

SONIA MAZEY  
ET JEREMY RICHARDSON

FAIRE FACE À L'INCERTITUDE  
STRATÉGIES DES GROUPES DE PRESSION  
DANS L'UNION EUROPÉENNE

52 ORGANISATION, NÉGOCIATION  
ET JEUX À NIVEAUX MULTIPLES

Les intérêts constitués trouvent un grand nombre de points d'entrée dans l'Union européenne et ils sont particulièrement attentifs à tout changement survenant dans la distribution du pouvoir entre les institutions existantes et les différents niveaux de gouvernement. Il y a une « logique » inhérente au comportement des groupes de pression qui les porte à recibler leurs stratégies de lobbying afin de prendre en compte la nouvelle répartition du pouvoir<sup>1</sup>. Tout comme les groupes de pression français ont été amenés à recibler leurs stratégies de lobbying à la suite des changements intervenus dans la répartition du pouvoir politique à l'avènement de la V<sup>e</sup> République, les groupes de pression doivent aujourd'hui s'ajuster à un jeu politique complexe à plusieurs niveaux au sein de l'Union européenne. Un des éléments clés de cette nouvelle situation réside dans le fait que tous les acteurs politiques travaillent dans des conditions de grande incertitude. Le jeu politique au sein de l'Union européenne est un bon exemple d'une série de jeux fragmentés dans laquelle il est difficile pour chaque joueur de comprendre la rationalité du comportement des autres joueurs<sup>2</sup>. Il s'agit donc d'un jeu dans lequel même des partenaires auxquels on peut traditionnellement faire confiance deviennent par nature même peu fiables, et dans lequel chacun doit développer des processus plus flexibles de formation de préférence.

Du point de vue des décideurs politiques au niveau européen, les groupes de pression peuvent fournir une information technique, ils peuvent signaler de possibles problèmes au sein des États membres et,

s'ils sont mobilisés, ils peuvent offrir un soutien essentiel à des mesures politiques particulières et, en fait, au processus d'intégration lui-même. Tout comme il existe une « logique » de l'organisation des groupes de pression, il existe également une « logique de négociation » qui encourage les décideurs politiques européens à intégrer ces groupes dans le processus politique. Ceci est peut-être particulièrement vrai dans un système politique tel que l'Union européenne, au sein duquel les politiciens sont confrontés à des problèmes uniques dans la formulation de lois qui puissent s'appliquer dans quinze États membres très différents. Chacun de ces États a des traditions et des styles de réglementation particuliers, et produire des propositions susceptibles de mobiliser des coalitions majoritaires au sein du Conseil des ministres et au sein du Parlement européen est une tâche particulièrement difficile. Une façon de le faire est d'intégrer les groupes de pression directement à tous les niveaux du processus politique, en commençant par l'identification des problèmes pour finir avec la mise en place des mesures adoptées.

53

De notre grande série d'entretiens avec plus de quarante officiels de la Commission et de notre enquête épistolaire auprès de cinquante officiels appartenant à plusieurs Directions générales (DG), il ressort clairement que ces responsables accordent une grande importance à la consultation des groupes de pression, comme l'illustre un certain nombre de réponses typiques :

« Je considère la consultation comme une source très importante et très utile d'information pour garantir que les mesures législatives adoptées par la Commission européenne soient efficaces et utiles dans le "monde réel". »

Responsable hollandais, DG XV

« Nous accordons une grande valeur à une consultation ouverte, permanente et approfondie – formelle et informelle –, toute notre activité en dépend. »

Responsable britannique, DG XIII

« Le type d'apport qui est maintenant fourni est bien plus structuré

---

3. Desmond Dinan, *An Ever Closer Union ? An Introduction to the European Community*, Londres, Macmillan, 1994, p. 277.

– nous recevons des contributions écrites qui sont fondées sur un consensus bien établi et, en général, bien argumenté. »

Responsable français, DG XIII

54

Nous avons également demandé aux responsables de la Commission de classer certaines affirmations à propos du lobbying sur une échelle allant de « tout à fait d'accord » à « tout à fait en désaccord ». En réponse à l'affirmation : « *La Commission ne peut pas fonctionner en tant que formulateur de politique sans l'assistance active et le conseil d'organes extérieurs* », la grande majorité des personnes interrogées s'est déclarée « tout à fait d'accord ». Les responsables semblent d'ailleurs mettre ce point de vue en pratique : au cours d'un mois typique, il est normal pour la plupart des membres de la Commission d'avoir des contacts avec une dizaine de groupes de pression ou d'entreprises différentes. De nombreux responsables mentionnent entre dix et vingt groupes ou entreprises différents avec lesquels ils avaient été en contact au cours du mois précédant l'enquête (février 1992). De la même façon, la fréquence des contacts entre les responsables, les groupes et les entreprises est assez grande. Par exemple, un responsable italien de la DG XII déclare avoir eu cinquante contacts épistolaires et trente contacts téléphoniques avec des groupes au cours du mois précédant l'enquête, bien qu'une fourchette plus habituelle soit les sept contacts écrits et les dix contacts téléphoniques et quatre rencontres officielles avec des groupes ou entreprises rapportés par un responsable belge de la DG III. On pourrait arguer que centrer l'attention sur les contacts entre les groupes de pression et la Commission fournit une image déformée de la nature du système européen de groupes de pression. Cependant, le Parlement européen connaît le même phénomène, comme le rapporte Desmond Dinan quand il écrit que l'on a assisté à « une multiplication du lobbying au niveau du Parlement européen<sup>3</sup> ».

L'europanisation du processus politique est également influencée par le comportement des acteurs politiques au niveau national. Les gouvernements des États membres sont de plus en plus conscients du besoin de renforcer leurs liens avec leurs propres groupes de pression

4. Department of Trade and Industry, *Review of the Implementation and Enforcement of EC Law in the UK*, Londres, DTI, 1993, p. 5.

5. K. Kohler, « Germany, fragmented but strong lobbying », in M.P.C. Van Schendelen (éd.), *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1993.

6. Jacqueline Nonon, *Agir pour ne pas subir*, Paris, ministère des Affaires européennes, 1989.

afin de coordonner le lobbying national à Bruxelles. Le gouvernement britannique est particulièrement explicite dans son désir de consolider ses liens avec les hommes d'affaires de son pays afin de renforcer ses propres chances de gagner à Bruxelles. Ainsi, dans son bilan pour 1993 du système de consultation des groupes de pression (en particulier ceux qui représentent le monde des affaires) à propos de la législation européenne, il recommandait que :

« les ministères identifient le plus tôt possible (c'est-à-dire dès qu'apparaissent des signes que la Commission européenne s'intéresse à une certaine question et commence à élaborer des propositions) les acteurs clés dans le monde des affaires. Les ministères devraient alors considérer, avec ces acteurs clés, la façon dont les intérêts du Royaume-Uni pourraient être présentés de la façon la plus efficace ; [...] une fois les acteurs clés identifiés, nous recommandons que les ministères établissent un collège consultatif avec ces derniers, les administrations concernées et les autres principaux groupes de pression<sup>4</sup> ».

55

La mise en place de groupes consultatifs par les ministères en Grande-Bretagne est maintenant très répandue. Des approches similaires ont été adoptées par d'autres États membres. De la même façon, « les très fortes traditions (souvent néocorporatistes) de relations entre le gouvernement et les groupes de pression en Allemagne facilitent une réelle coordination, dans chaque secteur, du lobbying allemand au niveau de la Communauté européenne, reflétant la "position privilégiée" dont jouissent les associations patronales au sein du processus de décision politique<sup>5</sup> ». A l'opposé, en France, où la coordination entre l'État et les groupes de pression n'a pas toujours été très efficace, le ministre socialiste des Affaires européennes (1988-1990), Édith Cresson, décida, en 1988, de mettre en place un certain nombre de Groupes d'étude et de mobilisation autour de thèmes relevant de la politique européenne. Ces groupes visaient à faciliter l'échange d'information à propos de l'évolution de la politique communautaire entre les

7. Francine Londez, « Le lobbying des entreprises françaises et la construction du Marché unique », *Annales des Mines*, février 1989, p. 120-122.

8. Jean-Dominique Giuliani, *Marchands d'influence. Les lobbies en France*, Paris, Éd. du Seuil, 1991.

9. Wyn Grant, « Pressure groups in the European Community : an overview », in Sonia Mazey et Jeremy Richardson (dir.), *op. cit.*, p. 28.

10. *Ibid.*

11. Emil Kirchner, « Interest group behavior at the community level », in Leo Hurwitz (dir.), *Contemporary Perspectives in European Integration*, Westport, CT, Greenwood Press, 1980.

groupes, les responsables et les ministres au niveau national<sup>6</sup>. De façon plus générale, les groupes français ont dû s'adapter au modèle « anglo-saxon » de lobbying qui caractérise le processus politique européen. « Le lobbying à la française – qui s'appuie sur des contacts entre les élites de l'administration et du monde des affaires ayant une formation intellectuelle et une éducation similaires – ne peut être transposé à Bruxelles<sup>7</sup>. » D'où l'appel d'Édith Cresson aux chefs d'entreprise français pour qu'ils soient présents et actifs à Bruxelles<sup>8</sup>.

56 On voit donc apparaître, au sein du processus politique européen, un phénomène similaire aux très anciennes traditions de prise de décision politique au niveau national en Europe occidentale, à savoir un degré élevé d'intégration des groupes de pression dans le processus politique, fondé sur la double « logique » de l'organisation et de la négociation. Cela semble se produire aux deux principaux niveaux du processus politique européen – au niveau européen lui-même et au niveau des États membres. En effet, l'importance du lobbying européen à ces deux niveaux met en lumière un paradoxe important : le déplacement des centres de pouvoir au niveau européen dans de nombreux secteurs a produit une prolifération du lobbying au niveau supranational tout en intensifiant également le lobbying au niveau national. En effet, certains observateurs continuent de mettre l'accent sur la *primauté* du lobbying au niveau des gouvernements nationaux comme étant le moyen le plus efficace pour les groupes de pression d'influencer les décisions politiques au niveau européen<sup>9</sup>. Cependant, Grant concède qu'il peut s'agir là d'une stratégie risquée à cause du système de majorité qualifiée et parce que les décisions politiques sont souvent prises par un processus de négociations au finish<sup>10</sup>.

## DE LA SOUS-REPRÉSENTATION À LA SUR-REPRÉSENTATION AU NIVEAU EUROPÉEN ?

12. *Ibid.*, p. 96-97.

13. Dusan Sidjanski, « Pressure groups and the European Community », in Carol Ann Cosgrove et Kenneth J. Twitchett (dir.), *New International Actors. The United Nations and the European Economic Community*, Londres, Macmillan, St Martin's Press, 1970, p. 402.

14. Sonia Mazey, « The development of EU equality policies : bureaucratic expansion on behalf of women ? », *Public Administration*, vol. 73, n° 4, p. 606. C'est nous qui soulignons.

15. Maria Green Cowles, « Setting the agenda for a New Europe : the ERT and EC 1992 », *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n° 4, p. 504.

16. Emil Kirchner, *Trade Unions as Pressure Groups in the European Community*, Farnborough, Saxon House, 1977, p. 28.

Une des premières études systématiques de l'apparition d'un système de groupes de pression européen est l'analyse de la formation des groupes de pression proposée par Emil Kirchner<sup>11</sup>. Il cite une étude antérieure des groupes de pression européens menée par Meynaud et Sidjanski, selon laquelle « nombre de ces groupes se sont établis au niveau de la Communauté en réponse à la formation d'un nouveau centre décisionnel et en résultat des avantages attendus de l'action de la Communauté<sup>12</sup> ». L'étude de Sidjanski montrait comment certains de ces groupes s'étaient formés au moment même où les institutions européennes étaient mises en place, d'autres lorsqu'il était devenu clair que les pouvoirs de réglementation de la CEE pouvaient effectivement influencer différents groupes de pression<sup>13</sup>. Sidjanski et d'autres ont noté que les bureaucrates favorisent souvent l'émergence et la création de groupes de pression, reflétant ainsi la logique « fonctionnelle » mentionnée plus haut. Par exemple, Sonia Mazey affirme que, depuis la fin des années soixante-dix, « la Commission a également encouragé le développement de réseaux transnationaux de femmes et mis en place des réseaux européens d'« experts » dans le but de suivre la politique d'égalité et d'apporter des conseils sur certains de ses aspects. Cette *stratégie de mobilisation de secteurs* correspond bien aux théories de l'expansion bureaucratique et aux modèles néo-fonctionnalistes d'intégration européenne<sup>14</sup> ». Un phénomène similaire a été identifié par Maria Green Cowles qui décrit le rôle de la Commission dans la mise en place de la Table ronde européenne<sup>15</sup>.

57

Emil Kirchner souligne qu'un autre phénomène souvent relevé dans les études des systèmes nationaux de groupes de pression était présent dès les premières années de l'Union, à savoir le fait que l'existence de groupes invite à la formation d'autres groupes. Si un groupe d'intérêt ne mobilise pas au niveau européen, il risque de laisser un espace politique qui sera occupé par des intérêts rivaux et fait confiance exclusivement à son propre gouvernement, ce qui représente une stratégie à haut risque, comme on le verra plus loin. Ainsi, Emil Kirchner suggère

17. Andrew McLaughlin et Grant Jordan, « The rationality of lobbying in Europe : why are Euro-Groups so numerous and so weak ? Some evidence from the car industry », in Sonia Mazey et Jeremy Richardson (dir.), *op. cit.*, p. 155.

18. A. Legendre, « France : the State's power under pressure », in M.P.C. Van Schendelen (dir.), *op. cit.*, p. 53.

19. Jacqueline Nonon et Michael Clamen, *L'Europe et ses couloirs : lobbying et lobbyistes*, Paris, Dunod, 1991.

que des groupes de pression représentant les syndicats sont apparus quand ces derniers ont commencé à percevoir la menace potentielle représentée par les groupes de pression liés au patronat à Bruxelles<sup>16</sup>.

58 Une stratégie similaire visant à contourner les risques a été mise en évidence pour de puissantes compagnies multinationales. McLaughlin et Jordan expliquent qu'un « stimulant négatif » est à l'œuvre quand des entreprises décident ou non de devenir membre de l'association européenne représentant leur industrie. Si une entreprise décide de ne pas devenir membre, l'association européenne peut « produire des décisions de groupe indésirables<sup>17</sup> ». Il en va de même pour les associations nationales. Ainsi, les associations nationales françaises ont cherché à renforcer leurs positions au sein des fédérations européennes en obtenant des présidences clés de comités d'importance stratégique dans ces dernières<sup>18</sup>. Un bon exemple est offert par les producteurs français de « granulats » (matériaux utilisés dans les industries de la construction et du bâtiment). Conscients de l'importance croissante des normes et réglementations européennes affectant leur industrie, les producteurs français ont proposé en 1987 la création d'une *Union européenne des producteurs de granulats (UEPG)*. Le siège social de l'association est à Paris, et le président tout comme le secrétaire général sont français. A l'instigation des producteurs français, l'UEPG a établi des liens étroits avec la Commission : elle fournit des experts au comité de normalisation et a établi au sein de ce comité une commission technique distincte pour les « granulats ». Ce comité comprend six sous-comités et six groupes de travail au sein desquels les représentants français détiennent les positions clés, telles que celle de président ou de rapporteur<sup>19</sup>.

La contre-attaque, ou les stratégies visant à minimiser les risques, explique en partie l'accroissement apparemment sans fin de la mobilisation des groupes de pression au niveau européen. Un peu à l'image d'une boule de neige qui roule, le lobbying accroît le lobbying.

---

20. Emil Kirchner, « International trade union collaboration and the prospects for European industrial relations », *West European Politics*, vol. 3, n° 1, p. 132.

21. Cité par Justin Greenwood, Jürgen Grote et Karsten Ronit (dir.), *Organized Interests and the European Community*, Londres, Sage, 1992,

22. SEC (92) 2272 final. *An Open Structured Dialogue Between the Commission and Interest Groups*, Bruxelles, Commission européenne, 2 décembre 1992, p. 4.

23. Jeremy Richardson, « EU water policy : uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions », *Environmental Politics*, vol. 3, n° 4, p. 153.

24. Sonia Mazey et Jeremy Richardson, « Agenda setting, lobbying and the 1996 IGC », in G. Edwards et A. Pijpers (dir.), *The European Union of the Agenda 1996*, Londres, Pinter, 1996.

Il serait tout à fait erroné, cependant, d'expliquer l'apparition d'un système européen de groupes de pression seulement en ces termes défensifs. Comme le remarque Emil Kirchner à propos des syndicats, il existe également une perception des effets *positifs* de l'organisation au niveau européen. Il suggère que l'un des objectifs de la mobilisation des syndicats à Bruxelles « est de promouvoir, au niveau européen, les intérêts qu'il devient de plus en plus difficile de défendre au niveau national<sup>20</sup> ». Nous estimons qu'il s'agit là, de plus en plus, d'une des motivations essentielles derrière la persistance et le développement du système européen de groupes de pression, en accord avec la théorie néo-fonctionnaliste. Cela est particulièrement vrai pour des groupes confrontés à des problèmes transnationaux, comme les groupes de défenseurs de l'environnement, les autorités régionales et locales et les compagnies multinationales qui cherchent à réduire les coûts entraînés par les négociations avec quinze systèmes de réglementations différents. Le rythme de formation d'associations européennes a cependant ralenti depuis les années soixante et soixante-dix alors que chaque secteur a créé sa propre association. Ainsi, en 1986, Grote identifiait six cent cinquante-quatre associations européennes<sup>21</sup>. Cependant, la croissance d'autres formes de représentation au niveau européen semble avoir été presque exponentielle. En 1992, la Commission estimait à pas moins de trois mille « les groupes de pression spéciaux de différents types à Bruxelles, avec près de dix mille employés travaillant dans le secteur du lobbying<sup>22</sup> ». En outre, elle estimait que plus de deux cents entreprises avaient une représentation directe à Bruxelles et qu'il y avait environ cent agences d'experts en lobbying à Bruxelles. Sur n'importe quelle question, il existe donc un potentiel de mobilisation pour un grand nombre de groupes de pression. Par exemple, en septembre 1993, la DG XI a organisé une conférence pour discuter une possible modification des lois européennes sur l'eau potable. Près de deux cent cinquante personnes y ont participé, parmi lesquelles presque tous les acteurs potentiellement concernés par le secteur de l'eau<sup>23</sup>. De même quand, en octobre 1995, le Parlement européen a organisé une audition publique sur certains aspects de la Conférence intergouvernementale de 1996, les représentants d'une centaine de groupes de pression étaient présents<sup>24</sup>.

Cette prolifération du lobbying s'explique par l'arrivée à Bruxelles

---

25. Jacqueline Nonon et Michael Clamen, *op. cit.*, p. 230.



de différents types de lobbies. Tout d'abord, on a assisté à un essor des experts en lobbying (les fameux « mercenaires »). En deuxième lieu, de plus en plus d'associations *nationales* ont désormais des bureaux permanents à Bruxelles en plus de leur participation à l'association européenne correspondante. En troisième lieu, un bien plus grand nombre d'entreprises individuelles ont également leur propre équipe de lobbying à Bruxelles dans le cadre d'une approche « au corps à corps » de la stratégie de pression. Jacqueline Nonon et Michael Clamen, par exemple, rapportent que, malgré leur réticence de départ à s'engager dans le lobbying européen, au début 1991, environ cinquante intérêts constitués français étaient représentés par des équipes permanentes à Bruxelles. On trouvait parmi eux quatorze collectivités locales et régionales, vingt-cinq entreprises individuelles et associations de secteur et quinze organisations professionnelles et organisations générales de producteurs<sup>25</sup>. Notre propre enquête auprès des membres de la Commission en 1992 a confirmé cette tendance, dans certaines Directions en tout cas.

Il est donc clair que le système européen de groupes de pression est désormais très étendu. Alors que l'éventail de prises de décision politiques européennes s'élargissait et que la législation européenne devenait plus technique et détaillée, un nombre croissant d'intérêts constitués en sont venus à considérer la politique européenne comme un élément clé de leur environnement organisationnel. Il reste à mesurer le succès et le rapport coût/performance de cette forte densité de représentation. Par exemple, l'efficacité des associations européennes varie fortement. Elles sont souvent critiquées pour leur lourde procédure décisionnelle interne, leur niveau insuffisant de ressources et leur personnel réduit. Malgré la nette préférence affichée de la Commission pour les négociations avec les associations européennes (due au fait que la Commission espère qu'elles rempliront une des fonctions des groupes de pression – le *regroupement* des revendications), les responsables tendent en général à consulter les associations nationales ou les

26. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1984, p. 21.

27. John Peterson, « Decision-making in the European Union : towards a framework for analysis », *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 1, p. 69-94 ; et Jeremy Richardson, « Policy-making in the EU : interests, ideas, and garbage cans of primeval soup », in Jeremy Richardson (dir.), *European Union : Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1996,

28. Jeremy Richardson, « EU water policy : uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions », *op. cit.*

entreprises elles-mêmes, ce qui leur semble le moyen le plus efficace d'obtenir rapidement des informations fiables. Les groupes de pression et les entreprises, de leur côté, réalisent que la Commission est très portée à placer de nouveaux problèmes et de nouvelles idées dans ce que John Kingdon appelle le « brouet primordial » à partir duquel les mesures politiques sont concoctées<sup>26</sup>. Les groupes de pression ont donc une raison spéciale d'établir des liens étroits avec la Commission. C'est pour eux un moyen d'influencer à la fois l'identification et la formulation des mesures politiques européennes, comme on le verra plus loin. De façon croissante, bien sûr, le Parlement européen s'est assuré une place plus importante dans le processus politique et a donc poussé vers le haut la liste des cibles du lobbying, en fonction des questions et de l'application de la procédure de codécision. Même des groupes très puissants ont compris les risques que représentaient les réformes des pouvoirs législatifs du Parlement européen, dans la mesure où celles-ci ont accru le caractère imprévisible du processus politique européen.

61

#### MANŒVRER DANS DES ENVIRONNEMENTS PEU FAMILIERS : DES RÉSEAUX POLITIQUES STABLES ET INSTABLES

Comme dans tous les systèmes politiques, il existe une tendance à l'apparition de « regroupements d'intérêt » dans des domaines politiques particuliers et autour de mesures politiques spécifiques. Des systèmes stables de relations peuvent se développer, ce qui explique la popularité, dans les études comparatives des politiques publiques des modèles de « communauté politique » ou de « réseaux politiques »<sup>27</sup>. Cependant, il existe des variations importantes entre les secteurs et dans le temps. Certains secteurs peuvent ne jamais être « gérables » et peuvent présenter un processus politique caractérisé par « agendas incertains, des réseaux changeants, et des coalitions complexes »<sup>28</sup>. Cependant, la volonté de tous les participants de construire des environnements politiques stables – de rechercher une certaine forme d'« ordre négocié » – est en fait très forte. Certains signes indiquent d'ailleurs que la Commission, agissant comme une espèce de « bourse politique », souhaite établir une forme de *consultation institutionnalisée*, voyant là un moyen de stabiliser le pro-

---

29. H. Rein et D. Schön, « Frame-reflective policy discourse », in P. Wagner, C.H. Weiss, B. Wittrock, et H. Wollman (dir.), *Social Sciences Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 262.

cessus politique. Par exemple, la Commission utilise habituellement des comités consultatifs, des groupes d'experts, des conférences, des séminaires et des ateliers afin de réunir les « intérêts concernés ». Une telle pratique peut remplir deux fonctions. Elle peut aider à la formation d'un consensus et être un moyen d'amener subtilement les différents groupes affectés par la politique en question à accepter un « cadre » commun pour aborder les problèmes. Selon la définition de Rein et Schön, un tel « cadre est une perspective qui peut permettre de donner un sens à une situation amorphe et mal définie et d'agir sur elle<sup>29</sup> ». Ces « cadres » peuvent devenir de puissants instruments politiques à la fois pour influencer les processus de formation des préférences de tous les acteurs et pour contrôler les débats ultérieurs à propos de mesures politiques spécifiques. Nous estimons que ce processus d'encadrement – dont il n'est le plus souvent pas fait mention – est sans doute la phase la plus cruciale de la formation de la politique de l'Union européenne et, en conséquence, du processus de lobbying.

#### MANŒVRER DANS DES ENVIRONNEMENTS PEU FAMILIERS : JOUER SUR SON PROPRE TERRAIN OU À L'ÉTRANGER

Comme nous l'avons suggéré plus haut, il existe un important débat pour savoir s'il est préférable, pour les groupes de pression, de travailler au niveau des gouvernements des États membres plutôt qu'au niveau des institutions européennes. Les lobbyistes les plus sophistiqués exercent leur influence aux deux niveaux, et se donnent comme but ultime le développement d'une perception commune d'un problème et de ses solutions à tous les niveaux du système politique de l'Union européenne. Nous revenons là au concept d'« encadrement » développé par Rein et Schön. Si l'on prend l'exemple d'un des événements politiques clés de l'histoire récente de l'Union européenne, l'adoption de l'Acte unique européen (AUE) et l'apparition du programme de 1992, on peut voir comment il est possible de produire des interprétations oppo-

---

30. Andrew Moravcsik, « Negotiating the Single European Act », in Stanley Hoffmann et Robert E. Keohane (dir.), *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 75. C'est nous qui soulignons.

31. Andrew Moravcsik, « Preferences and power in the European Community : a liberal intergovernmentalist approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 3, n° 4, p. 507.

32. *Ibid.*

sées d'événements similaires.

La déclaration classique de la position intergouvernementale est sans ambiguïté. Dans son étude des négociations autour de l'Acte unique européen, Andrew Moravcsik conclut : « ... même si les institutions supranationales jouent un rôle important pour cimenter les négociations existantes entre les États comme fondation d'un nouvel élan vers l'intégration, *la source première d'intégration réside dans les intérêts des États eux-mêmes et le pouvoir relatif que chacun apporte à Bruxelles*<sup>30</sup> ». Dans un passage crucial d'un article ultérieur, il explique que « la structure institutionnelle unique de la Communauté européenne n'est acceptable pour les gouvernements nationaux que dans la mesure où elle renforce, plutôt qu'affaiblit, leur contrôle sur les affaires intérieures, leur permettant d'atteindre des objectifs qui resteraient, autrement, hors de leur portée<sup>31</sup> ». L'essence de son argumentation est que les institutions européennes renforcent le pouvoir des gouvernements nationaux.

63

Cette analyse présente deux faiblesses essentielles. En premier lieu, il est possible d'expliquer que, loin de « ... renforcer l'autonomie des dirigeants nationaux vis-à-vis des groupes sociaux particuliers dans leur propre société politique<sup>32</sup> », la structure institutionnelle unique de l'Union européenne peut, de façon tout aussi logique, l'affaiblir. Cela découle du fait que dans le contexte de jeux fragmentés, à niveaux multiples et dans diverses arènes, le *principe d'incertitude* est d'une importance capitale. Les États peuvent très bien être des acteurs rationnels – bien que des politiciens nationaux peuvent agir rationnellement pour défendre leurs propres intérêts plutôt que ceux de l'État – mais c'est aussi le cas des groupes de pression nationaux et, de plus en plus, des groupes de pression *transnationaux*. Si ces derniers agissent également de façon rationnelle, ils seront conscients du fait que la capacité d'un État d'influencer, sinon de contrôler, le processus politique européen est extrêmement limitée. En conséquence, il est souvent rationnel, pour eux aussi, de chercher directement des solutions supranationales. L'euro-

33. Simon Bulmer, « Domestic politics and European Community policy-making », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, p. 360.

34. Wayne Sandholtz et John Zysman, « Recasting the European bargain », *World Politics*, vol. 42, 1989, p. 116.

35. Maria Green Cowles, *op. cit.*, p. 522.

36. James Caporaso et John T.S. Keeler, « The European Union and regional integration theory », in Carolyn Rhodes et Sonia Mazey (dir.), *The State of the European Union*, vol. 3 : *Building a European Polity ?*, Boulder, Lynne Rienner/Longman, 1995, p. 45.

péanisation du processus décisionnel – c'est-à-dire le transfert du pouvoir de décision à un niveau supranational, même s'il s'agit d'un niveau où les États conservent un rôle très important – a contribué autant à l'affaiblissement qu'au renforcement du rôle politique des États. Comme le suggère Simon Bulmer, « ... une enquête approfondie révèle que les gouvernements nationaux sont, dans de nombreux cas, prisonniers de circonstances domestiques et internationales<sup>33</sup> ».

D'autres observateurs ont souligné que les activités transnationales des groupes de pression nationaux – et l'apparition de groupes de pression vraiment *européens* qui ne posent pas les problèmes en termes nationaux – ont affaibli la position intergouvernementale. Cela est en particulier le cas dans ces domaines politiques qui, selon Andrew Moravcsik, renforcent la thèse intergouvernementale. Ainsi, Wayne Sandholtz et John Zysman expliquent que le projet de 1992 doit beaucoup plus à la collaboration étroite entre le monde des affaires et la Commission – de même, admettent-ils volontiers, aux gouvernements nationaux dont la politique et les perspectives ont changé. Ainsi, selon eux, « on peut dire que le monde des affaires européen et la Commission ont, ensemble, contourné les processus gouvernementaux nationaux et établi le programme qui a focalisé l'attention<sup>34</sup> ».

De même, Maria Green Cowles affirme que « le programme du marché unique a été établi par les intérêts économiques<sup>35</sup> ... ». Et, selon l'interprétation de ses données par James Caporaso et John T.S. Keeler, « ... au moment où les dirigeants politiques sont arrivés à la table de négociations, une grande partie du travail avait déjà été accomplie<sup>36</sup> ». On peut donc se demander où les ministres nationaux acquièrent le « bagage intellectuel » qu'ils apportent au Conseil des ministres. Avec qui des dirigeants tels que Helmut Kohl, François Mitterrand et Margaret Thatcher discutaient-ils ? Comment en sont-ils venus à croire que le programme de 1992 était une bonne idée et de plus dans leur intérêt national ? D'autres études soulignent l'importance, de ce point de vue, des liens entre les dirigeants d'entreprise, qui agissent au niveau transnational, et les dirigeants politiques nationaux. Ainsi, les entretiens réalisés par Wayne Sandholtz et John Zysman confirment-ils que la Table ronde européenne est devenue un lobby puissant au niveau des

37. Wayne Sandholtz et John Zysman (citant Van Tulder et Junne), *op. cit.*, p. 117.

38. Peter Haas, « Introduction : epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, 46, 1, p. 12-35.

39. Wayne Sandholtz et John Zysman, *op. cit.*, p. 107.

gouvernements nationaux. Ils citent un membre du cabinet de Jacques Delors qui déclare : « Ces hommes sont très puissants et dynamiques [...] si nécessaire, ils peuvent appeler leur propre Premier ministre et défendre leur position<sup>37</sup>. »

C'est de cette façon que des « changements d'humeur », des modifications du « baromètre de l'opinion » et de nouvelles « modes politiques » apparaissent. Tout comme les responsables politiques internationaux et nationaux se tournent vers les communautés épistémiques en période d'incertitude<sup>38</sup>, les responsables politiques écoutent également les dirigeants du monde de l'économie et de la finance, en particulier quand ils sont confrontés à des problèmes et des incertitudes économiques. Et comme le notent Wayne Sandholtz et John Zysman, le mouvement vers 1992 a été marqué d'incertitude : « Ni les préférences pour de possibles stratégies ni les bénéfices qui pouvaient en découler n'étaient ou ne sont tout à fait clairs<sup>39</sup>. »

65

#### FORMATION FLUIDE DES PRÉFÉRENCES EN FAVEUR DE SOLUTIONS EUROPÉENNES

On pourrait donc conclure sur cette note d'incertitude. Il s'agit là d'une affliction dont souffrent tous les acteurs du processus politique de l'Union européenne. Dans de telles situations, les acteurs politiques, qui possèdent certains attributs « décisionnels », ou de « comportement », peuvent avoir un avantage particulier dans la construction de situations gagnantes dans une série de jeux fragmentés. Deux de ces attributs peuvent être, tout d'abord, le développement d'une vue à long terme de l'Europe et de sa place dans le processus de globalisation et, ensuite, la capacité de réorganiser rapidement ses préférences en réponse aux circonstances changeantes au fur et à mesure que le jeu politique avance. Au moins *quelques* groupes de pression européens semblent posséder ces attributs. Par exemple, les grandes sociétés multinationales opèrent

40. John P. Heinz, Edward O. Lauman, Robert L. Nelson et Robert H. Salisbury, *The Hollow Core. Private Interests in National Policy-Making*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993, p. 392.

41. Paul Sabatier, « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy orientated learning therein », *Policy Sciences*, 21, 1988, p. 128-168.

42. Daphné Josselin, « Domestic policy networks and European negotiations : evidence from British and French financial services », *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 2, 1996, p. 297-317.

43. *Ibid.*

dans un contexte européen et global. Elles peuvent aussi avoir des processus de formation de préférences et de prise de décision plus flexibles que, disons, les États membres, ou les entreprises « ancrées » uniquement dans des systèmes de groupes de pression nationaux. Comme John Heinz et ses collègues le suggèrent dans leur étude des groupes de pression américains, « la représentation d'intérêts est un processus d'apprentissage. La compréhension qu'a un groupe de ses intérêts peut changer en fonction d'une meilleure analyse ou compréhension de son expérience passée<sup>40</sup> ».

66

Si, comme ces auteurs l'expliquent, l'incertitude appelle l'incertitude, il serait rationnel pour tous les groupes de pression qui souhaitent influencer le processus politique européen d'éviter de se laisser enfermer dans un seul système de relations – par exemple avec « leur » gouvernement national – ou dans une seule « coalition de défense »<sup>41</sup> ou une seule communauté et un seul réseau politiques. Ainsi, dans une des rares études comparatives détaillées des variations nationales des réseaux politiques et de leur effet sur le lobbying européen, Daphné Josselin compare les réseaux politiques français et anglais dans le secteur des services financiers et conclut que les réseaux politiques domestiques

« ... dans lesquels les acteurs privés conservaient une autonomie relative, en partie du fait du manque de confiance et du besoin d'information, semblent être mieux adaptés à la poursuite de multiples objectifs [de lobbying] ; à l'inverse, les structures verticales, dominées par l'État, n'encouragent pas le développement de stratégies actives de relations transnationales de la part des organisations non gouvernementales<sup>42</sup> ».

Les acteurs britanniques de ce secteur, qui étaient « moins liés que les Français à une structure politique stricte, semblaient mieux à même d'exploiter le système de lobbying à multiples entrées de l'Union européenne<sup>43</sup> ».

Le cas français offre également un exemple intéressant du manque

---

44. Grant Jordan et Jeremy Richardson, « The British policy style or the logic of negotiation ? », in Jeremy Richardson (dir.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin, 1982, p. 97-98. L'étude d'Epstein est à paraître en 1997.

45. Edgar Grande, « The State and interest groups in a framework of multi-level decision making : the case of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 3, 3, 1996, p. 318-338.

46. Adrienne Héritier, « The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes : regulatory policy as patchwork », *Journal of European Public Policy*, 3, 2, 1996, p. 149-167.

de fiabilité des gouvernements nationaux en tant que partenaires dans le jeu politique. L'étude menée par Epstein sur le rôle de la communauté politique agricole française dans les négociations du GATT est instructive. Il conclut qu'à un certain point des négociations de l'Union européenne avec le GATT, le gouvernement français a marginalisé les groupes de pression agricoles et s'est décidé de façon explicite en faveur d'un « processus de décision internalisé » qui excluait les paysans<sup>44</sup>. Il poursuit en montrant comment, après s'être vus évincés du centre du processus politique au niveau national, certains groupes ont déplacé leur attention vers l'Europe pour tenter d'influencer la politique du GATT, grâce à l'action des institutions et des groupes de pression supranationaux. Ainsi, la cohabitation établie de longue date entre le gouvernement français et les paysans s'est effondrée quand il semblait dans l'intérêt du gouvernement d'alors de la mettre de côté – de façon temporaire – dans l'intérêt de considérations nationales plus larges. C'est là

67

---

47. Department of Trade and Industry, *Review of the Implementation and Enforcement of EC Law in the UK*, DTI, Londres, 1993.

un bon exemple de ce qu'Edgar Grande appelle « le paradoxe de faiblesse », à savoir le fait que des gouvernements nationaux peuvent accroître leur autonomie vis-à-vis des groupes de pression privés en conséquence de leur intégration dans un système de codécision au niveau supranational<sup>45</sup>. Même quand les intérêts d'un gouvernement national et des groupes de pression nationaux ou régionaux concernés coïncident, il n'y a bien sûr aucune garantie que le gouvernement national puisse assurer ce que Adrienne Héritier appelle « un retour à la base ». Elle souligne que le système de réglementation européen est un « patchwork » simplement parce qu'aucun État membre ne peut toujours gagner dans la lutte autour du type de système de réglementation à mettre en place au niveau européen<sup>46</sup>.

Le gouvernement britannique, dans sa tentative de mobiliser le soutien du monde des affaires en faveur de sa stratégie européenne (une tentative difficile étant donné l'opposition croissante des hommes d'affaires britanniques à l'« euroscepticisme » du gouvernement), a admis ouvertement que vu le système de majorité qualifiée, les États membres ne peuvent pas garantir de « résultats » à propos d'accords passés avec des groupes de pression domestiques. De façon significative, le gouvernement britannique faisait remarquer que « la nécessité de trouver un accord en tenant compte des besoins et des craintes des



autres, en échangeant des concessions et en identifiant des points d'intérêts communs, est aussi pressante dans la salle du conseil d'administration qu'au sein du Conseil des ministres<sup>47</sup> ». C'était là un spécimen de langue de bois qui signifie tout simplement qu'il ne faut pas faire confiance au gouvernement britannique à Bruxelles !

En conclusion, on peut avancer que le lobbying au niveau de l'Union européenne restera probablement pluraliste et imprévisible. Il favorise également les acteurs qui sont capables de mobiliser des idées et un savoir afin d'influencer la formulation du cadre de discussion des problèmes politiques, qui peuvent gérer une série de coalitions changeantes à plusieurs niveaux, et qui peuvent reformuler leurs préférences rapidement et de façon cohérente avec les objectifs à long terme de leur organisation. De façon plus cruciale, cependant, les lobbyistes européens qui souhaitent réussir doivent aussi être capables d'assortir leurs objectifs organisationnels à la tendance historique qui porte vers toujours plus de solutions au niveau européen.

## R É S U M É

---

*Alors que les institutions supranationales se développent, on peut s'attendre à ce que les groupes d'intérêt recentrent leur stratégie de lobbying en tenant compte de la nouvelle répartition du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernements et d'institutions. Des exemples pris au sein de l'Union européenne montrent que les groupes d'intérêt s'adaptent avec succès à un jeu politique que tous les acteurs jugent imprévisible. Les acteurs politiques qui réussissent le mieux sont ceux qui sont à même de développer des procédures flexibles de formation de préférences et qui se montrent très ouverts quant à l'étendue des relations qu'ils cultivent.*

---

1. J.D. Stewart, *British Pressure Groups : Their Role in Relation to the House of Commons*, Oxford, Clarendon Press, 1958, p. 25. L'approche duale de la classification des groupes d'intérêt est en train d'être redécouverte. Finer fait une distinction entre les « groupes d'intérêt à proprement parler » (représentant un secteur) et les groupes promotionnels (propagandistes) ; cf. S.E. Finer, « Interest groups and the political process in Great Britain », in H.W. Ehrmann (dir.), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 1958, p. 117. Potter utilise les catégories de groupes sectoriels/porte-parole et de groupes promotionnels/d'opinion ; cf. A. Potter, *Organized Groups in British National Politics*, Londres, Faber, 1961, p. 15-31. Moran adopte les termes « groupes fonctionnels » et « groupes de préférence » ; cf. M. Moran, *Politics and Society in Britain*, Londres, MacMillan, 1985, p. 123. Enfin, Salisbury parle de groupes matériels et de groupes d'expression ; cf. R.H. Salisbury, « An exchange theory of interest groups », *Midwest Journal of Political Science*, vol. 3, n° 1, 1969, p. 1-32.