme sa présence auprès de la Commission, celle-ci n'hésite pas à entendre l'opinion de la British Bankers Association avec laquelle elle a des contacts réguliers. Il en va de même pour la Confindustria et d'autres confédérations patronales nationales ou l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie (APCCI) française qui ont installé des antennes à Bruxelles. Ces contacts directs permettent à la Commission de se faire une idée plus nuancée des positions de groupes nationaux au sein des organisations européennes qui d'ailleurs ont parfois des difficultés à agréger des intérêts différents et à parvenir à des positions communes reflétant de manière fidèle les opinions de leurs membres. Dans cette tendance à diversifier des contacts et à élargir le cercle d'interlocuteurs s'inscrit également la propension des grandes entreprises nationales et multinationales à se rapprocher des centres de décision communautaires à Bruxelles. Depuis déjà quelque temps, les grandes entreprises telles que Fiat, Mercedes-Benz, Rhône-Poulenc, Philips, ICI ont pignon sur rue à Bruxelles et des réseaux de contacts à tous les niveaux avec la Commission en particulier. Leur présence ainsi que celles de nombreuses multinationales américaines est une preuve additionnelle de l'importance du rôle actuel et à venir de la Communauté. Un autre exemple est fourni par l'Électricité de France (EDF) qui dispose de sa propre cellule d'intervention auprès de la Commission qui lui permet de faire valoir directement son point de vue sans négliger pour autant les canaux habituels que constituent l'Union internationale des producteurs et de distributeurs d'énergie électrique (UNIPED) et le CEPE. De la sorte, ses accès par l'intermédiaire de ces organisations et du gouvernement français sont complétés par des accès directs⁴.

Dans ce mouvement de rapprochement sont entraînées à leur tour les autorités et certaines organisations régionales. Depuis que

4. M. Petite, "Les lobbies européens", *Pouvoirs*, 1989, p. 99.

l'action de l'Union affecte les Länder allemands, ceux-ci ont installé leurs représentations à Bruxelles. Les collectivités régionales d'autres pays aussi ont tendu à développer des relations directes avec la Commission pour mieux faire valoir leurs intérêts auprès des responsables de la politique régionale et du FEDER. Tel est le cas pour une douzaine de régions françaises, quatre collectivités locales britanniques et onze régions autonomes espagnoles⁵. La généralité de Catalogne a même créé en 1982, par anticipation, le "Patronat Catala pro Europa", organisme d'étude et de promotion qui dès l'entrée de l'Espagne dans la Communauté a installé un bureau à Bruxelles.

Au cours des années 1980 mais surtout depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique une véritable explosion du nombre de lobbyistes, de conseils juridiques et financiers, de consultants et de bureaux spécialisés s'est produite⁶. L'ensemble des effectifs de ces spécialistes en affaires communautaires offrent une large gamme de services allant des consultations juridiques et économiques aux relations publiques. Cet essaim de professionnels de tous genres provenant de divers pays de la Communauté mais aussi des États-Unis permettent aux firmes qui rencontrent des problèmes de distance et de connaissance ou qui n'ont pas la dimension suffisante pour entreprendre des actions de leur propre chef, de se rapprocher des institutions communautaires et de se familiariser avec les affaires européennes. Les estimations quant au nombre de lobbyistes installés à Bruxelles sont variables, celle de *Fortune* de juin 1990 avance le chiffre de 3000⁷.

A son tour, la Commission évalue la situation actuelle de la façon suivante : "On estime qu'actuellement quelques 3000 groupes d'intérêt employant jusqu'à 10000 personnes font du lobbying sous une forme ou une autre à Bruxelles. Ce total comprend plus de 500 fédérations européennes et internationales (dont les membres appartenant à des associations nationales sont plus de 5000) ; 50 bureaux de représentation de Länder ou d'autorités régionales et locales (dont certains peuvent bien entendu participer aux travaux menés dans le cadre institutionnel de la Communauté) ; plus de 200 entreprises directement représentées ; environ 100 bureaux de consultants (gestion et relations publiques) présents à Bruxelles et beaucoup d'autres qui s'occupent d'affaires communautaires. Enfin, les cabinets d'avocats spécialisés dans le droit communautaire sont au nombre d'une centaine en Belgique, sans parler de ceux qui sont établis dans d'autres pays

5. A. Melich, "Problématique centre-périphérie en Espagne : intégration des groupes catalans à la CE", p. 169 et suiv., dans Dusan Sidjanski, U. Ayberk, *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, Paris, PUF, 1990.

6. Sonia Mazey, Jeremy J. Richardson, "Lobbying Styles and European Integration", European Consortium for Political Research, 1991, p. 5 ; Sonia Mazey, Jeremy J. Richardson (eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1993.

7. Sonia Mazey et Jeremy J. Richardson, *Lobbying in the European Community*, op. cit., p. 7.

(États membres et pays tiers). L'Acte unique européen et la mise en œuvre du programme annexé au Livre blanc ont provoqué une forte intensification du lobbying auprès de la Commission. Simultanément, le besoin d'informations s'est déplacé d'un niveau général à un niveau spécialisé. Pour preuve, des consultants indépendants ont commencé à être chargés par des clients de suivre des dossiers. Par ailleurs, des organisations ont entrepris d'exercer une influence directement et/ou en faisant appel à des intermédiaires tels que des consultants. A des fins analogues, les grandes entreprises de pays tiers ont été de plus en plus nombreuses à ouvrir des bureaux à Bruxelles⁸.

LE PARLEMENT EUROPÉEN, UNE NOUVELLE CIBLE

C'est surtout depuis son élection que le Parlement européen a suscité une attention croissante de la part des groupes d'intérêt. L'exemple des prix agricoles est instructif. Tout de suite après le rejet du budget en 1979, le Parlement s'était prononcé, à travers le rapport Delatte, en faveur de la maîtrise des productions excédentaires. Il entendait lui accorder toute priorité et il refusait dès lors de se prononcer sur quelque hausse de prix que ce soit. Les organisations agricoles réagirent. En 1981, de grandes manifestations furent organisées. Les agriculteurs quittèrent leurs exploitations parce qu'ils voyaient que leurs revenus étaient de plus en plus attaqués à cause de la politique de contrôle des prix. Cette politique était, en effet, le seul compromis auquel put aboutir le Conseil. Les efforts de M. Gundelach pour axer la politique des prix davantage sur les revenus et proposer un prélèvement sur la récolte des productions excédentaires furent dédaigneusement réduits à néant par les manifestants. Effrayés par ces réactions violentes, les collègues du PPE, du Groupe libéral, du Groupe DEP convinrent ensuite de soutenir une hausse commune des prix⁹.

Un autre exemple est fourni par la proposition de directive sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe, qui fut discutée en 1981-1982. Craignant l'adoption de la directive Vredeling, l'UNICE et le patronat entreprirent une action de pression, entre autres sur le Parlement européen. Au cours du débat et de la lutte d'influence auxquels a donné lieu le projet de directive, les organisations et milieux intéressés ont eu recours à toutes sortes de tactiques, allant des mesures dilatoires jusqu'aux menaces. Ainsi, les

8. Communication de la Commission, op. cit., p. 2.

9. Extraits de l'intervention de M. Woltjer, porte-parole du groupe socialiste et membre de la Commission de l'agriculture, *Débats du Parlement européen*, 50 (295), 7 mars 1983, p. 17.

milieux d'affaires européens et américains ont affirmé qu'ils réviseraient leurs projets d'investissements si une obligation d'informer les travailleurs des décisions stratégiques des entreprises et de tenir compte de leur avis était imposée dans la Communauté ; à quoi les syndicats modérés de la CES ont répondu qu'ils remettraient en cause leur soutien aux institutions européennes en cas de recul. En outre, de multiples groupes d'intérêt et entreprises ont apporté leur appui à ces interventions. Ainsi, par exemple, une filiale française d'une multinationale américaine a adressé une lettre au président du Parlement européen afin d'attirer son attention sur les dangers que présente cette proposition et les obligations qu'elle impose. Ces obligations pourraient, d'après elle, faire perdre à leur usine en France son autonomie et sa liberté de décision.

Le groupement des caisses d'épargne de la Communauté européenne a estimé "impératif de tenir compte de la situation particulière des établissements de crédit". En conclusion de leur avis, "les Caisses d'épargne de la Communauté européenne souhaitent que la Commission des Communautés européennes amende sa proposition en tenant compte, d'une part, de la situation particulière du secteur du crédit et, d'autre part, de l'inopportunité de certaines dispositions et obligations de la proposition. Certaines organisations membres, en effet, sont en principe opposées à toute directive en cette matière"¹⁰.

La commission des affaires sociales et de l'emploi du Parlement européen a organisé une audition sur la proposition de la Commission, le 21 octobre 1981. Bien qu'un accord de principe soit apparu au sujet de l'importance d'informer et de consulter les travailleurs à propos des questions qui ont des effets majeurs sur leurs activités, cet échange, loin de dégager un consensus, a mis en relief les points de vue divergents concernant les objectifs et les solutions proposées. A titre d'exemple, l'UNICE en a été confirmée dans sa conviction que les principes de base sur lesquels la Commission a bâti ses propositions doivent être examinés de manière approfondie. Par ailleurs, son Secrétaire général a considéré, dans sa lettre au Président de la commission des affaires sociales et de l'emploi, qu'il n'est pas surprenant que, au lieu de jeter un pont d'entente entre les partenaires sociaux, le projet de la Commission ait produit des effets inverses en raison de sa mauvaise conception¹¹. En conclusion, il a exprimé l'espoir que la commission parlementaire et le Parlement européen seront en mesure de préparer le terrain pour la reprise de consultations sérieuses avec la Commission. De telles consultations, appuyées par les recommandations du Parlement européen, fourniraient l'occasion

d'un examen approfondi des problèmes et de l'opportunité d'une solution par voie de directive. Au fond, l'UNICE remet en question l'utilité et l'opportunité même de la directive, et demande son réexamen au cours de nouvelles consultations.

Dans l'annexe de cette lettre, l'UNICE cherche à identifier les problèmes clés qui lui semblent d'un intérêt particulier pour la commission des affaires sociales et de l'emploi : un nombre considérable d'entreprises, soit 46 644 de plus de 100 employés, seront affectées par la directive ; des instruments qui existent déjà sur les plans communautaire et international devraient être étudiés en profondeur (en particulier, le code de conduite de l'OCDE) ; l'exigence du secret professionnel (et l'inefficacité des mesures de sauvegarde, telles qu'elles ont été proposées par la Commission) ; la possibilité de "pass by", qui tend à accréditer la fausse idée selon laquelle les principales décisions ne se prennent pas au niveau local des succursales mais par le pouvoir central de l'entreprise mère (idée, par surcroît, contredite par la tendance actuelle à la décentralisation) ; quant à l'obligation de consulter et de parvenir à un accord, elle risque de conduire à la paralysie du processus décisionnel dans les entreprises concernées. Quelle que soit la validité des arguments invoqués, l'UNICE vise à déployer une tactique dilatoire et à atténuer, sinon à neutraliser, les effets de la directive.

Après un long processus jalonné par des consultations, travaux en commissions, auditions et débats sur la base de trois rapports, le Parlement européen a adopté son avis en décembre 1982. En juillet 1983, la Commission a transmis au Conseil la "proposition modifiée de directive sur l'information et la consultation des travailleurs", qui a été préparée à la lumière des avis du Comité économique et social (79 voix pour, 61 contre et 11 abstentions) et du Parlement européen (161 voix pour, 61 contre et 84 abstentions), et compte tenu des consultations avec les milieux intéressés auxquelles il a été procédé, en janvier et en février 1983¹².

Dans les considérants qui figurent dans l'exposé des motifs, la Commission se réfère constamment aux amendements proposés par le Parlement, fait qui est une preuve de l'impact produit par l'avis du Parlement sur la Commission. Sur de nombreux points, la Commission a suivi l'avis du Parlement. L'évaluation de l'importance des accès auprès des institutions communautaires aboutit à la conclusion que le Parlement européen est devenu une cible plus importante à la suite de son élection et à mesure qu'augmente sa participation au processus de décision. La fréquence et l'ampleur des relations avec une institution sont un indice de l'importance que les

10. Avis sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe, Bruxelles, 29 avril 1982, p. 2.

11. Lettre du Secrétaire général de l'UNICE du 6 novembre 1981.

12. Dusan Sidjanski, "Les groupes d'intérêt au Parlement européen", p. 552, dans R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (dir.), *Parlement européen. Bilan-Perspectives*, Collège d'Europe, Bruges, De Tempel.

CONCLUSION PROVISOIRE

groupements accordent à cette institution. Il est évident que les groupes d'intérêt concentrent leurs efforts sur les institutions dont ils espèrent pouvoir infléchir les attitudes et les comportements avec un maximum de bénéfices. Cet indice ne permet pas de désigner infailliblement les institutions selon leur poids dans la Communauté. En effet, le choix des groupes est conditionné par deux critères : importance du centre de décision et possibilité du groupe de peser plus ou moins efficacement sur certains de ces centres. Mais les comportements des groupes à l'égard des institutions demeurent néanmoins dans leur ensemble un indicateur précieux pour l'évaluation de la répartition des pouvoirs et de leur efficacité dans la Communauté européenne.

Dans ce développement des pouvoirs du Parlement européen et de son réseau de relations avec les groupes d'intérêt s'inscrit l'impulsion que donne son pouvoir accru en vertu de l'Acte unique et singulièrement le traité de Maastricht. De ce fait, les groupes d'intérêt communautaires ou nationaux qui n'ont pas eu satisfaction auprès de la Commission concentrent leurs efforts sur le Parlement européen dans l'espoir de pouvoir amender la position commune sinon obtenir son rejet par le Parlement européen. Malgré les délais prévus, la procédure de coopération et surtout de codécision peut permettre de freiner le processus, de modifier la position commune et partant le contenu de l'acte final.

Le Parlement européen se profile comme un lieu où peut se dérouler un débat public jetant un éclairage nouveau sur l'objet controversé et obligeant autorités et groupes d'intérêt à expliciter ouvertement leurs positions. En cela déjà, le Parlement européen remplit une fonction vitale pour une démocratie en formation. Le Parlement européen a aussi un rôle important dans la promotion de certaines idées et propositions comme dans le cas de l'environnement. C'est grâce à ses initiatives lancées sous l'impulsion de groupes danois et allemands agissant de concert avec les Verts et soutenues par des députés socialistes, démocrates-chrétiens et quelques libéraux, que la voie a été ouverte à la législation communautaire antipollution. Le Parlement européen qui s'est beaucoup préoccupé de l'environnement a entraîné la Commission dans son sillage et a préparé un terrain favorable à la proposition de son Président de mettre en place une Agence européenne de l'environnement. En cela le Parlement a été un fidèle interprète des aspirations et des préoccupations de l'opinion publique européenne.

L'étude des politiques publiques communautaires et du rôle des groupes de pression et des lobbyistes met en relief la pratique de la consultation qui s'est développée dans l'Union européenne. Cette pratique communautaire reflète la diversité des procédés de consultation que connaissent ses membres et de manière plus générale les démocraties. Au cours de l'élaboration de ses propositions, la Commission consulte continuellement les groupes d'intérêt communautaires ainsi que les experts nationaux à titre personnel, tandis que les ministères de tutelle sont en contact suivis avec leurs clientèles. Ces échanges et ces consultations se sont accrues dans la mesure où les connaissances scientifiques et technologiques se sont développées accentuant la complexité des sociétés industrielles et postindustrielles qui portent la marque d'une spécialisation et d'une interdépendance de plus en plus poussées. La capacité des gouvernements et de la Commission et leurs compétences étant dépassées, ceux-ci ont recours à la consultation de groupes d'intérêt, d'entreprises et d'experts. Dans les relations complexes entre la Commission et les groupes d'intérêt, on peut distinguer trois types de dialogues et de contacts :

- groupes d'experts à l'exemple de ceux qui assistent la Commission dans l'élaboration de ses propositions ;
- comités consultatifs à vocation permanente et générale tels que le Comité économique et social et le Comité des régions, soit des comités à fonctions spécialisées ;
- consultation non structurée sur une base *ad hoc*.

Contrairement à la politique d'autres organisations régionales ou internationales, la Commission n'accorde pas de reconnaissance officielle ni de statut consultatif. Elle cherche en revanche à entretenir un dialogue ouvert avec les groupes d'intérêt et toutes les parties intéressées. Elle a cependant défini quelques principes directeurs dont celui d'une administration ouverte qui, tout en favorisant les fédérations européennes, tient à garantir l'égalité de traitement¹³.

Malgré l'autonomie des institutions communautaires et de la Commission en particulier, il arrive que des groupes organisés et des experts de tous bords s'infiltreront dans les structures d'autorité. C'est pourquoi plus la collaboration avec les groupes d'intérêt tend à s'étendre, plus il est nécessaire d'affirmer l'autonomie du pouvoir communautaire. A ce propos, on est fondé à se demander si la spécialisation à l'intérieur de l'administration de la Commission, le compartimentage qui en résulte et les préoccupations à court terme contribuent à préserver sinon à renforcer son autonomie. D'autant que,

13. Communication de la Commission, *op.cit.*, p. 3-4.

contrairement à l'approche globale et à la cohésion qui est en principe le fait distinctif des gouvernements des pays membres, le Conseil qui a le dernier mot dans le processus de décision tend à éclater en plusieurs conseils spécialisés dont la coordination laisse souvent à désirer. Cette fragmentation des structures administratives et des responsabilités politiques conjuguée avec les liens noués avec les groupes d'intérêt sectoriels risque de provoquer à la longue la cristallisation des structures d'autorité séparées créant ainsi des espèces de sous-gouvernements. Quels que soient les bénéfices escomptés de cette spécialisation des compétences et des responsabilités, il semble vital d'éviter la fragmentation de l'autorité communautaire en cherchant à reconstituer, dans la perspective de la révision de 1996, l'unité de vision politique et la cohérence des programmes et actions communautaires.

Notre approche des interinfluences du politique avec les groupes d'intérêt s'apparente au *polygone des forces* qui se déploient autour des centres de décision formant des coalitions croisées - de groupes, d'États et de segments d'administrations - tout en marquant la fonction privilégiée du pouvoir politique dans un système démocratique national ou communautaire. C'est de surcroît la condition indispensable pour préserver la démocratie d'un glissement vers la technocratie publique ou privée. Le concept du polygone des forces évoque des constellations des forces qui évoluent autour de nombreux foyers dans des milieux et à des niveaux différents. Dans le cadre de l'Union européenne cette dynamique tend à se développer suivant les grands axes qui sont appelés à s'inscrire dans les objectifs, les orientations et les programmes-cadres dont les grandes lignes sont définies par le Conseil européen assisté du Conseil des ministres et de la Commission.

Cette représentation de la réalité communautaire, complexe et mouvante, qui émerge dans le grand espace européen coïncide avec les transformations qui s'opèrent dans les entreprises multinationales en particulier. En effet, celles-ci s'achèment vers un modèle d'organisation horizontal, décentralisé, animé par un leader qui définit les objectifs généraux et répartit les rôles afin d'assurer la participation de tous. Des formes flexibles de coopération sont aussi largement utilisées dans les regroupements de petites et moyennes entreprises qui, de surcroît, se distinguent souvent par leur capacité d'adaptation et d'innovation. Des formes semblables s'apparentant à la méthode fédéraliste - autonomie plus participation - dominent l'organisation et le fonctionnement des groupes d'intérêt européens. Cette évolution s'appuie sur les technologies de communication et sur l'utilisation généralisée des micro-ordinateurs. De fait, ces instruments facilitent le développement des relations horizontales, des réseaux et des modes de participation qui tendent à remplacer ou, en tout cas, à compléter les structures verticales. Une organisation en réseaux se substitue

graduellement à une organisation pyramidale. Grâce à la télématique, les types divers de coopération s'organisent entre unités autonomes au sein de multiples réseaux qui s'associent, autour d'objectifs communs, dans des communautés plus vastes. De plus, les technologies avancées permettent de gérer les sociétés à la fois complexes et fluides et de reconstituer la synergie entre l'interdépendance globalisante et les identités singulières. Ces diverses tendances correspondent aux orientations fédéralistes originales de plus en plus marquées de l'Union européenne¹⁴.

L'Union européenne est la combinaison de deux approches : l'approche intergouvernementale incarnée par le Conseil européen et les Conseils des ministres ; la méthode communautaire qui se reflète dans les pouvoirs autonomes de la Commission, du Parlement européen et de la Cour de justice. Faudra-t-il renoncer à ces deux approches pour recourir à l'approche fédérale ? Et le président Jacques Delors de conclure : "Je crois que c'est la seule voie possible"¹⁵.

14. Dusan Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, PUF, 1993

15. Intervention du président Delors lors de la 2e conférence ECSA-World, Bruxelles, 5 mai 1994.

sous la direction de
Y. MÉNY
P. MULLER
J.-L. QUERMONNE

sous la direction de
Yves MÉNY – Pierre MULLER
Jean-Louis QUERMONNE

POLITIQUES PUBLIQUES EN EUROPE

POLITIQUES PUBLIQUES
EN EUROPE

*Logiques
Politiques*

Lp
24



L'Harmattan

Au-delà des modifications institutionnelles qui, au cours des années quatre-vingt, ont marqué le passage de la Communauté à l'Union européenne, la principale transformation de la dernière décennie est sans doute la constitution progressive d'un *espace européen des politiques publiques*, élément d'un espace public européen en voie de formation. Associant les contributions de 24 spécialistes français et étrangers, l'ouvrage propose, pour la première fois en français, une réflexion globale sur les relations entre politiques de l'Union et politiques nationales ; y a-t-il, au-delà des appartenances nationales, un style et des modes d'action propres à la fonction publique européenne ? Quelle est la spécificité des modes de représentation des intérêts au niveau communautaire ? La mise en œuvre du traité de Maastricht va-t-elle provoquer une recomposition des paysages politiques nationaux ?

Deux domaines, dont l'importance est cruciale pour l'avenir de l'Union européenne, sont particulièrement étudiés : les politiques industrielles et de la concurrence et les politiques de cohésion économique et sociale. Dans les deux cas, il s'agit de vérifier l'hypothèse d'une *convergence* des modes d'élaboration des politiques publiques dans les pays de l'Union et de repérer l'émergence de *références intellectuelles communes* aux pays européens.

Avec la participation de :

Marc Abélès, Richard Balme, Irène Bellier, Elie Cohen, Hervé Dumez, Peter Holmes, Alain Jeunemaître, François Lamoureux, Christian Lequesne, Giandomenico Majone, Sonia Mazey, Yves Mény, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne, Louis Reboud, Jeremy Richardson, Dietrich Rometsch, Philippe Schmitter, Dusan Sidjanski, Andy Smith, Mark Thatcher, Helen Wallace, Wolfgang Wessels, Jacques Ziller.



TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	7
Liste des auteurs	9

Introduction

Un espace européen des politiques publiques <i>Pierre Muller</i>	11
---	----

Première partie

ACTEURS ET PROCESSUS DES POLITIQUES PUBLIQUES EN EUROPE

Chapitre 1

Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leurs implications pour les politiques publiques européennes <i>Philippe C. Schmitter</i>	27
---	----

Chapitre 2

Une culture de la Commission européenne ? De la rencontre des cultures et du multilinguisme des fonctionnaires <i>Irène Bellier</i>	49
---	----

Chapitre 3

La fonction politique européenne : acteurs et enjeux <i>Marc Abélès</i>	61
--	----

Chapitre 4

Nouvelles tendances des groupes de pression dans l'Union européenne <i>Dusan Sidjanski</i>	77
--	----

Chapitre 5

De la liberté des mœurs politiques à un style européen de politique publique ? <i>Sonia Mazey & Jeremy Richardson</i>	95
---	----

Deuxième partie

**L'UNION EUROPÉENNE
ET LES ADMINISTRATIONS NATIONALES**

Chapitre 6

Les relations entre l'Union européenne et les administrations nationales : esquisse d'une problématique
Jacques Ziller..... 119

Chapitre 7

L'interaction administrative allemande et l'Union européenne : la fusion des politiques publiques
Wolfgang Wessels & Dietrich Rometsch 125

Chapitre 8

L'administration centrale de la France et le système politique européen : mutations et adaptations depuis l'Acte unique
Christian Lequesne..... 143

Chapitre 9

Les relations entre la Communauté et l'administration britannique
Helen Wallace..... 155

Chapitre 10

Les administrations nationales vues de Bruxelles
François Lamoureux 171

Troisième partie

**INDUSTRIE ET CONCURRENCE :
CONVERGENCE OU PERSISTANCE DES STYLES
NATIONAUX ?**

Chapitre 11

L'Europe entre marché et puissance : le cas des politiques de l'industrie
Elie Cohen 183

Chapitre 12

Conflits politiques dans le secteur de l'automobile
Peter Holmes..... 203

Chapitre 13

Les États membres et la réglementation communautaire : les politiques de haute technologie de la France et de la Grande-Bretagne
Mark Thatcher..... 219

Chapitre 14

La convergence des politiques de concurrence en Europe
Hervé Dumez & Alain Jeunemaître..... 241

Chapitre 15

Industrie et concurrence : de l'affrontement à la conciliation
François Lamoureux..... 257

Quatrième partie

**DE LA CONVERGENCE ÉCONOMIQUE
À LA COHÉSION SOCIALE**

Chapitre 16

Quelle politique sociale pour l'Europe ?
Giandomenico Majone..... 271

Chapitre 17

La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle
Richard Balme..... 287

Chapitre 18

La Commission, le territoire et l'innovation : la mise en place du programme Leader
Andy Smith..... 305

Chapitre 19

Politiques budgétaires et relance conjoncturelle ?
Louis Reboud..... 319

CONCLUSIONS

Politiques publiques en Europe : une nouvelle division du travail <i>Yves Mény</i>	335
De l'espace public au modèle politique <i>Jean-Louis Quermonne</i>	343

MISE EN PAGES FOURNIE

Achevé d'imprimer par Corlet, Imprimeur, S.A. - 14110 Condé-sur-Noireau (France)
N° d'imprimeur : 9596 - Dépôt légal : mars 1995 - *Imprimé en C.E.E.*