



HAL
open science

Lobbys et Europe

Guillaume Courty

► **To cite this version:**

Guillaume Courty. Lobbys et Europe. Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics, 2019, <http://publictionnaire.huma-num.fr/wp-content/uploads/2019/03/lobbys-et-europe.pdf>. hal-03642577

HAL Id: hal-03642577

<https://u-picardie.hal.science/hal-03642577>

Submitted on 2 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Lobbys et Europe

Guillaume Courty

Référence électronique

Guillaume Courty, Lobbys et Europe. *Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics*. Mis en ligne le 29 mars 2019. Accès : <http://publictionnaire.huma-num.fr/notice/lobbys-et-europe/>.

Le *Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics* est un dictionnaire collaboratif en ligne sous la responsabilité du Centre de recherche sur les médiations (Crem, Université de Lorraine) ayant pour ambition de clarifier la terminologie et le profit heuristique des concepts relatifs à la notion de public et aux méthodes d'analyse des publics pour en proposer une cartographie critique et encyclopédique.

Accès : <http://publictionnaire.huma-num.fr/>

Cette notice est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification 3.0 France.

Pour voir une copie de cette licence, visitez <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/> ou écrivez à Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



Lobbys et Europe

Quand, au tournant des années 1950, commence la construction européenne, la conception qui prévaut en matière de groupes d'intérêt est celle de l'élite. En effet, c'est au cours de ces années que ce concept et le cadre théorique qui lui donne sa pertinence – la vie politique est pluraliste y compris pour ses partenaires économiques et sociaux – arrivent en Europe *via* le Royaume-Uni, la France et l'Italie qui ont accueilli les premiers débats sur ces questions d'action en politique des groupes d'intérêt que l'on appelle par encore le lobbying.

Dès l'entrée en vigueur des marchés successifs de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Ceca), d'Euratom, puis du marché commun le 1^{er} janvier 1958, ce nouveau système politique offre un terrain d'enquête privilégié à cette conception et à une nouvelle génération de chercheurs américains. Avec la Communauté économique européenne (CEE), ils inventent un cadre théorique, le fonctionnalisme, qui permet de comprendre le rôle original que les groupes d'intérêt sont conduits à jouer. Dans cette conception, ils ne font pas qu'influencer les institutions et ils sont surtout des soutiens du système et des rouages importants dans la progression de l'intégration européenne. Dans le même temps, les élites européennes ont inventé un système politique d'un autre genre dans un contexte où une double défiance les anime. D'un côté, les échecs d'une Europe politique les ont amenés à privilégier les marchés économiques pour commencer à fabriquer des solidarités européennes. De l'autre, leur vision technocratique les entraîne à éviter les citoyens qui ne sont pas mobilisés pour soutenir cet édifice. La somme produit un système sans élection avant 1979 avec une architecture institutionnelle commune aux différents traités CEE à partir de 1969 : une Commission omnipotente et un Conseil des ministres.

Sur ces bases, le système politique a été conduit à croître et se structurer. La croissance a bien sûr été celle de ses membres et de ses domaines de compétence. De l'Europe des six de départ, l'Union européenne (UE) est passée à 28 membres en intégrant la Croatie en 2013 – le retour à 27 étant impliqué par le vote du Brexit. Chaque élargissement a été l'occasion d'une conversion de ces nouveaux pays à la conception pluraliste soutenue par la nécessité de pouvoir lancer des groupes d'intérêt dans les batailles politiques européennes sur des terrains de plus en plus variés. De la politique agricole commune comme premier ciment de l'Europe, le système a progressivement revendiqué avec succès des prérogatives non prévues par les traités. Pendant le même temps, l'architecture institutionnelle a évolué avec, ici aussi, pour chaque nouvelle institution – le Conseil européen puis le Parlement – la démonstration de la présence de groupes d'intérêt comme nouveaux publics de ces nouveaux projets – par exemple le transport aérien à partir de 1999.

Depuis les débats qui ont animé en 2005 les États membres autour de la question du référendum relatif au projet de Constitution européenne, le citoyen européen a pris conscience de la présence de groupes d'intérêt à Bruxelles même si cette connaissance est partielle, souvent déformée et peu louangeuse. Ce qu'il ignore le plus souvent c'est la place originale que ces groupes occupent dans ce système et le rôle qu'ils y jouent. Cette place est aussi centrale que celle du citoyen dans une démocratie représentative. Faute d'élection avant 1979, le système européen a depuis l'origine en effet été pensé et construit avec et par les groupes d'intérêt. Ce système consultatif et participatif a fait sa révolution à partir de 2005 en se parant des vertus de la « transparence » pour tenir le citoyen informé. Avec cette empreinte originale, il a connu une grande transformation : le pluralisme initial que les Américains

avaient importé est devenu un système élitiste et pluraliste (Coen, Richardson, 2009) dont la densité et la diversité surprennent autant qu'elles peuvent inquiéter.

L'UE à la recherche de publics : consultation et participation

L'UE est un système politique qui, par bien des côtés, diffère des formes de régimes politiques les plus classiques. Le lobbying n'y échappe pas. Pour comprendre cette spécificité, il faut reprendre l'élaboration de ce système. Lorsque le marché commun entre en vigueur, la Commission devient très rapidement l'institution où s'investissent les acteurs les plus convaincus du projet européen. Pour faire l'Europe, ces fonctionnaires ne disposent pas d'un système représentatif car l'assemblée commune n'est ni élue ni dotée de prérogatives centrales. Faute d'électeurs et d'espace public, les acteurs européens ont trouvé des interlocuteurs susceptibles de les soutenir et de les informer ; ils ont inventé un système de consultation susceptible de leur mettre à disposition les données nécessaires tout en leur permettant de suivre l'avancée de l'idée européenne dans les secteurs économiques impliqués. Ces interlocuteurs sont les groupes d'intérêt.

Une forme de démocratie consultative a donc été à l'origine de la fidélisation de groupes d'intérêt par la Commission européenne qui leur a confié la mission de représenter les intérêts concernés par ses projets de politiques communes. De ce fait, dès 1960, cette institution publie son premier répertoire des groupes d'intérêt et réitère cet exercice sans suivre un calendrier précis. Le premier public européen a donc été composé de ces groupes qui passent de 136 en 1960 à 284 en 1973 pour atteindre 900 en 2009. Entre 1960 et la fin des années 2000, des groupes sont sollicités pour faire parvenir aux institutions leurs revendications et les données nécessaires à la compréhension de leurs activités. Dans le même temps, la Commission enrôle certains de leurs membres comme experts dans les différents comités qu'elle crée dans ses domaines de compétence. L'ensemble donne donc naissance à un système dans lequel les groupes d'intérêt participent à la consultation autant qu'ils représentent des acteurs économiques. Cette formule tient jusqu'aux transformations introduites par les traités des années 1990. Elle est remise à plat avec le lancement de la politique de Transparence sous l'égide du commissaire Siim Kallas à partir de 2005.

Depuis, les groupes d'intérêt, plus communément appelés « lobbys », ont connu plusieurs révolutions. La première est institutionnelle : ils sont confrontés à un système politique beaucoup plus complexe que le schéma initial qui a été rappelé. Le Parlement européen est venu représenter les peuples d'Europe pendant que le Conseil européen s'est imposé comme le principal organe politique. La seconde est quasiment philosophique : l'UE revendique désormais une société civile organisée (Michel, 2007) dont les groupes d'intérêt sont les principales composantes. La dernière est politique : les « lobbys » sont un sujet de polémiques et de discordes entre acteurs européens.

Les publics intéressés de l'UE

En soutenant que l'UE est un système élitiste et pluraliste (Coen, Richardson, 2009), ces auteurs soulignent que chaque politique commune mobilise une pluralité d'acteurs (patrons, ouvriers, usagers, riverains, etc.) qui est représentée par une élite du fait de son savoir-faire et de son style de vie. Cette marque de fabrique est valable depuis l'origine de la construction européenne. Pour autant, de nombreuses transformations sont intervenues pour composer ces publics intéressés de l'UE. Des années 1960 à la fin du XX^e siècle, l'UE a principalement mobilisé des acteurs économiques. Une conception a longtemps prévalu : il fallait avoir une base européenne pour participer aux travaux des institutions. Cette base était garantie par l'organisation : elle devait rendre manifeste l'idée européenne dans ses statuts ou sa structure. Les groupes d'intérêt étaient alors créés avec l'étiquette « communautaire » ou « marché commun » même si des membres pouvaient venir d'autres pays que les états membres.

Une telle conception n'est plus compatible avec le projet de société civile européenne dont la conception implique de revoir le périmètre des acteurs intéressés par l'UE. Les années 2000 ont donc été des années de remise en forme des groupes d'intérêt (Courty, Michel, 2012), les uns pour coller à l'UE en lieu et place de l'ancien marché commun, les autres pour incarner des intérêts qui étaient « européens » du fait des nouvelles frontières ou « communs » du fait des nouvelles politiques communes (transports, éducation, recherche, etc.). Les institutions européennes ont admis de consulter et de faire participer des groupes qui incarnent des intérêts d'un territoire d'un seul état membre, des intérêts d'acteurs non européens, qui défendent la cause d'une seule catégorie sociale, représentent un culte ou émanent d'un citoyen européen.

Tableau. Les lobbys dans l'UE en 2017 (Courty, Devin, 2018 : 106)

| | Nombre et % de groupes | Nombre de personnes concernées (dont équivalent temps plein) | Personnes accédant au PE |
|--|------------------------|--|--------------------------|
| Cabinets de consultants spécialisés | 1 302 (11,6 %) | 4 775 (2 914) | 1 140 |
| Groupements professionnels et associations syndicales et professionnelles | 5 573 (49,6 %) | 23 289 (11 534) | 3 505 |
| Organisations non gouvernementales | 2 933 (26,1 %) | 24 688 (12 822) | 1 768 |
| Groupes de réflexion, organismes de recherche et institutions académiques | 843 (7,5 %) | 10 600 (5 717) | 301 |
| Églises et communautés religieuses | 48 (0,4 %) | 200 (100) | 59 |
| Autorités locales, régionales, municipales et autres entités publiques ou mixtes | 535 (4,8 %) | 4 961 (2 874) | 140 |
| Total | 11 234 (100 %) | 68 495 (35 961) | 6 913 |

Source : données calculées à partir du registre européen de transparence commun aux institutions européennes

Lecture : ce tableau montre la nomenclature la plus récente utilisée par l'UE pour enregistrer les groupes d'intérêt. Ce dispositif permet de pointer deux phénomènes importants. En premier le fait que la démocratie consultative européenne a généré un marché du conseil pour représenter les intérêts. En second, le fait que les organisations non gouvernementales (ONG)

sont devenues la deuxième catégorie de groupes d'intérêt en nombre, les premiers employeurs pour les staffs et le deuxième employeur de lobbyistes.

Avec cette nouvelle conception de ses publics, les institutions européennes ont cru trouver leur légitimité. L'arrivée des organisations non gouvernementales dans le périmètre des institutions en a été une étape importante. L'UE n'est plus uniquement un espace où les milieux d'affaires marchandent. Les « plaidoyers » des ONG tentent de rivaliser avec les « *policy papers* » des lobbyistes quand ils ne proposent pas tout simplement de réglementer le lobbying pour démocratiser cette pratique politique.

La mythologie de l'intérêt des citoyens pour la transparence

L'UE peut désormais compter sur un nombre très important d'interlocuteurs intéressés par sa production normative. Plus de 11 000 organisations et plus de 68 000 personnes – dans le même temps la France enregistre plus de 1 700 – continuent d'incarner cette démocratie consultative européenne dont la représentation fait également partie d'une des missions.

La politique de transparence n'a pas eu qu'un effet de visibilité sur ces acteurs. Elle implique également le citoyen comme spectateur de cette consultation. En effet, des registres de transparence ont été conçus pour informer le citoyen de la fabrique de la loi. Disponibles en ligne, ils mettent à disposition du public les données déclarées par les représentants d'intérêt comme leurs objectifs ou les moyens humains et financiers mis en œuvre sur les enjeux qui les intéressent. En fait, ils correspondent à un projet partiellement abouti qui est de permettre au citoyen de suivre les étapes de l'écriture des normes communes. Avec cette nouvelle conception, l'UE, poussée par les ONG prônant la transparence, invente un nouveau rôle civique pour ses citoyens en tentant de les enrôler comme spectateurs de la fabrique des normes communes. Pour autant, cette mobilisation n'est que théorique et se heurte à des contraintes classiques.

Les citoyens européens, qu'ils soient mobilisés pour élire ou observer, peinent à s'intéresser au spectacle de l'UE. La principale raison réside dans la compétence politique impliquée par l'Europe (Gaxie *et al.*, 2010). Les citoyens sont en effet peu ou mal informés au sujet des questions européennes du fait de leur très faible traitement médiatique. Et, quand elles font l'actualité, du fait du cadrage national ou local qui est imposé. Les registres de transparence sont donc tributaires de cette méconnaissance des citoyens pour les questions européennes dont, de surcroît, les volets technique, économique ou juridique sont rarement rendus accessibles. Même si la fréquentation des sites qui hébergent les registres de transparence est en hausse, elle n'atteint que 40 000 visites par an (Robert, 2018). Les véritables spectateurs de la démocratie consultative européenne sont avant tout des journalistes, des lobbyistes, des militants de la transparence et des acteurs politiques. De leur côté, les simples citoyens agissent de moins en moins en tant qu'électeurs et pratiquement pas en tant que spectateurs.

Avec ces publics particuliers, Bruxelles n'échappe pas à la mythologie du lobbying (Courty, 2018) qui prête aux riches un quasi-monopole de l'influence et n'échappe pas à la simplification et la dramatisation pour convaincre de la dangerosité de ces lobbys. Parmi les non-dits, on sous-estime le fait que ces derniers consacrent beaucoup de leurs ressources à gérer leurs organisations et à mobiliser leurs membres (Milet, 2017) et non uniquement à faire pression sur telle ou telle institution. Avec ce premier recadrage important, il faut ajouter une interrogation sur la moralité de certaines pratiques. L'*astroturfing*, cette création de publics plus ou moins réels – *via* des sondages, des collectifs ou des associations *ad hoc* – soutenus par certaines organisations professionnelles ou sectorielles (Laurens, 2015), en sont une bonne entrée en matière. Ainsi recadrés dans tous les rôles qu'ils tiennent, les lobbys en Europe ne peuvent plus être aussi rapidement dénoncés ou exclus de ce jeu politique qui, sans eux, perdrait le public le plus intéressé par ce système politique.

Bibliographie

Coen D., Richardson J., eds, 2009, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford, Oxford University Press.

Courty G., 2018, *Le Lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, P. Lang.

Courty G., Devin G., 2018, *La Construction européenne*, Paris, Éd. La Découverte.

Courty G., Michel H., 2012, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'eurocratie », pp. 213-240, in : Georgakakis D., dir., *Le Champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Éd. Economica.

Gaxie D. et al., dirs, 2010, *L'Europe des européens. Enquête comparative sur les perceptions de l'Europe*, Paris, Éd. Economica.

Laurens S., 2015, « Astroturfs et ONG de consommateurs téléguidées à Bruxelles. Quand le business se crée une légitimité "par en bas" », *Critique internationale*, 2 (67), pp. 83-99. Accès : <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2015-2-page-83.htm>.

Michel H., 2007, « La "société civile" dans la "gouvernance européenne". Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, pp. 30-37. Accès : <https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2007-1-page-30.htm>.

Milet M., 2017, *Théorie critique du lobbying. L'Union européenne de l'artisanat et des PME et la revendication des petites et moyennes entreprises*, Paris, Éd. L'Harmattan.

Robert C., 2018, « Les dispositifs de la transparence entre instruments de gouvernement et "machines à scandales". Fabrique et mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen », *Politique européenne*, 3 (61), pp. 174-210.