



HAL
open science

” La ” société civile européenne ”, entre idéal démocratique et contingences politiques

Philippe Aldrin

► To cite this version:

Philippe Aldrin. ” La ” société civile européenne ”, entre idéal démocratique et contingences politiques. Larcier. Le Parlement européen après Lisbonne, Larcier, pp.183-226, 2013, Dossiers. halshs-00795216v2

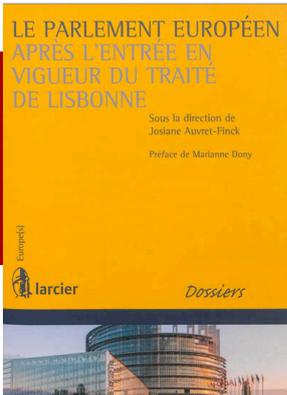
HAL Id: halshs-00795216

<https://shs.hal.science/halshs-00795216v2>

Submitted on 24 Nov 2013

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.



Philippe ALDRIN, «La « société civile européenne », entre idéal démocratique et contingences politiques. De Maastricht à Lisbonne, les mises à l'agenda parlementaire de l'ouverture aux lobbys et à la société civile », in Josiane AUVRET (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Paris, Larcier, 2013.

LA « SOCIÉTÉ CIVILE EUROPÉENNE », ENTRE IDÉAL DÉMOCRATIQUE ET CONTINGENCES POLITIQUES De Maastricht à Lisbonne, les mises à l'agenda parlementaire de l'ouverture aux lobbys et à la société civile

Philippe ALDRIN*

Au printemps 2011, le Parlement européen a affronté une crise de probité, la première par l'ampleur de l'après-Lisbonne, avec le scandale dit des « faux lobbyistes ». L'affaire commence lorsque plusieurs eurodéputés sont accusés de corruption dans une enquête que le *Sunday Times* publie dans son édition du 20 mars¹. Pour le compte de leur journal, notoirement eurosceptique, deux reporters du *Sunday Times* viennent de se faire passer pour des lobbyistes des milieux bancaires auprès d'eurodéputés à qui ils ont proposé de soutenir, en contrepartie de « rémunérations », différents amendements concernant le projet de législation sur la garantie des dépôts bancaires. Sur la soixantaine d'eurodéputés ainsi approchés, quatorze auraient manifesté de l'intérêt pour cette offre, trois d'entre eux l'auraient acceptée. Toute la presse européenne reprend immédiatement les révélations du *Sunday Times* et les internautes commentent à l'envi les vidéos mises en ligne par l'hebdomadaire britannique où l'on voit les députés, filmés en caméra cachée, négocier la hauteur de leurs pots-de-vin avec les faux lobbyistes. Face au scandale et à l'indignation exprimée tant par la presse que par leurs collègues, deux des élus piégés démissionnent immédiatement de leur mandat. Deux semaines après le début de l'affaire, le président Burzek installe, en concertation avec les présidents de groupe, un groupe de travail dont le mandat est de faire rapidement à l'assemblée parlementaire des propositions éthiques en matière de relations avec les cinq mille lobbyistes enregistrés auprès du Parlement européen (désormais PE). De nouvelles mesures de régulation du lobbying sont adoptées pendant l'été.

La rapidité avec laquelle ont été prises ces mesures tranche nettement avec le temps habituel de la décision parlementaire et indique que la situation révélée par le scandale est à la fois un sujet de débat chronique au sein du PE et un enjeu

* Philippe Aldrin est professeur de Science politique à l'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence (CHERPA, Sciences Po Aix).

¹ Cf. « Euro MPs exposed in 'cash-for-laws' scandal », *The Sunday Times*, 20 march 2011.

politique empreint d'une gravité nouvelle. Le sujet de débat en question revient en effet régulièrement animer les joutes parlementaires à Strasbourg : jusqu'où (ou comment) opérer l'ouverture du PE aux représentants d'intérêts et aux défenseurs de causes sans l'exposer aux formes les plus triviales de l'influence politique ? Et, au-delà de l'effervescence médiatique, la réaction immédiate donnée par les eurodéputés au scandale des « faux lobbyistes » témoigne d'une requalification des termes de ce débat dans l'Union de l'après-Lisbonne. Ces événements surviennent après le franchissement du nouveau seuil de parlementarisation introduit par le traité de Lisbonne signé en 2007 et entrée en vigueur deux ans plus tard. Ce dernier augmente en effet notablement les pouvoirs du PE en consacrant la codécision comme procédure législative ordinaire, en faisant entrer quarante nouveaux domaines de compétences dans la codécision et en attribuant aux eurodéputés de nouvelles prérogatives, notamment en matière de décisions budgétaires et de nominations. Or, c'est là une règle qui ne souffre aucune exception, les lobbys vont et agissent là où se trouve le pouvoir. Mais le problème n'est pas neuf. Accompagnant la progressive parlementarisation du fonctionnement institutionnel et décisionnel de l'Europe, les représentants d'intérêt des sociétés des pays membres avaient déjà fortement investis les milieux parlementaires européens à Strasbourg et Bruxelles. À l'invitation d'ailleurs des eurodéputés qui depuis loin, on va le voir, ont fait le choix de s'appuyer largement sur les représentants d'intérêts, ces derniers conférant un surcroît d'informations et d'expertise aux travaux des commissions parlementaires et des intergroupes et, d'une certaine manière aussi, un surcroît de légitimité aux « lois européennes ». Depuis leur création ou presque, les institutions européennes pâtiennent d'une image d'instances lointaines, coupées de la réalité des territoires nationaux et des problèmes concrets de leurs populations. La Commission comme le PE ont donc très tôt pris la mesure des bénéfices symboliques qu'ils pouvaient tirer des liens et des échanges (auditions, consultations, conférences) avec les responsables des organisations des sociétés civiles nationales et plus généralement avec les ressortissants des politiques publiques européennes, tous étant supposés porter directement leurs visions et leur connaissance des problèmes « locaux » au cœur du processus décisionnel européen². Dans le contexte de l'après-Lisbonne, l'affaire du printemps 2011 ravive les débats et les critiques sur cette équivalence (ou confusion, comme on voudra) assumée entre lobbys et société civile et remet à l'ordre du jour le dilemme politique dont elle est grosse, précipitant ainsi l'agenda européen de promotion de la transparence démocratique.

À l'instar des critiques désormais traditionnelles adressées à la Commission, les relations privilégiées que des eurodéputés entretiennent avec certains représentants d'intérêts nourrissent de façon routinière la dénonciation d'institutions sous l'influence des lobbys et menacées par la corruption³. Les mesures adoptées dès juillet 2011⁴ traduisent d'ailleurs à la fois la nécessité et l'urgence politiques qu'il y a alors — c'est-à-dire dans la séquence politique et institutionnelle qui suit l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne — à clarifier une nouvelle fois les relations que les eurodéputés nouent individuellement et

² Michel (H.), dir., *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2005.

³ Richardson (J.), Mazey (S.), « La Commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, 46 (3), 1996.

⁴ Principalement l'aboutissement d'un accord interinstitutionnel (dont la négociation a été lancée en 2008) entre le PE et la Commission sur l'établissement d'un « registre de transparence pour les organisations, et les personnes agissant en qualité d'indépendants, qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE ». Cf. JO, L 191/29, 27 juillet 2011.

collectivement avec les représentants d'intérêts. Le lexique comme les recommandations (« registre de transparence », « code de conduite ») du groupe de travail installé par le président Burzek reflètent avec une fidélité, du reste peu étonnante, les contraintes et les injonctions contradictoires auxquelles les élus de Strasbourg sont traditionnellement confrontés pour résoudre ce problème lancinant. En effet, il s'agit pour eux de laver leurs activités de tout soupçon d'influence ou de corruption, sans mettre en cause les efforts patients déployés par le PE pour attirer à lui les défenseurs d'intérêts organisés et les associations de la société civile. Ce dilemme institutionnel et politique peut se décomposer analytiquement en une combinaison de tensions entre des logiques sinon contradictoires du moins difficilement compatibles. Pour exposer le problème dans toute sa complexité, nous pourrions dire qu'il s'agit de comprendre comment le PE saisit l'influence qui saisit le PE, afin de signifier que notre réflexion doit embrasser à la fois les transformations des relations entre le PE et la « société civile européenne » mais aussi les effets non prévus sur la scène politique européenne de l'ouverture aux organisations dites « indépendantes » (terme couramment utilisé dans les textes officiels auquel nous préférons celui d'extra- ou de non-institutionnelles).

À travers les lignes qui suivent, nous voudrions donc montrer en quoi la question de l'ouverture aux lobbys et à la société civile constitue un analyseur pertinent, d'une part, pour comprendre la place (et le déplacement) du rôle du PE au sein de l'espace institutionnel de l'Union et, d'autre part, pour prendre la mesure des divergences interinstitutionnelles concernant les relations de l'UE avec les représentants d'intérêts. Car interroger ce problème en prenant le PE pour principal poste d'observation⁵ permet de l'apercevoir dans toute sa dimension de dilemme politique communautaire. Cela pour trois raisons, au moins. D'abord, parce qu'il y a une certaine incongruité théorique à interroger un Parlement et le travail de ses membres sous l'angle de leurs relations avec la société civile⁶. Certes, notre approche est résolument empirique et vise prioritairement ici à étudier comment le PE, dans ses discours, ses actes, ses règles formelles et informelles, a concrètement pris en charge le problème de ses relations avec les lobbys et la société civile⁷, mais il convient de ne pas perdre de vue que dans une définition classique de la démocratie représentative, c'est-à-dire au sens que lui attribue la philosophie politique, le Parlement réside de plein droit dans l'espace de la société politique (dont il est, supposément en démocratie, la principale institution) et représente toute la société, quand la « société civile » est, toujours en théorie, une extension de la société qui n'est ni le marché ni l'État desquels elle est d'ailleurs supposée indépendante. Ensuite, parce que, à bien des égards, le PE n'est pas un parlement comme les autres, du fait de sa jeunesse institutionnelle, des principes organisant le fonctionnement de la codécision (dans lequel la Commission conserve l'initiative des textes normatifs) et aussi du caractère évolutif, innovant, quasi-expérimental qui caractérise la pratique et la stratégie parlementaires des eurodéputés au sein du jeu interinstitutionnel communautaire⁸. La question de ses

⁵ Quand la majorité des travaux sur l'Europe s'intéressent aux relations inter-étatiques (négociations des traités et des accords) ou au phénomène de bureaucratie gouvernante de la Commission.

⁶ Sur les formes canoniques des *Legislative Studies*, voir Nay (O.), « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, 45, 2003.

⁷ Précisons encore qu'il ne s'agira ici de prendre pour objet d'étude le lobbying ou la société civile européens mais bien d'observer comment les institutions centrales de l'UE ont saisi (ou ont été saisies) du problème de leurs relations avec les lobbys et les associations de la société civile.

⁸ Sur ce point, voir Costa (O.), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2001.

liens avec les porteurs de causes et les représentants d'intérêts s'y est imposée tardivement (par comparaison avec la Commission qui y est confrontée plus précocement) et a connu ces vingt dernières années les changements qui ont été ceux du gouvernement de l'Europe lui-même et de la professionnalisation des groupes de pression. Enfin et surtout, parce que, dans la perspective propre à l'UE, la « société civile européenne » n'est pas tout à fait la société civile, au sens que revêt habituellement cette expression dans le débat public. Quand les institutions de l'Union font référence à la « société civile », c'est à une acception *ad hoc* de cette dernière qu'elles font mention, une acception chargée des concepts topiques de la pensée institutionnelle européenne tels que « participation », « concertation » et bien sûr de « transparence » et de « gouvernance ». Mais une acception qui, pour être proportionnée aux dimensions de l'UE, n'en suscite pas moins des désaccords entre les acteurs du triangle institutionnel. Sous ces différents points de vue, donc, la question de l'ouverture du PE aux groupes de pression offre donc un prisme utile pour mieux comprendre les mutations des jeux et des rapports de force interinstitutionnels de l'Union avant et après Lisbonne. Sans prétendre traiter toutes ces différentes facettes d'un même et vieux problème des régimes démocratiques, nous en analyserons le caractère spécifiquement européen à travers les catégories de sens et de classement (notamment entre « lobbys » et « société civile ») mobilisées par les eurodéputés pour encadrer leurs liens avec les acteurs extra-institutionnels investis dans la politique européenne. Nous insisterons dans un premier temps sur l'historicité des enjeux politiques que recouvrent ces liens avant d'en dénouer l'écheveau immédiatement contemporain évoqué dans l'ouverture de notre propos.

Genèse et effets d'un dilemme persistant

Les conjonctures historiques et les voies politiques d'accomplissement de l'unification européenne expliquent pour une bonne part la spécificité de la « société civile européenne » et des formes de ce que l'on peut appeler la démocratie européenne. Si l'on veut bien considérer l'historicité de l'Europe, en tant que fait institutionnel et politique, on observe qu'elle fut d'abord l'aménagement d'une gestion supranationale des productions stratégiques (charbon et acier en 1951, atome en 1957), un projet d'union douanière (1958-1968) puis l'intégration successive de multiples secteurs d'activité économique, avant — donc assez tardivement dans le processus d'unification — de s'étendre aux domaines régaliens relevant traditionnellement de l'action des seuls États (justice, sécurité intérieure, politique étrangère, politique monétaire...). C'est donc d'abord avec les acteurs économiques, parties prenantes dès le départ de la construction européenne — à travers déjà le Comité consultatif établi par le traité CECA qui rassemble, à parts égales, des représentants des producteurs, des travailleurs et utilisateurs et négociants du charbon et de l'acier⁹ — puis avec les groupements les plus organisés et les plus mobilisés que les entrepreneurs d'Europe ont eu à collaborer pour fonder un nouveau cadre de régulation politique transnational¹⁰. En l'absence d'un maillage territorial administratif (donc

⁹ On peut d'ailleurs noter, après Jean Meynaud et Ernst Haas (qui accorde un rôle prépondérant aux lobbys dans sa prophétie néo-fonctionnaliste de l'intégration européenne), que ces représentations se sont rapidement articulées à des « comités de liaison » transnationaux (de producteurs, de négociants-utilisateurs) confirmant ainsi la thèse du « *spill over* » à propos de l'organisation des intérêts.

¹⁰ Dès 1958, les organisations professionnelles agricoles des pays de la CEE s'organisent en un Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA, dont le secrétariat s'installe à Bruxelles) qui s'allie rapidement à la Confédération générale de la coopération agricole (COGECA) pour devenir la COPA-COGECA

de « guichets » qui sont autant de points de contact entre les autorités publiques et la population dans les espaces nationaux) et d'échange politique localisé entre les élus européens et leurs mandants, ce sont les conseils consultatifs, les groupes d'experts et les faveurs manifestées à l'endroit des lobbyistes de tout poil qui ont permis à la Commission d'installer des processus routiniers de médiation et de courtage avec les « ressortissants » des programmes et des politiques publiques européennes. Très tôt donc, les différentes directions générales de la Commission institutionnalisent des espaces d'échange avec leurs « clientèles » à travers notamment les « euro-groupes » de professionnels des secteurs d'intervention communautaire, amenant ainsi directement des segments des économies des États membres auprès des décideurs européens. Par diverses formes d'incitation (soutien financier, matériel ou symbolique), la Commission a même œuvré à la constitution de partenaires de taille européenne tels que le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC, créée en 1962), le Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG, créée en 1989), l'*European Citizens' Action Service* (ECAS, créée en 1991) ou le Lobby européen des femmes (LEF, créée en 1990)¹¹.

Au-delà des traités et des accords qui en disposent les cadres juridiques, l'histoire de la construction européenne reste donc aussi, dans ses dimensions techniques et humaines, celle d'une co-production avec différentes catégories de professionnels concernés, d'intérêts organisés et, bien sûr, avec les journalistes¹². Fondée sur cette théorie pratique d'une représentation pluraliste des intérêts, l'indéniable réussite des entrepreneurs d'Europe repose, depuis les origines, sur un incessant et intense effort de relations publiques en direction de ces milieux professionnels et plus récemment, on va le voir, en direction des ONG¹³ et des « eurocitoyens ordinaires » (que l'on suppose extérieurs aux intérêts organisés)¹⁴. La constitution d'un niveau supranational de décision et de législation introduit une confusion inédite des formes de l'influence politique puisque s'y mêlent les fédérations nationales et transnationales de représentation d'intérêts, les organisations professionnelles et syndicales, les groupements d'entreprises, bientôt les ONG (humanitaires, écologistes, défenses des consommateurs, etc.)¹⁵, les églises mais aussi les représentants des États tiers, des régions et des acteurs publics « locaux ». Des intérêts très divers donc, émanant des sociétés des États membres, et dont les

considérée depuis comme l'un des lobbys les plus influents sur les arbitrages européens. À propos des relations entre les agents de la Commission (commissaires, hauts fonctionnaires) et les syndicats agricoles, certains observateurs ont pu employer l'expression de « lobbying fusionnel » pour signifier la proximité matérielle et politique des acteurs (institutionnels et extra-institutionnels) de la PAC. Voir Guéguen (D.), *Lobbying européen*, Paris, LGDJ – Éd. Europolitique, 2007.

¹¹ Les bénéfices que s'apportent mutuellement ONG et OIG (ou, en l'occurrence, institutions supranationales) font partie de l'analyse classique — certes plus pragmatique qu'éthique — des rapports entre autorités publiques et intérêts privés. Dans son ouvrage pionnier, Jean Meynaud rappelait utilement que « les organisations intergouvernementales rendent des services aux ONG, et en reçoivent aussi. Même si la balance n'est pas égale, les avantages sont réciproques ». Cf. Meynaud (J.), *Les groupes de pression internationaux*, Lausanne, Jean Meynaud Éd., 1961, p. 344.

¹² Bastin (G.), *Les professionnels de l'information européenne à Bruxelles. Sociologie d'un monde de l'information (territoires, carrières, dispositifs)*, Thèse de sociologie, Département de sciences sociales, École Normale Supérieure de Cachan, 2003.

¹³ Weisbein (J.), « Sociogenèse de la "société civile européenne" », *Raisons politiques*, 10, 2003.

¹⁴ Voir Aldrin (Ph.) Hubé (N.), « Devenir les ambassadeurs de l'Europe ». Une lecture politique de la première expérience de démocratie délibérative européenne », *Politique européenne*, 34, 2011 et également Saurugger (S.), « The Social Construction of the Participatory Turn: The Emergence of a Norm in the European Union », *European Journal of Political Research*, 49 (4), 2010.

¹⁵ Voir notamment Warleigh (A.), « "Europeanizing" Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization », *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 2001 et Berny (N.) « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles », *Revue française de science politique*, 58 (1), 2008.

porteurs sont considérés comme autant de représentants de la « société civile » européenne. Pour autant, toute la société civile des pays membres ne se précipite pas sur les places de la décision européenne. Le lobbying tel qu'il se développe à Bruxelles (surtout) et Strasbourg est très largement ajusté aux orientations et aux procédures des décisions européennes¹⁶, se spécialisant au plus près des découpages sectoriels de la bureaucratie européenne (y compris d'ailleurs les grands cabinets d'affaires publiques). Le bon fonctionnement de ces univers de travail où collaborent en continu spécialistes du public et du privé ne repose pas seulement sur ce mimétisme institutionnel mais aussi sur des mécanismes implicites d'inclusion-exclusion obéissant à des logiques de cooptation entre des élites possédant les attributs et les compétences requises aux espaces internationaux du jeu politique (multilinguisme, détention de titres universitaires, socialisation aux enjeux transnationaux et aux espaces multiculturels). Comme l'écrivent Guillaume Courty et Hélène Michel, « contrairement à la thèse consacrée, le lobbying à Bruxelles est multiple (et non pluraliste) et censitaire (et non élitaire) »¹⁷. Ces caractéristiques donnent prise à la critique voire à la polémique dénonçant un système européen néo-corporatiste organisé en clubs fermés. À Bruxelles, espace politique en devenir abritant des élites expatriées du public et du privé, la frontière des mondes institutionnels et extra-institutionnels s'avère en effet rapidement plus poreuse que dans les espaces politiques nationaux¹⁸. Le lobbying se déploie dans les différentes arènes où se fabrique progressivement la décision européenne. Qu'il soit conseiller salarié d'une organisation dépêché à Bruxelles ou Strasbourg, avocat ou lobbyiste professionnel employé pour faire avancer un dossier, chacun de ces agents d'influence peut choisir d'intervenir auprès d'un cadre de la Commission en charge de rédiger un appel d'offres, de gérer un budget communautaire ou de préparer les prémisses d'une directive, ou bien d'un eurodéputé (rapporteur) ou encore de son assistant influent dans la négociation d'un texte normatif ou législatif) l'information qui orientera au mieux la décision communautaire¹⁹.

Le PE n'a pas toujours été un levier d'action privilégié pour ces stratégies d'influence. Dans la longue genèse de l'ordre communautaire, le PE n'a acquis que progressivement ses prérogatives distinctives de Parlement (élection au suffrage universel, contrôle budgétaire, d'investiture et de confiance de la Commission...), passant au gré des traités qui se sont succédés à partir des années 1980 (Acte unique, Traités de Maastricht et d'Amsterdam et, récemment, de Lisbonne) de son statut initial de représentation symbolique des peuples à celui d'une institution véritablement centrale dans le dispositif décisionnel européen²⁰. Parallèlement, le

¹⁶ Les « "lobbyistes européens" » sont un groupe largement produit par les institutions européennes à la fois comme groupe européen, au sens où il serait largement indépendant et dissocié des logiques des espaces nationaux, et comme groupe spécialisé aux compétences spécifiques, véritables professionnels de l'Europe participant avec d'autres groupes politico-administratifs au processus de construction européenne. » Cf. Courty (G.), Michel (H.), « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'eurocratie », in Georgakakis (D.), dir., *Le champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012. p. 216.

¹⁷ *Ibid.*, p. 228.

¹⁸ Voir les développements de Sonia Mazey et Jeremy Richardson sur ce point dans Richardson (J.), ed., *European Union. Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 2006. Voir également Baisnée (O.), « En être ou pas. Les logiques de l'entre-soi à Bruxelles », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 166-167, 2007.

¹⁹ Saurugger (S.), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52 (4), 2002.

²⁰ En 1995, Maurice Duverger pouvait encore le décrire en ces termes : « Dans la démocratie moderne, la puissance des parlements se mesure à leur capacité de prendre des décisions importantes qui soient directement applicables et de peser sur les gouvernements par des pouvoirs de censure ou de blocage. La faiblesse du Parlement européen tient au fait que sa capacité reste faible dans ces deux domaines, malgré

nombre d'eurodéputés et, en conséquence d'assistants parlementaires, s'est également étoffé (moins de 100 eurodéputés en 1958, 410 en 1979, 754 aujourd'hui). L'Acte unique puis le moment Maastricht-Amsterdam marquent, à bien des égards, un tournant politique décisif au sein de l'ordre communautaire²¹. Générant une brusque poussée du lobbying européen (le fameux « lobbyboom » bruxellois observé dès la fin des années 1980), les très nombreuses directives nécessaires à la réalisation du Marché unique puis les nouvelles attributions confiées aux échelons supranationaux et intergouvernementaux par le TUE (et, c'est politiquement important, la création effective de la citoyenneté européenne) ont pour contrepartie une volonté ostensible des institutions de l'UE de garantir le caractère véritablement démocratique — c'est-à-dire ouvert, pluraliste, soucieux de l'intérêt général — de la décision européenne. Pour le dire autrement, la question de l'ouverture aux acteurs extra-institutionnels se pose alors brutalement dans des termes qui sont ceux d'une régulation impérative des activités de lobbying. Le début des années 1990 est ainsi jalonné de textes et de déclarations des institutions de l'UE destinés à donner les gages de la plus grande transparence : la déclaration dite de Birmingham du Conseil (octobre 1992)²², la communication de la Commission pour « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt » (décembre 1992)²³ ou encore la « déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité (octobre 1993) adoptée conjointement par le Conseil, le PE et la Commission. L'augmentation substantielle de leurs prérogatives politiques induite par le TUE oblige la Commission et le PE à clarifier leurs modalités d'échange et de négociation avec les représentants d'intérêts économiques toujours plus nombreux. C'est l'objet de la communication intitulée « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt » où les agents de la Commission s'efforcent d'exposer la nature ambiguë de leurs relations avec les lobbys.

« La Commission est réputée très accessible aux groupes d'intérêt et doit, bien sûr, conserver cette facilité d'accès. C'est d'ailleurs son intérêt propre, car les groupes d'intérêt peuvent alimenter les services en informations techniques et en avis constructifs. La présente communication repose sur l'idée qu'une formalisation minimale permettrait, dans l'intérêt des deux parties, une plus grande transparence de ces relations. »

Face à la nécessité de réguler et clarifier ces relations, la Commission choisit alors, pour sa part, de mettre rapidement en œuvre trois mesures : instauration d'un « répertoire » à jour des organisations à but non lucratif agissant auprès des

l'extension de ses prérogatives par le traité de Maastricht ». Cf. Duverger (M.), *L'Europe dans tous ses États*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, p. 53. Recevable en 1995, ce constat ne vaut plus après l'affaire Santer (1999) et l'affaire Buttiglione en 2004.

²¹ Pour certains spécialistes, le tournant est liée à la Commission et s'amorce véritablement avec l'arrivée de Jacques Delors à sa tête. Voir Ross (G.), *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, Polity Press, 1995. Pour d'autres, le PE n'a jamais été totalement dépourvu d'influence sur l'avancement de l'intégration. À ses débuts (1952-1969), siègent dans cette institution sans réels pouvoirs parlementaires des fédéralistes de renom. Dans la période suivante (1969-1984), ses membres sont les principaux maîtres d'œuvre de l'élargissement et concepteurs de l'avenir de l'unification. Sur cette chronologie, voir le dossier récemment consacré par le *Journal of European Integration History* (17-1, 2011) à la question de l'« empowerment » du PE (« The Transforming Powers of the European Parliament », coordonné par A. Gfeller, W. Loth et M. Schulz).

²² Dans laquelle, les chefs d'État et de gouvernement s'engagent à examiner « les moyens de rendre les travaux des institutions de la Communauté transparents, y compris la possibilité d'une certaine transparence des débats au Conseil, par exemple sur les programmes de travail futurs. » Cf. Conseil européen, Conclusions de la présidence (Birmingham, 16 octobre 1992), SN 343/1/92.

²³ Cf. 93/C 63/02.

institutions européennes (les organisations à but lucratif sont invitées à constituer leur propre répertoire)²⁴ ; rédaction et respect d'un « code de conduite » par les lobbyistes européens — définis en creux comme les représentants des organisations à but lucratif — dans le cadre d'une organisation à venir de leur profession vivement souhaitée par la Commission²⁵ ; une vigilance accrue des pratiques des personnels de la Commission (comité de surveillance, nouvelles circulaires à l'adresse des fonctionnaires)²⁶. À l'orée des années 1990, la Commission opère donc un double choix. D'abord, celui d'aborder comme un même problème (ne justifiant que des accommodements marginaux) ses relations avec toutes les organisations indépendantes, celles à but lucratif comme celles à but non lucratif. Ensuite, celui d'opter pour une attitude libérale à l'égard des lobbys en conservant les principes de l'autorégulation et de l'inscription volontaire sur un registre indépendant des lobbys.

« La Commission a le sentiment qu'il faut donner aux groupes d'intérêt une chance de s'organiser librement, sans interférence du secteur public. Néanmoins, la Commission se réserve le droit de réexaminer la situation, en particulier pour ce qui est des organisations à but lucratif. »²⁷

C'est au cours de cette même séquence politique que les eurodéputés engagent une réflexion sur le sujet. Initiés dès 1991, les travaux conduits par l'eurodéputé de Marc Galle (Belge, PSE) achoppent sur une définition fonctionnelle stricte du lobbying et finissent par accoucher d'une simple déclaration d'intentions²⁸. Il faudra donc attendre la quatrième législature pour que se concrétise la prise de conscience collective des eurodéputés à l'égard de méthodes et de comportements tendant à s'installer dans la pratique parlementaire, notamment l'influence et l'institutionnalisation rampantes des intergroupes²⁹ ou encore la présence accrue, non-réglémentée et intrusive des lobbyistes au sein du PE (mise à disposition des eurodéputés de chauffeurs et d'assistants par des groupes d'intérêts ; libéralités, cadeaux et invitations à dîner des membres des commissions ; libre circulation des lobbyistes au sein des bureaux et des salles de réunions du PE). Dans la perspective de poser les bases d'un statut spécifique et unique des eurodéputés³⁰, c'est à nouveau à la commission du règlement du PE³¹ que revient la mission de préparer des rapports et formuler des propositions destinées à mettre au clair les

²⁴ Il faut noter que, depuis 1960, la Commission a publié à plusieurs reprises un répertoire des groupes d'intérêts représentés (et non les représentants d'intérêts)

²⁵ Cf. *Ibid.*

²⁶ On peut noter les points du statut des fonctionnaires de la Commission qui font alors l'objet d'une attention particulière sont les suivants : acceptation de dons, exercice d'une activité extérieure, exercice d'activités après la cessation des fonctions, discrétion à observer en ce qui concerne les informations et documents, la déclaration de l'activité du conjoint en cas de conflit d'intérêts. Cf. *Ibid.*

²⁷ « La Commission a le sentiment qu'il faut donner aux groupes d'intérêt une chance de s'organiser librement, sans interférence du secteur public. Néanmoins, la Commission se réserve le droit de réexaminer la situation, en particulier pour ce qui est des organisations à but lucratif. » Cf. *Ibid.*

²⁸ Voir PE (Commission du règlement), « Travaux relatifs à un projet de réglementation du lobbying européen » (rapporteur : Marc Galle, Belge, PSE), 8 octobre 1992.

²⁹ Les ONG jouent souvent un rôle déterminant — et supposément influent (financement, secrétariat, logistique, etc.) — dans l'activité des intergroupes (groupes parlementaires thématiques transversaux informels mais désormais institutionnalisés au sein du PE), considérés du coup comme les chevaux de Troie des ONG et des intérêts au sein du PE. Sur ce point, voir Dutoit (L.), « L'influence au sein du Parlement européen : les intergroupes », *Politique Européenne*, 9, 2003.

³⁰ Serpent de mer des débats et des critiques du PE, ce statut commun des eurodéputés ne sera adopté qu'en 2005.

³¹ L'intitulé exact de cette commission est alors « commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités ».

échanges d'influence³² et d'argent que les eurodéputés peuvent avoir dans le cadre des activités de leur mandat avec divers représentants d'intérêts. En août 1994, sont simultanément mis en place deux groupes de travail au sein de la commission du règlement — l'un sur « la déclaration d'intérêts financiers des membres au sein de notre institution » (dont le rapporteur, désigné par le président, est Yves Galland remplacé ensuite par Jean-Thomas Nordmann, Français, ELDR), l'autre sur « sur les groupes d'intérêts auprès du Parlement européen » (rapporteur : Glyn Ford, Britannique, PSE). Mais si la moralisation est ainsi ouvertement mise à l'agenda parlementaire en ce début de quatrième législature, le sort réservé à ces rapports dit assez la nature persistante du dilemme politique que ces sujets soulèvent parmi les eurodéputés. Surtout, comme on va le voir, il semble à ce moment-là bien malcommode, pour les parlementaires européens comme pour les agents de la Commission, de dissocier « société civile » et lobbys.

La transparence, qui se mesure ici principalement au degré de publicité des registres d'activités et de revenus des eurodéputés, est au cœur des débats. Jusquelà, les élus étaient tenus de déclarer en début de législature leurs activités professionnelles ainsi que « toutes autres fonctions ou activités rémunérées, pour autant qu'elles sont de conséquence »³³. Les travaux menés sur les principes et les modalités de la déclaration d'intérêts financiers des eurodéputés, comme ceux conduits à propos des groupes d'intérêts auprès du PE suscitent alors de houleux débats, formels et plus informels, au sein de l'institution qui estime alors à trois mille le nombre de groupes d'intérêts et à plus de dix mille celui des lobbys investis dans les affaires publiques européennes. Signe de ces tensions et, pour certains observateurs, des divergences de « culture politique » entre les contingents nationaux d'élus³⁴, qui entourent ces débats : les rapports Nordmann et Ford, tous deux déposés en septembre 1995³⁵, sont tous deux renvoyés en commission au début de l'année 1996 par le président du PE. Une partie des eurodéputés est scandalisée par ce rejet en bloc de deux textes — jugés trop permissifs par les uns, seulement cosmétiques par les autres — qui auraient dû introduire un meilleur contrôle des pratiques d'influence sur les décideurs communautaires. Le Néerlandais Gijs de Vries, alors président du groupe libéral du PE, déplore ainsi un « un jour noir pour l'Europe »³⁶. Pour l'essentiel, cette première version du rapport Nordmann proposait la publicité du registre où les eurodéputés devaient déclarer leurs activités et rémunérations. Celle du rapport Ford préconisait que les représentants de groupe d'intérêts, en contrepartie de leur libre accès aux bâtiments du PE, déclarent sur un registre dédié les prestations de toute nature consenties aux eurodéputés et à leurs assistants (pour les prestations dont la valeur dépasserait 1000 écus, soit l'équivalent de 1000 euros actuels, par an et par bénéficiaire). D'aucuns regrettent la victoire des lobbys pro-lobbys qui n'ont cessé

³² L'Acte du 20 septembre portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct précise seulement que « les représentants votent individuellement et personnellement » et que, à ce titre, « ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif ». Voir JO, L. 278 du 8 octobre 1976 p. 5-11.

³³ Voir Annexe 1 du règlement du PE en vigueur sous la troisième législature.

³⁴ Selon une opposition assez venue entre les cultures politiques des pays du nord et des pays du sud, pour « les parlementaires du nord de l'Europe [supposés favorables à l'éthique stricte préconisée par Nordmann] le lobbying n'est pas tabou » alors que « dans les pays latins, l'activité des lobbys est plus officieuse et plus occulte ». Voir « Parlement européen : renvoi en commission des rapports sur la transparence et les lobbys », *Europolitique*, 20 janvier 1996.

³⁵ Pour les rapports Nordmann et Ford, voir respectivement les documents A4-0218/95 et A4-0217/95 des archives du PE.

³⁶ Propos rapportés dans Scotto (M.), « Les lobbys restent les rois au Parlement européen », *Le Monde*, 20 janvier 1996.

de faire-valoir que le bon sens et la probité des eurodéputés, d'une part, et le professionnalisme et l'autorégulation des lobbyistes, d'autre part, valent mieux qu'une législation hypocrite³⁷.

Outre la volonté de nombre d'eurodéputés, issus principalement des pays du Nord et/ou inscrits dans les groupes minoritaires du PE (hors PSE et PPE), de faire aboutir malgré tout des textes destinés aussi à moraliser les pratiques parlementaires, plusieurs affaires de corruption et d'influence concernant des agents des institutions européennes (principalement des hauts-fonctionnaires de la Commission) contribuent à remettre l'examen des rapports Nordmann et Ford remaniés à l'agenda parlementaire au printemps suivant. Et les deux rapports sont définitivement adoptés en juillet 1996. Pour parvenir à trouver une majorité, Ford, dans son rapport, évite de proposer une définition du concept de « lobby » mais, par un exercice de prétérition qui doit sans doute peu au hasard, Ford et les membres des autres commissions parlementaires du PE qui se prononcent sur son rapport fournissent une définition pratique du lobbying. Une définition très inclusive, notons-le, qui embrasse large jusqu'aux interlocuteurs publics (exécutifs infra-nationaux) du PE et aux organisations sans à but lucratif.

« Il est intéressant de noter qu'à l'échelon européen, [les groupes d'intérêts] trouvent toujours plus de place, à côté des groupes d'intérêts "privés" traditionnels (de caractère économique ou autres), réalités qui représentent les intérêts d'une collectivité territoriale ou d'organismes d'utilité publique et qui partant revêtent un caractère "institutionnel". Le nombre d'ONG qui représentent des intérêts de ce type est d'ailleurs en nette augmentation. Ce phénomène peut être sans doute attribué au fait que, dans divers secteurs, les interlocuteurs des institutions de l'Union et, de façon plus ou moins directe, les bénéficiaires de l'intervention communautaire sont précisément des acteurs de ce type. Le Parlement européen a contribué à l'instauration de tels liens, par exemple, en soutenant un renforcement du partenariat dans la gestion des interventions au titre des Fonds structurels. Il est donc opportun de souligner que les groupes d'intérêts complètent le rôle fondamental de médiateur joué par les partis politiques dans la représentation politique et complètent donc l'action du Parlement européen visant à rapprocher le processus de décision de l'Union européenne des besoins des citoyens européens. »³⁸

Quoique encore jugées insuffisantes par une partie des députés, les dispositions découlant de l'adoption des rapports Ford et Nordmann — publicité des registres d'activités et de revenus des élus et de leurs collaborateurs ; accès réglementé des lobbyistes aux bâtiments et salles de réunion du PE selon un système d'accréditation conditionnée par l'enregistrement obligatoire et le respect d'un code de conduite — délimitent clairement les conditions de présence (plus que l'activité elle-même) des lobbyistes au sein du PE³⁹. À l'opposé ou presque du pragmatisme éprouvé de la Commission sur la question, les à-coups du vote, les attermoissements du débat, la dramatisation des prises de position, tout traduit les tensions politiques qu'engendre alors la mise à l'agenda parlementaire de

³⁷ On notera que, dès l'année suivante, ce lobby pro-lobby se dote d'une organisation — la *Society of European Affairs Professionals* (SEAP) — destinée à défendre activement cette vision des choses dans les milieux décisionnels bruxellois.

³⁸ Cf. Avis de la Commission des Affaires sociales et de l'emploi sur le rapport Ford (Rapporteur pour avis: José María Gil-Robles Gil-Delgado), PE 216.869/déf.

³⁹ L'année suivante, le PE se dotera de son propre registre de lobbyistes (recensant les représentants d'intérêts (et non le nombre des groupes qui sont représentés)).

l'encadrement effectif des agents d'influence et de leurs activités auprès des eurodéputés.

La « société civile » au secours de l'interminable moralisation de l'UE

L'entrée en vigueur des dispositions du TUE crée, on l'a déjà relevé, une tension et une attention politiques intenses sur l'activité du PE et de la Commission. Les eurodéputés prennent acte, après quelques à-coups, de cette situation en adoptant finalement les rapports Ford et Nordmann qui proposent, on vient de le voir, un premier ensemble de dispositifs d'encadrement des activités d'influence auprès du PE. Le traité d'Amsterdam confirme le franchissement d'un nouveau seuil d'intégration et le tournant politique se décline rapidement en « virage moral » devant les craintes largement rendues publiques d'un hyper-pouvoir européen sous influences et coupés des réalités nationales. La lutte contre la fraude et la corruption va, pour un temps, nourrir de son lexique et de ses obsessions le paradigme institutionnel dominant, celui de la transparence, dont les maître-mots sont la moralisation et communication et l'objectif prioritaire d'enrayer le déficit de légitimité populaire de l'UE. La Commission, assez libérale sur ce point dans ses mesures de 1992, n'est pas en reste. Au contraire. En 1995, la nouvelle commissaire suédoise, Anita Gradin, se voit confier la « lutte antifraude » dans le cadre de son portefeuille centré sur les « questions liées à l'immigration et affaires intérieures et judiciaires ». La même année, l'instance de « coordination de la lutte antifraude » (UCLAF, créée en 1988) franchit un nouveau seuil d'autonomie vis-à-vis de la Commission dont les agents ont désormais obligation de l'informer de toute suspicion de fraude constatée dans la gestion des dossiers et budgets placés sous leur responsabilité. Au cours de la décennie écoulée, les bonnes relations affichées entre les membres du Collège — et en premier lieu son président Jacques Delors — et les milieux industriels nourrissent le soupçon d'une Commission soumise à l'influence idéologique des magnats de l'économie internationale à travers notamment l'activisme feutré des membres de l'*European Round Table of Industrialists* (ERT)⁴⁰. Certains observateurs notent d'ailleurs que le climat politique interinstitutionnel de la deuxième partie des années 1990 peut s'analyser comme un concours de vertu morale entre le PE, défenseur d'une réglementation européenne commune et stricte du lobbying européen, et la Commission, chantre de la lutte anti-fraude dans l'octroi et l'usage des fonds européens mais tenante d'une ligne libérale à l'égard des lobbys. Concours dont l'affaire Santer et la démission du Collège constituent le point d'orgue⁴¹. La crise institutionnelle patente comme les divergences de vues sur les principes et formes que doit suivre la moralisation de l'ouverture de l'UE recouvrent une fracture plus fondamentale sur les principes et les formes que doit désormais emprunter la démocratie européenne. Comme souvent dans la vie des institutions de l'UE, la mise en place d'un groupe travaillant la « conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission sur un registre commun de transparence » (2010)⁴² indiquent la recherche d'une voie de conciliation après l'enkystement d'un conflit. C'est dans cet interminable

⁴⁰ Pour une analyse à charge des convergences entre le libéralisme néo-managérial et la réalisation du Marché unique, voir Observatoire de l'Europe industrielle, *Europe Inc. Comment les multinationales construisent l'Europe et l'économie mondiale*, Agone, Marseille, 2005.

⁴¹ Sur ce point, on lira avec intérêt Georgakakis (D.), « Les instrumentalisation de la morale : lutte anti-fraude, scandales et nouvelle gouvernance européenne », in Briquet (J.-L.), Garraud (Ph.), *Juger la politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2001.

⁴² Cf. 2010/2291(ACI).

processus concurrentiel de moralisation de l'espace décisionnel européen inauguré au début des années 1990, où s'opposent donc des approches pratiques et théoriques difficilement conciliables de la mécanique décisionnelle de l'UE que l'affaire des faux lobbyistes pour en accélérer subitement le dénouement. Entretemps, les nombreuses contingences politiques que connaît le processus d'intégration au cours de cette période bouleversent le rapport de force interinstitutionnel.

Dans cette perspective, on comprendra que l'analyse des enjeux attachés à l'ouverture du PE aux acteurs extra-institutionnels ne peut être détachée de l'analyse des raisons d'un désaccord interinstitutionnel (principalement entre la Commission et le PE) autour d'une réglementation européenne commune des groupes d'intérêt ou encore d'une analyse des controverses et scandales qui ont constitué la transparence en paradigme politique majeur de l'UE. En d'autres termes, nous devons garder à l'esprit que la volonté des eurodéputés de réguler les pratiques de pression et d'influence auprès des institutions de l'UE procède autant de facteurs tout à fait endogènes à leur institution que de facteurs qui lui restent exogènes. On aura noté que, quelle que soit la conjoncture ou l'institution à la manœuvre, l'ouverture aux représentants d'intérêt et aux associations représentatives a toujours été définie d'une façon à la fois fonctionnelle et très extensive au sens où elle tend à recouvrir tous les interlocuteurs de l'UE, tous les acteurs extra-institutionnels qui composent le vis-à-vis de la production normative européenne et lui confèrent les propriétés d'une décision inspirée, informée donc légitimée par la participation des citoyens. L'ambiguïté est intrinsèque à cette conception très inclusive que les entrepreneurs d'Europe ont de leurs partenaires : toute personne ou groupe susceptible d'informer les institutions de l'UE, d'attirer leur attention, de représenter auprès d'elles des points de vue ou des intérêts concernés nourrit la recherche permanente d'une légitimité procédurale de la décision européenne. Jusque-là, fédérations d'associations, de syndicats, ONG à but lucratif, ONG sans but lucratif, groupes d'intérêt, représentants d'exécutifs infra-nationaux, groupes de pression sont donc placés sur un pied d'équivalence fonctionnelle. Du côté de la Commission, l'attachement au principe d'autorégulation, l'idée de préférer un code de conduite à une réglementation, un registre volontaire à un enregistrement obligatoire renforcent plus encore cette conception de la démocratie comme une arène pluraliste des intérêts. Tout en apportant sa voix à la valorisation accordée à la participation active des acteurs extra-institutionnels aux décisions européennes, le PE s'est montré plus enclin à défendre une conception classique de la démocratie représentative dans laquelle les intérêts sectoriels et catégoriels sont entendus mais cantonnés au parvis ou au mieux aux couloirs du PE.

Malgré les petits scandales qui, çà et là, mettent au jour les risques d'une influence non maîtrisée, d'un système néo-corporatiste, d'une opacité des cercles de décision (et des effets de cette opacité sur les représentations communes de l'UE), la conception traditionnellement défendue par la Commission domine la chaîne de production normative de l'UE et semble même se sédimenter dans les textes réglementaires et les déclarations d'intentions que la Commission publie au cours des années 1990. Cette pensée d'institution, combattue politiquement⁴³ mais

⁴³ On notera que c'est en 1999 que les militants du *Corporate Europe Observatory* font paraître sur leur site leur étude sur les dégâts imputables aux lobbys industriels et financiers. Étude qui sera publiée l'année suivante : Balanyá (B) et al., *Europe Inc. Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, Londres, Pluto Press, 2000.

enracinée dans toute la mécanique bureaucratique et décisionnelle de l'UE, va soudainement être battue en brèche en 1999. Cette année-là, après les signes avant-coureurs d'une crise politique larvée de l'UE, la puissante Commission est frappée et durablement affaiblie par le scandale qui conduit le Collège Santer à la démission en mars ; le PE, institution émergente du triangle institutionnel, se voit mal élu (le taux de participation aux élections européennes passe historiquement sous les 50%) et doit accueillir de nombreux adversaires de l'intégration sur ses bancs⁴⁴. Les expressions « déficit démocratique » et « défi démocratique » occupent alors tous les commentaires à propos de l'UE. Les expressions « société civile internationale » et « société civile européenne » sont aussi très en vogue alors, après les manifestations de Seattle, en novembre 1999, où le mouvement que l'on n'appelle pas encore altermondialiste a organisé une mobilisation internationale d'ONG contre le sommet de l'OMC. Sans abandonner la collaboration étroite avec les représentants d'intérêt, s'enclenche à la Commission et au PE une accélération du processus encore débutant de valorisation des groupes de pression citoyens, autrement dit du lobbying moral des « *non-profit NGOs* ». Les entrepreneurs de la « société civile européenne » sont déjà à pied d'œuvre depuis quelques années. La création d'ONG transnationales susceptibles de s'adresser en représentants ou porte-parole européens aux responsables européens ne concerne plus seulement les groupes d'intérêts agricoles, industriels ou financiers mais aussi des ONG humanitaires, citoyennes, écologiques et des représentants des différents intérêts territoriaux. Dès 1995, à l'initiative du Mouvement européen international (MEI), s'organise ainsi le Forum permanent de la société civile qui vise à impliquer les ONG sans but lucratif (les organisations de défense des intérêts industriels et économiques en sont formellement exclues) dans l'avancement de l'intégration et les décisions européens. Actif dans les travaux de la conférence intergouvernementale préparatoire du futur traité d'Amsterdam et dans la rédaction du projet de charte des droits fondamentaux, le Forum s'institutionnalise rapidement comme un partenaire des consultations européennes⁴⁵. C'est là le ferment d'un élargissement à venir des partenaires extra-institutionnels de l'UE.

Il faut relever que cette mobilisation transnationale des ONG citoyennes, écologistes et humanitaires en direction des décideurs européens s'est, d'une façon générale, rationalisée et professionnalisée au cours des années 1980 et 1990⁴⁶ qui, sur le modèle des lobbys économiques précédemment analysé, se structurent autour des directions générales en charge des nouvelles attributions de l'UE (libertés, sécurité intérieure, immigration, intervention humanitaire, etc.). Les défenseurs de causes se dotent souvent désormais de bureaux ou d'antennes à Bruxelles et emploient des personnels spécialisés (chargés de relations publiques, attachés de presse, *advocacy officers*). Du coup, la voix des *non-profit NGOs* et celle des lobbys anti-lobbys se font entendre plus fort et pèsent dorénavant plus efficacement sur la scène politique européenne. Les agents de la Commission voient donc dans l'europanisation organisationnelle et opérationnelle des ONG un possible contrepoids à l'omniprésence des lobbys économiques sur la scène et dans les coulisses de la politique européenne. Plusieurs textes et initiatives témoignent de la volonté de l'institution bruxelloise de favoriser à travers leur

⁴⁴ Notamment les eurosceptiques réunis derrière Jens-Peter Bonde et les nationalistes emmenés par Charles Pasqua.

⁴⁵ Voir Weisbein (J.), « Sociogenèse de la "société civile européenne" », art. cit.

⁴⁶ Pour une analyse fouillée de ce processus de managérialisation des ONG, voir Lefevre (S.), *ONG & Cie. Mobiliser les gens, mobiliser l'argent*, PUF, 2011.

développement, l'amélioration de leur « gouvernance » et leur reconnaissance institutionnelle — grâce à l'octroi de fonds européens, des facilitations matérielles et juridiques — l'émergence d'une « société civile européenne » permettant la promotion au sein de l'UE du « dialogue civil » avec les acteurs de « l'économie sociale »⁴⁷. Dans un premier temps, le PE accueille plutôt favorablement cette mise à flot de la « société civile européenne » impulsée par la Commission⁴⁸. En droit fil avec la toute nouvelle sémantique politique de la « gouvernance », la Commission rassemble dans un Livre blanc publié en 2001 ses propositions pour « une participation et une ouverture renforcées » destinées à enrayer urgemment la défiance et le désintérêt des citoyens à l'égard de l'UE.

« Le Livre blanc propose d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Il encourage une plus grande ouverture et la responsabilisation accrue de tous les participants. Les citoyens devraient ainsi percevoir plus clairement comment les États membres, agissant ensemble au sein de l'Union, sont en mesure de répondre plus efficacement à leurs préoccupations. »⁴⁹

Les propositions que rassemble le Livre blanc visent notamment à « mieux impliquer la société civile »⁵⁰ dont les contours restent encore pour le moins flous⁵¹. Les prises de position que les eurodéputés formulent en réponse au Livre blanc pointent à nouveau les divergences interinstitutionnelles concernant le rôle réservé aux acteurs extra-institutionnels dans la prise de décision de l'UE. Rappelant ses prérogatives de co-législateur et de représentant des peuples des États membres élu au suffrage universel, le PE entend faire prévaloir les principes de parlementarisation et de démocratie représentative sur ceux d'une participation directe des intérêts ou des associations représentatives au gouvernement de l'Europe.

[Le PE] réaffirme que la "parlementarisation" du système décisionnel de l'Union suppose une plus grande transparence des travaux du Conseil et la participation des parlements — du Parlement européen et des parlements nationaux — qui représente la base de l'ordre européen démocratiquement légitimé et que seules les institutions démocratiquement légitimées peuvent prendre des décisions législatives responsables au niveau régional, national et européen ;

[Le PE] ne peut accepter la prétention d'empiéter sur les compétences législatives et sur la participation au processus législatif de la seule institution élue au suffrage universel par les citoyens européens. L'intensification de la communication des citoyens avec les institutions de l'Union passe nécessairement par le renforcement des compétences législatives du Parlement, de meilleures facilités de temps pour les

⁴⁷ Cf. Les communications de la Commission : en 1997, « Promotion du rôle des associations et fondations en Europe », COM(1997) 241 final ; en 2000, « La Commission et les organisations non-gouvernementales : le renforcement du partenariat », COM(2000)11 final.

⁴⁸ Cf. PE, « Résolution sur la communication de la Commission sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe », COM(97)0241 — C4-0546/97 (1998).

⁴⁹ Cf. Commission européenne, « Gouvernance européenne : un livre blanc », COM(2001) 428 final (2001), p. 3.

⁵⁰ Cf. *Ibid.*, p. 17sq.

⁵¹ « La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les "partenaires sociaux"), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses. ». Cf. *Ibid.*, p. 17n.

exercer et l'élargissement du cadre réglementaire communautaire afin d'aboutir à une harmonisation efficace de la diversité des cadres juridiques nationaux ».⁵²

Devant les réticences du PE, la Commission se rapproche alors activement et met au de la scène publique européenne le Conseil économique et social européen (CESE) qui, depuis Maastricht, cherche à faire reconnaître ses prétentions à représenter et animer la « société civile organisée » de l'UE⁵³. Leurs conceptions de la démocratie européenne convergent alors sur plusieurs points, tant sur le diagnostic que les pistes à explorer : la plasticité et l'évolutivité sont des propriétés intrinsèques des cadres institutionnels de l'UE ; la nécessité de réformer ces derniers pour restaurer la confiance et l'adhésion des peuples. Redéfinie comme une « instance de médiation »⁵⁴ entre les citoyens et les autorités politiques, la société civile organisée leur apparaît comme l'instrument recherché pour promouvoir la proximité de l'UE avec les citoyens. Le critère fonctionnel demeure le dénominateur vague et pratique par lequel sont encore et toujours inventoriés les groupes susceptibles d'émerger à ladite société civile européenne⁵⁵. La volonté d'instrumenter institutionnellement cette dernière conduit, pour la première fois, à l'ébauche d'une catégorisation plus fine des « parties intéressées » que la Commission entend consulter dans son activité d'initiative législative et programmatique. La plateforme en ligne *Your Voice in Europe* permet à chaque DG d'organiser des consultations ouvertes. Élargi aux ONG en tout genre, le nouveau registre de la Commission (toujours facultatif), CONECCS⁵⁶, compose une nouvelle base de données sur les parties prenantes de la consultation qui est censée assurer la transparence de ce « dialogue » ouvert et permanent avec la « société civile européenne ». Vécu comme un cataclysme politique par les milieux intégrationnistes, l'échec du traité constitutionnel au printemps 2005 renforce la Commission dans sa position. La crise qui s'ouvre change la donne dans le jeu interinstitutionnel. Le tournant participatif⁵⁷ que de la Commission a amorcé avec le Livre blanc sur la gouvernance s'accélère. Dès lors, toutes ses communications, programmes et plans d'action comportent des dispositifs de consultations des citoyens et des parties concernées. Par-delà la théorisation et l'opérationnalisation d'une décision européenne désormais conçue en concertation avec les « citoyens », ce nouvel esprit de la démocratie européenne s'inscrit dans une tendance généralisée des années 1990-2000 où les pouvoirs (locaux, nationaux et internationaux) installent un nouveau cadre de relations avec les « citoyens » dont les seules médiations sont instrumentales et techniques (dispositifs interactifs en

⁵² Cf. PE, Rapport de commission des Affaires constitutionnelles sur le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne (rapporteur : Sylvia-Yvonne Kaufmann, Allemande, GUE/NGL), A5-0399/2001 (novembre 2001).

⁵³ On peut rapidement rappeler que le CESE, organe consultatif de l'UE composé de trois groupes de représentants (employeurs, travailleurs, activités diverses), a été institué dès les traités de Rome en vue d'associer formellement les groupes d'intérêts sociaux et économiques à la réalisation du Marché commun en leur permettant de communiquer leur avis à la Commission et au Conseil à propos de toute question d'intérêt communautaire. Renforcé dans son rôle et sa visibilité institutionnels par le traité de Maastricht, le CESE produit deux rapports — l'un en 1992 (« L'Europe des citoyens »), l'autre en 1999 (« Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne », Cf. JO C 329, 17 novembre 1999) — visant à favoriser le « dialogue civil » (prolongement du dialogue social avec les citoyens) repenser la fonction de la « société civile » dans le processus décisionnel européen.

⁵⁴ Cf. CESE, « Le rôle et la contribution de la société civile organisée... », *op. cit.*, p. 33.

⁵⁵ Voir Commission européenne, « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue. Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », COM(2002)704, 2002, p. 6.

⁵⁶ Pour *Consultation, the European Commission and Civil Society*.

⁵⁷ Voir Saurugger (S.), « The Social Construction of the Participatory Turn... », art. cit.

ligne, conférences citoyennes, forums électroniques, etc.)⁵⁸. Pouvoir exécutif et « parties prenantes » du dossier à l'agenda politique se rencontrent, se concertent, trouvent des compromis, reléguant tendanciellement le rôle traditionnel des chambres élues. Cette évolution n'est pas exempte de paradoxes, notamment si on la considère sous le jour d'un conflit de légitimité entre deux catégories, au moins, de représentants inclus dans le processus décisionnel : ceux dont la légitimité procède de leur compétence technique reconnue, de la représentativité quantitative ou qualitative d'un groupe social ; ceux dont la légitimité procède du suffrage⁵⁹.

Le Livre vert que la Commission publie en 2006 est sur ce point doublement emblématique. Inscrit dans le mouvement de l'*European Transparency Initiative* (ETI) lancée par la Commission en 2005⁶⁰, cette large consultation entend notamment déboucher sur des propositions concrètes en matière de transparence : lutte anti-fraude, de la transparence du lobbying (« la nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêt (de pression) »), probité des acteurs de la décision européenne et publicité des données concernant les bénéficiaires des fonds. Parmi les idées mises en avant et soumises à débat par la Commission, figurent en bonne place l'implication des citoyens, le dialogue direct avec eux et la prise en compte de leur opinion dans la décision. Or, en choisissant la formule du Livre vert, la Commission ouvre très largement l'espace des contributeurs au débat, pariant sans doute sur l'isolement du PE arcbuté sur le primat de la représentation parlementaire et une réglementation dure du lobbying. Avant d'inventorier les « pratiques qui posent problème » en matière de lobbying et de livrer quelques pistes de réflexion, les rédacteurs du Livre vert présenté par la Commission rappellent :

« Le lobbying est une activité légitime dans le cadre d'un système démocratique, qu'elle soit menée par des citoyens ou des entreprises, des organisations de la société civile et d'autres groupes d'intérêt ou par des entreprises travaillant pour le compte de tiers (spécialistes des affaires publiques, groupes de réflexion et avocats). Les lobbyistes peuvent contribuer à attirer l'attention des institutions européennes sur des questions importantes. Dans certains cas, la Communauté offre un soutien financier, afin de veiller à ce que les opinions de certains groupes d'intérêt puissent être exprimées de façon satisfaisante au niveau européen (les intérêts des consommateurs, des citoyens souffrant de handicap, des intérêts écologiques, etc.). »⁶¹

Dans la succession des échanges qui vont suivre (dans le cadre de la consultation de ce Livre vert), le PE — qui se voit contraint de remettre sur son agenda la question de l'ouverture de l'UE aux lobbys et à la société civile — n'aura de cesse de rappeler ses prérogatives, son indépendance à l'égard des intérêts organisés et

⁵⁸ Nouveau paradigme des sciences camérales et mot d'ordre en vogue à tous les échelons politiques et administratifs, le « tournant participatif » est indissociable de la « gouvernance » en tant principe généralisé d'ouverture du processus de décision aux « parties prenantes » (« *stakeholders* »), c'est-à-dire aux publics directement concernés par la décision mise à l'agenda politique (législation, politique publique, réforme, aménagement et équipement public). Pour un panorama analytique, voir Blondiaux (L.), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

⁵⁹ Cette tentation de l'exécutif de trouver les moyens d'agir rapidement et contourner les lenteurs et les calculs politiques du Parlement a été observée dans différents régimes démocratiques au cours du deuxième vingtième siècle. En France, avant même la Deuxième Guerre mondiale, les réformateurs souhaitent que les technocrates l'emportent sur les « verbocrates ». Sur ce point, voir Dulong (D.), *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1997

⁶⁰ Voir SEC(2005) 1300.

⁶¹ Cf. Livre vert « Initiative européenne en matière de transparence », mai 2006, COM(2006) 194 final, p. 5.

marteler que les risques de dérive de l'économie de l'influence concernent prioritairement la Commission. Le rapport sur « le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne » (rapporteur Alex Stubb, Finlandais, PPE) rappelle qu'on estime à 15 000 le nombre de lobbyistes auprès de la Commission quand le registre obligatoire du PE n'en compte que 5000⁶². Une étude du PE préparatoire à ce rapport pointe encore plus explicitement cette dangereuse focalisation du lobbying et son parfum de collusion entre élites.

« Regardless of treaty changes and the slowing legislative outputs of the EU, the European Commission continues to be the primary focus of lobbying activity in Brussels both directly and/or via trade associations. However, while the Commission is still recognized as the policy-entrepreneur and exerts a huge influence on the formulation of the directive – via initiative, consultation and increasingly at tri-logs, it has, via its discretion to invite or exclude interest, been able to demand behavioural criteria for the participation in its more exclusive policy forums and committees. Thus, the most significant development in lobbying in Brussels over the last 20 years has been the emergence of an elite pluralist arrangement. »⁶³

Loués à propos des pistes qu'il dessine pour ouvrir la décision européenne aux citoyens, le Livre vert ETI est cependant critiqué par divers contributeurs sur le volet de ses propositions en matière de lobbying (maintien des principes de l'inscription volontaire et de l'autorégulation). Différentes organisations luttant pour une relativisation du poids et donc de l'influence des lobbys économiques dans les processus de la décision européenne⁶⁴ dénoncent l'asymétrie et les privilèges installés derrière la façade d'une promesse d'égale reconnaissance institutionnelle des ONG et des lobbys. L'évolution subite de la position de la Commission qui, en 2008, publie un code de conduite à l'intention des lobbyistes et inaugure son registre en ligne des représentants d'intérêts, est très largement présentée comme le suivi des réactions et propositions formulées au cours de la consultation du Livre vert. L'engagement dans un processus d'accord interinstitutionnel sur un registre unique est présenté comme une réponse aux sollicitations des contributeurs à instaurer « un registre à guichet unique »⁶⁵. Pour autant, on observera que cette évolution de la position de la Commission vers une régulation plus rigide des représentants d'intérêts est contemporaine de l'évolution du PE à propos de la démocratie participative. Les « dispositions relatives aux principes démocratiques » du traité de Lisbonne, signé en octobre 2007, juxtaposent de façon inédite deux conceptions de la représentation démocratique. Sous le frontispice de la tradition représentative (« Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ») qui accorde ses pleines prérogatives au PE (« Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen »), la consécration de la démocratie participative est pourtant manifeste :

« Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. [...] Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations

⁶² Rapport émanant de la commission des Affaires constitutionnelles du PE. Cf. 2007/2115(INI), p. 4*sq.*

⁶³ PE (Directorate-General Internal Policies), « Lobbying in the European Union », PE 393 266, novembre 2007.

⁶⁴ Tels que l'ECAS (*v. supra*) ou ALTER-EU qui dénoncent la présence des seuls représentants des entreprises dans les comités d'experts de haut niveau (au détriment des ONG) ou le « statut privilégié accordé aux lobbys économiques comme l'*European Service Forum* et le *Transatlantic Business Dialogue* (TABD) ».

⁶⁵ Commission européenne, communication sur le « Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite) », COM(2008) 323 final.

représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne... »

Quelques semaines plus tard, en novembre 2007, le PE, jusque-là très jaloux de son monopole de représentation des citoyens européens, organise une « Agora citoyenne », première rencontre par l'ampleur avec le monde associatif dont près de quatre cents membres sont invités à participer à des débats avec des eurodéputés. L'expérience sera reconduite en 2008 et en 2011⁶⁶.

*

Initiée en 2008, la négociation d'un accord interinstitutionnel sur un registre de transparence commun aux institutions de l'UE aboutit quelques jours après la révélation du scandale des faux lobbyistes. Destiné « à l'enregistrement et au contrôle des organisations et personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », ce registre est, à bien des égards un compromis entre la position libérale de la Commission et la volonté régulatrice du PE. Le texte de l'accord précise que, « bien que le système soit géré conjointement [par un secrétariat commun], les parties restent libres d'utiliser le registre de manière indépendante à des fins spécifiques qui leur sont propres »⁶⁷. Cependant, l'accord s'accompagne d'une première véritable différenciation des apports respectifs à l'intégration européenne, d'une part, du lobbying professionnalisé appointé pour promouvoir des intérêts catégoriels et/ou économiques et, d'autre part, du militantisme des mouvements associatifs défendant des causes morales⁶⁸. Il serait difficile et sans doute vain de chercher ici à départager qui, de la Commission ou du PE, l'emporte finalement tant la philosophie de cette moralisation tient du compromis dont le gouvernement de l'Europe est un laboratoire éprouvé. Cependant, on relèvera que, comme les premières poussées de parlementarisme avaient conduit dès les années 1960 à relativiser la part des négociations interétatiques et la confrontation des intérêts nationaux pour faire valoir des intérêts politiques transnationaux⁶⁹, la dernière vague de parlementarisme a imposé une réponse

⁶⁶ Voir la page dédiée sur le site du PE : www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/00567de5j7/Agora.html.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Rapport de la Commission des Affaires constitutionnelles sur la « conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission sur un registre commun de transparence (2010/2291(ACI)) » (Rapporteur : Carlo Casini, Italien, PPE), A7-0174/2011 (avril 2011)

⁶⁹ À l'instar des autres assemblées internationales copiant le modèle parlementaire nationale (Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale ou Conférence parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord), l'Assemblée commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (qui deviendra l'Assemblée parlementaire des trois communautés en 1958 puis le PE au début des années 1960) a contribué à dépasser un jeu de transactions structuré autour de la défense des intérêts nationaux en cassant le principe égalitaire de la négociation interétatique (les contingents nationaux d'eurodéputés sont fonction de la taille démographique de leur pays ; les eurodéputés se regroupent au sein du PE et y organisent leurs travaux selon des logiques de familles politiques et non par nation d'origine), et donc aussi les modalités de vote (à la majorité simple au PE). Sur cet aspect, voir Cohen (A.), Knudsen (A.-C.), « L'institutionnalisation du Parlement européen », *Cultures & Conflicts*, 85-86, 2012.

politique interinstitutionnelle à un problème traité jusque-là par des dispositions techniques et bureaucratiques. Donc, au lieu de chercher des gagnants et des perdants, il nous paraît plus approprié de noter qu'à travers cette question de l'ouverture aux lobbys et à la société civile européenne, la voie de conciliation entre les institutions européennes a consisté à opérer une hybridation des modèles de la typologie démocratique traditionnelle ou, tout au moins, une tentative de dépasser les cadres de la démocratie représentative. Une nouvelle fois, pourrait-on dire, tant sont nombreux les observateurs qui font de cette inventivité institutionnelle et politique une propriété caractéristique de la construction européenne⁷⁰. Comme l'est d'ailleurs l'inconstance des équilibres nés de cette inventivité. La longue incapacité à arrêter une position univoque (ou tout au moins la persistance d'une certaine indétermination définitionnelle) pour maîtriser l'économie de l'influence a permis la coexistence durable de deux visions officielles du problème, chacune destinée à armer des objectifs politiques spécifiques. Cette observation renforce la thèse d'une fragmentation de l'espace politique européenne contre les visions d'un espace décisionnel unifié et solidaire⁷¹. Les crises de l'UE (et la crise du politique en général) et les scandales ont contraint les acteurs de la Commission et du PE à quitter le *statu quo* pour trouver un compromis. Mais un compromis sans doute provisoire tant son équation paraît précaire. L'avènement du CESE comme organe légitime de représentation de la société civile européenne et partenaire reconnu des négociations préparatoires des initiatives législatives est déjà contesté par nombre d'ONG qui le jugent trop institutionnalisé. Quant à la conversion des eurodéputés à l'impératif participatif, on peut s'interroger sur sa sincérité tant les jeux parlementaires au PE (notamment le savoir-faire particulier des accords de majorité) et la pratique du *pre-cooking* législatif s'accommodent mal d'une consultation ouverte et permanente des « citoyens ». L'idéal de la transparence comme celui de l'ouverture à la société civile demeurent donc politiquement contingents d'un espace institutionnel européen plus concurrentiel et multipolaire qu'on l'imagine souvent.

⁷⁰ Dutoit (L.), *Parlement européen et société civile. Vers de nouveaux aménagements institutionnels*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2009.

⁷¹ Cette thèse de la fragmentation vaut pour l'espace politique en général mais aussi pour les secteurs spécialisés de l'action publique européenne qui produisent des politiques communes en réalité « pas si communes ». Voir Smith (A.), *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ-MSH, 2004, p. 54-57 et p. 85sq.