



HAL
open science

Les apports de l'analyse sectorielle à l'étude des milieux d'affaires

Guillaume Courty

► **To cite this version:**

Guillaume Courty. Les apports de l'analyse sectorielle à l'étude des milieux d'affaires. Représenter le patronat européen, P.I.E Peter Lang, pp.65-91, 2013, Travail et société. <halshs-00964023>

HAL Id: halshs-00964023

<https://shs.hal.science/halshs-00964023v1>

Submitted on 23 Mar 2014

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.



HAL Authorization

Chapitre 4

Les apports de l'analyse sectorielle à l'étude des milieux d'affaires : le monopole des groupements de transporteurs routiers à Bruxelles

Guillaume COURTY

Professeur de science politique, Ceraps – Lille 2

Dans les très nombreux travaux consacrés aux groupes d'intérêt à Bruxelles, l'approche sectorielle n'est pas la plus fréquente¹. Ils privilégient une approche globale des groupes d'intérêt largement focalisée sur l'explication de leur influence. En proposant d'étudier un milieu patronal, les transporteurs routiers, l'enjeu est de pointer les traits que l'approche *mainstream* des groupes d'intérêt économiques grossit et accentue au point de faire comme si tous les secteurs économiques étaient en attente des institutions européennes ou comme si toutes les organisations patronales étaient focalisées sur la question du « comment influencer sur les institutions européennes ? ».

Trois traits seront soulignés dans ce chapitre. En premier, se pose la question de la délimitation des frontières des milieux patronaux car les transporteurs routiers permettent d'en observer les marges. Caractérisés par la petite et moyenne entreprise, les patrons routiers ne sont pas

¹ Dans la science politique américaine, l'approche sectorielle a généré celle des « niches » (sur le secteur agricole, voir notamment Browne, W. P., « Organized Interests and their Issue Niches : a Search for Pluralism in a Policy Domain », *Journal of politics*, vol.52, n°2, may, 1990, p.477-509). L'approche proposée dans ce chapitre est inspirée de la sociologie des mobilisations qui compare l'efficacité relative des organisations (Meyer, D., Imig, D., « Political Opportunity and the Rise and Decline of Interest Group Sectors », *Social Science Journal*, 1993, vol. 30, n° 3, p.253).

conçus par l'élite patronale comme des détenteurs légitimes des titres de la noblesse économique. Il est donc difficile de partir dans une recherche les concernant avec cette intuition que ce milieu d'affaires possède « comme les autres » les ressources adaptées pour intervenir auprès des institutions². En refusant de prendre ainsi position, l'étude de ce secteur entend montrer comment des groupes d'intérêt européens n'ont pas obligatoirement et systématiquement le même rapport aux institutions que celui des professionnels les plus légitimes de la représentation des intérêts. Toutes les organisations dans ce secteur particulier ne cherchent pas (ou ne se fixent pas comme objectif) de mobiliser les « bonnes » ressources pour être « influents », pour l'être réellement ou pour être considérés comme tel³.

Le deuxième trait qui mérite ici une attention particulière n'est pas celui qui sépare ce milieu d'affaires des autres : il souligne que d'autres données sont disponibles sur les groupes d'intérêt que celles officialisées dans les répertoires et registres disponibles⁴. L'approche sectorielle permet en effet de croiser des données mises en forme par les différentes institutions qui, correspondant à des raisons d'être différentes, offrent d'autres visions que celle impliquée par la volonté de transparence de la Commission puis du Parlement. La cartographie d'un secteur européen de politique publique apparaît alors comme un espace

² Des chercheurs, dans la lignée de M. Olson, C. Lindblom et S. Beer, prennent ouvertement position dans le camp qui soutient que les milieux d'affaires seraient le type le plus influent de groupes d'intérêt depuis que, selon eux, le pouvoir est passé des mains des milieux étatiques aux mains des milieux d'affaires. La justification apportée est que les biens politiques produits par les institutions sont plus en ligne avec les attentes et les préférences des milieux d'affaires. Pour une illustration de ce paradigme sur le Royaume Uni, Bernhagen, P., *The Political Power of Business. Structure and Information in Public Policymaking*, Londres, Routledge, 2007. Pour une critique de ce paradigme, cf. Fuchs, D., Lederer, M., « The Power of Business », *Business and Politics*, 2007, vol.9, n°3, p.1-17. En face d'eux, d'autres chercheurs soulignent que les milieux d'affaires ne sont pas plus influents que les media, l'opinion publique ou les enjeux électoraux dans l'orientation des politiques publiques. Sur ce point, voir Kimball, David C., Baumgartner, F. R., Berry, Je. M., Hojnacki, M., Leech, B. L., Bryce, S., « Who Cares about the Lobbying Agenda? », *Interest groups and advocacy*, 2012, n°1, p.1-21.

³ Des enquêtes excluent ainsi de leur échantillon les organisations qui déclarent ne pas avoir « d'ambition politique » ou répondent qu'elles ne développent pas d'activités susceptibles de leur faire « accroître leur influence ». Cette réduction de l'enquête aux seuls *usual suspects* peut porter sur 50,1% des groupes comme dans Binderkrantz, A., « Interest Groups Strategies : Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure », *Political Studies*, 2005, vol.53, pp.694-715

⁴ Pour l'analyse critique de ces données voir le chapitre 2 de cet ouvrage et G. Courty et H. Michel, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'eurocratie » in D. Georgakakis, ed., *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012, p.213-240

dans lequel les groupes actifs ne peuvent agir partout et ne peuvent interagir avec tout le monde. Mais cette première ouverture est suivie d'une autre : l'approche sectorielle permet également de souligner l'importance de variables que les *European studies* minorent ou négligent. Elles se concentrent en effet sur les données demandées par les institutions (effectifs, budgets, statuts, ancienneté...) et font l'impasse sur celles qui, produites par les groupes ou la presse professionnelle, valorisent les membres des groupes parmi lesquelles figurent, entre autres, les données biographiques des représentants et leurs interactions avec les institutions. L'approche sectorielle proposée ici tend donc à insister sur l'importance de la sociologie des membres dirigeants pour comprendre la force de la tradition en vigueur. Sur la longue durée, la seule variable de l'origine nationale de ces dirigeants permet d'interroger la formation d'une tradition dans les façons d'agir auprès des institutions, une tradition remise en cause récemment du fait de la dilution de la place des « Français » au cœur de ce secteur.

Après avoir mis l'accent sur la ligne de démarcation des milieux d'affaires puis sur les caractéristiques sociographiques du personnel des groupements, l'approche sectorielle développée ici entend interroger les domaines d'action communautaire. Les tenants de l'approche institutionnelle insistent avec raison sur le décalage entre les politiques communes prévues dès le traité de Rome et la mise en chantier de pans d'une politique commune des transports. Les tenants d'une approche économique soulignent, eux, qu'avec les derniers élargissements, le secteur des transports routiers a, du fait de la concurrence désormais ouverte à de nouveaux entrepreneurs (le mythe des transporteurs bulgares), généré un besoin de régulation qui est imputé aux entrepreneurs des anciens pays membres de l'Union européenne. Ces deux approches insistent sur deux caractéristiques importantes de ce secteur : la difficulté que les institutions rencontrent pour arriver à produire des normes et à les faire appliquer est la première. L'entrée en jeu des institutions européennes dans la régulation de la concurrence de ce secteur est la seconde⁵. A ces caractéristiques institutionnelles, il faut

⁵ Cette politique a certes été un temps vide de normes publiées ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu de travail de consultation. Entre 1958 et 1967 ce sont par exemple 28 consultations du CESE qui ont porté sur cette politique commune (Bernard, N., Laval, C., Nys, A., *Le Comité économique et social*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 1972, p.159s.). Les six premiers règlements arrivent ainsi en 1968 suivis en 1972 d'un accord sur les poids et dimension puis d'un master plan en 1993. En matière de standards concernant la pollution, le premier texte publié date de 1986 (voir sur ce point Moguen-Toursel, M., « L'élaboration des standards européens pour le transport routier. Une réponse à la crise énergétique des années 1970 ? », in Bussière, E., Dumoulin, M., Schirmann, S., *Milieux économiques et*

ajouter que ce secteur est organisé autour d'un système complexe de groupes d'intérêt transnationaux de transporteurs dont les prémices se situent avant la seconde guerre mondiale. Comment concilier un tel système avec une politique commune, un temps, quasiment vide⁶ ? Comment dans une telle configuration analyser l'existence d'acteurs regroupés pour certains avant le Marché commun dont la notoriété et l'activité sont reconnues depuis les années 1970 ? Sur ce point également les formules proposées par l'approche *mainstream* ne sont pas toutes convaincantes pour résoudre cette énigme dans ce secteur. C'est le cas de la formule qui distingue des *outsiders* du système (ceux qui n'arrivent pas à imposer leurs demandes ou développent des stratégies hors du champ politique) des *insiders* (ceux qui disposent de positions institutionnelles – les experts par exemple – ou agissent de l'intérieur du système politique⁷). L'approche sectorielle proposée souligne qu'un même groupement peut passer de la position d'*insiders* à celle d'*outsiders* non seulement parce que sur le dossier en débat il n'est pas obligatoirement dans le périmètre requis mais que, en plus, il peut fort bien être en dehors des acteurs mobilisés faute d'avoir été informés d'une réunion ou d'une discussion. Ni les stratégies utilisées, ni les ressources mobilisées, ni les compétences du personnel en place à Bruxelles ne permettent de postuler que sur un enjeu tout groupement part avec une écoute *a priori* déjà acquise : il faut croiser la légitimité du groupement avec le contexte et la configuration qui se compose autour d'un enjeu pour pouvoir constater l'exclusion de certains groupements du nombre de ceux qui ont été pris en compte.

Des travaux critiques proposent une autre possibilité en soulignant qu'en politique la recherche du *statu quo*⁸ est ce qui oriente l'action des

intégration européenne au XXe siècle, Bruxelles, P. Lang, [Euroclio], 2006, p.67-194).

⁶ Ce vide s'apprécie en rapportant la production normative à d'autres secteurs, la PAC notamment. Ce décalage entre le nombre de groupes et l'état de la politique commune des transports permet d'insister sur la limite déjà soulignée par B. Kohler-Koch de la thèse de la coévolution des groupes, des institutions et de la politique commune in « The Evolution of Organized Interests in the EC : Driving Forces, Coevolution or New Type of Governance ? », in Wallace, H. et Young, A. R., dir., *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford university press, 1997, p.50

⁷ Sur les usages de ces notions forgées sur le Royaume Uni par W. Grant voir Courty G., *Les groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte, 2006, p.95-96. Une autre version tout aussi stimulante avait été développée sur l'élite des grandes entreprises par Useem, M., *The Inner Circle : Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S and U.K.*, Oxford, Oxford University Press, 1984.

⁸ La thèse du *statu quo* est développée par des auteurs qui sont très critiques à l'égard du présumé qui prête au *business* un quasi droit acquis à l'influence. Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball, D. C., Leech, B. L., *Lobbying and Policy*

groupements. Appliquée aux transports, cette perspective permet d'envisager que dans un premier temps (les années 1960-1970) les organisations en place ont tenté de faire en sorte que les institutions laissent leur secteur en l'état puis, dans un second temps (les années 1990-2010), qu'elles accompagnent les modifications proposées. Sans fermer la porte à cette piste, l'approche proposée dans ce chapitre, faute de données disponibles, sera différente. Elle reviendra sur l'histoire d'un répertoire particulier d'action collective dans lequel des pièces ne sont pas disponibles ou rendent la performance peu efficace⁹. Ces pièces du répertoire d'action collective que les entrepreneurs de transports routiers ne peuvent pas utiliser à Bruxelles en temps normal sont celles qui font agir directement en politique des entreprises. Contrairement à ce qu'on prête théoriquement aux milieux d'affaires comme potentiel, les transporteurs ont un espace des possibles plus restreint. La théorie¹⁰ souligne en effet que les milieux d'affaires ont recours à quatre formes d'organisations pour présenter leurs intérêts aux institutions : les groupements nationaux, les groupements européens, les entreprises et les consultants. Sur les dossiers du transport routier, les entreprises (marchandises et voyageurs) ne sont pas visibles et des constructeurs (d'automobiles ou d'équipements de travaux publics) sont les seuls à se manifester. Pour ce qui est des cabinets de consultants, ils ont certainement été sollicités mais il n'est pas possible de le savoir car ils agissent au nom de leur client. Il n'y a que pendant les mobilisations (les barrages routiers) que les entreprises peuvent intervenir à condition de le faire en liaison avec les groupements du secteur¹¹. La conclusion de ce chapitre permet de souligner que ce secteur économique dont l'histoire de la représentation des intérêts a croisé puis accompagné celle de l'histoire de la construction européenne n'a pour autant pas réussi à faire de ces patrons des « milieux d'affaires » comme les autres.

Change. Who Wins, Who Loses, and Why, Chicago, University of Chicago press, 2009.

⁹ Sur la problématique des performances des répertoires d'action collective, cf. Tilly, C., *Contentious Performances*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

¹⁰ Sur cette approche voir Bouwen, P., « Business Interest Representation and Legitimate European Governance », in Stijn, S., dir., *Civil society and Legitimate European governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, pp.277-294.

¹¹ Les pièces du répertoire comme les mobilisations européennes (barrages, journées européennes etc.) ne sont pas traitées dans ce chapitre car elles concernent autant les salariés que les entrepreneurs ou imposent d'analyser les deux en même temps. Depuis les années 1990, l'entrée en jeu des centrales syndicales de salariés a en effet modifié ces mobilisations dont certaines ont été parmi les premiers conflits « européens » (en février 1984 plusieurs pays ont ainsi été concernés). Voir sur ce point Courty, G., « Barrer, filtrer, encombrer : les routiers et l'art de retenir ses semblables », *Cultures et conflits*, n°12, 1993, pp.143-168.

I. Pourquoi les transporteurs routiers n'agissent-ils pas directement à Bruxelles ?

Dans ce secteur, les actions coordonnées pour transmettre des informations aux institutions européennes sont le fait des groupements et marginalement des entreprises¹². Pour expliquer ce répertoire particulier, une réponse paraît *a priori* la seule nécessaire : les entreprises n'agissent pas car elles sont démunies des ressources nécessaires pour le faire¹³. Même si cette explication est primordiale à prendre en compte, ce chapitre a pour objectif de montrer qu'elle n'est en rien suffisante.

Les réponses envoyées dans le cadre des consultations de la Commission

Ce secteur privilégie l'action des groupements de représentation de salariés et d'entrepreneurs¹⁴. Pour être précis, ces groupements parlent au nom d'autres groupements (*ie* : les « Européens » en lieu et place des « nationaux ») qui ont des entreprises comme membres¹⁵. Ce qui est remarquable dans ce secteur tient non seulement dans ce primat de l'action des groupements mais en même temps à la permanence de ce monopole. Ce chapitre entend donc démontrer qu'une légitimité traditionnelle fonde l'autorité de ces acteurs même si les institutions tentent d'imposer des fondements légaux et rationnels (les

¹² Beaucoup de travaux ont déjà souligné ce primat des groupements. Ils insistent sur le fait que les entreprises peuvent agir en leur nom mais que, souvent, elles d'utilisent les ressources collectives (le papier à entête du groupement par exemple) ou donnent mandat à leur représentant sur tel ou tel aspect d'un dossier en discussion. Un des premiers articles à avoir souligné ce point est McLaughlin, A. M., Jordan, A. G., Maloney, W. A., « Corporate lobbying in the EC », *Journal of Common Market Studies*, 1993, vol. 31, n°2, p.191-212. Pour le secteur des transports, les travaux de J.-F. Grevet montrent comment l'entreprise Berliet est passée par la création d'une association pour agir (« Contre le projet de standard européen pour les poids lourds (1971) », *Entreprises et histoire*, 2008, 2, vol.51, p.136).

¹³ Des consultants évaluent le cout d'un bureau de représentation à Bruxelles à un peu plus de 100.000 euros par an

¹⁴ Ce primat de l'action par les eurogroupes est souligné dès les premiers travaux sur le sujet comme dans Werner, F. J., *Transnational Business Collaboration among Common market Countries, Its implication for political integration*, New York, Praeger Publishers, 1970, p.79. Les travaux menés depuis s'appuient sur les registres des représentants et en déduisent que la part du business et des organisations professionnelles avoisine les 75% et qu'1/3 sont des eurogroupes et environ 13% des entreprises. Cf. Coen David, Dir., *EU Lobbying : Empirical and Theoretical Studies*, Londres, Routledge, 2007, p.3.

¹⁵ Avec les données collectées, il n'est pas possible de savoir si les entreprises adhèrent de plus en plus aux groupements européens ou, autre question, si les groupements nationaux sont toujours les adhérents dominants face aux entreprises.

réglementations de la transparence notamment) et que du charisme entoure certains individus (se faire reconnaître des compétences exceptionnelles comme celle de faire écrire les règles par les institutions). Cette tradition au sens de Max Weber fonde la légitimité de ces organisations sectorielles à agir auprès des institutions européennes.

L'enquête menée porte sur cinq consultations de la Commission européenne entre 2006 et 2010 : le dépouillement des quatre principales met en évidence l'action marginale des entrepreneurs. La première consultation initiée sur les tachygraphes (matériel permettant la vérification du temps de conduite et de la vitesse des véhicules) a suscité 73 réponses dont 19 du transport sur route (dont la Fédération nationale des transports routiers, FNTR). Trois entreprises uniquement sont intervenues : l'entreprise de messagerie TNT, un constructeur de tachygraphe et un entrepreneur de transport. Le deuxième cas de consultation a concerné en 2009 le thème du futur durable pour le transport et a suscité 33 réponses pour le seul transport sur route. Seules deux entreprises avaient transmis des mémos, les constructeurs de véhicule de transports Scania et Volvo. La même année, pour élaborer le livre vert *TEN-T : A policy review – Towards a better integrated trans-European transport network at the service of the common transport policy*, 300 contributions avaient été reçues et les entreprises mobilisées avaient été Alstom, Volvo, la SNCF ou Schneider aux côtés de 16 particuliers. Le quatrième et dernier cas étudié eut lieu en 2006-2007 en préalable à la révision de la réglementation de l'accès à la profession de transporteur. 67 réponses sont parvenues : une nouvelle fois le primat des groupements (46 réponses – le reste provenant des pouvoirs publics) s'impose (5 réponses émanaient d'entreprises et de salariés). Globalement, sur 473 documents transmis à la Commission, un seul émane d'un transporteur français (la réponse de l'entreprise TNT provenant de la direction hollandaise du groupe) : les entreprises qui n'ont que le transport sur route comme activité sont donc silencieuses ou invisibles¹⁶.

Travailler sur l'Union européenne ne doit pas laisser penser que ce système est le seul à ne pas faire converger les entrepreneurs du transport routier. Ces entreprises se tiennent à distance d'autres espaces transnationaux de régulation. Le cas de l'Office central des Transports Européens en est une bonne illustration. Créé en 1945, il est remplacé dès 1948 par le Comité des transports intérieurs de la commission

¹⁶ Pour un ancien responsable de la DG transport, ce silence est dû au fait que les entreprises sont rarement en première ligne à l'exception des modes de transports où il y a des opérateurs et des compagnies nationales. Voir Stevens H., *Transport Policy in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.

économique pour l'Europe des Nations Unies qui s'établit en 1951 à Genève en tant qu'une des cinq commissions régionales de l'ONU. Depuis 2000, cette commission se réunit tous les deux ans et les entreprises peuvent participer à ses travaux. Pourtant, une nouvelle fois, seuls les constructeurs et les travaux publics se manifestent : l'entreprise Colas est ainsi partenaire de Laser Europe (L'Action de Sécurité Routière en Europe) lancée lors du Forum euro-méditerranéen de la sécurité routière fin 2009.

L'inaction en politique expliquée par des variables économiques

Au premier trimestre 2011, le registre de la Commission comportait officiellement 255 entreprises intéressées par les enjeux « transports », « sécurité », « énergie » et « douanes », 240 en enlevant les « douanes », 152 sur le seul enjeu « transports » dont 25 entreprises ayant leur siège social en France et aucune entreprise de transport routier. Selon ce registre, les entreprises de transport routier de marchandises sont rares et les françaises de ce secteur n'agissent pas¹⁷. Pour trouver des entreprises qui se mobilisent sur des enjeux européens du transport routier, il faut ouvrir sur d'autres secteurs économiques comme la construction de véhicule (Scania, Volvo) ou des groupes comme Veolia environnement (qui adhère par ailleurs à un groupement international) mais en plus dispose d'un représentant à Bruxelles enregistré auprès de la Commission¹⁸.

Que représentent ces 152 entreprises intéressées par les enjeux « transports » dans le système politique européen ? En général, le nombre d'entreprises présentes à Bruxelles est difficile à évaluer. La fourchette basse donnait 320 représentations d'entreprises en 1996, évaluation confortée par celle plus récente qui considère qu'il y a 350 bureaux de représentation des grandes entreprises¹⁹. La fourchette haute soutient que 35000 entreprises ont développé des activités d'affaires

¹⁷ D'autres « nationalités » ont été testées : les entreprises ayant leurs sièges sociaux en Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Bulgarie sont principalement les entreprises ferroviaires et aéronautiques, les constructeurs et des groupes industriels concernés par le transport de leur production (énergie par exemple).

¹⁸ Une entreprise comme Veolia consacre des ressources comparables à certains groupes d'intérêt : le budget déclaré est de 350.000 à 400.000 euros et elle possède trois badges pour entrer au Parlement. De ce point de vue, la différence entre un tel groupe et un groupe d'intérêt n'est pas significative.

¹⁹ Cette évaluation repose sur une source, le *European Affairs Directory*. Elle est reprise dans de nombreuses publications depuis la fin des années 1990. Voir un des points de départ in Katarzyna, T., « The Evolution of Lobbying in the European Union », *The Polish Quarterly of International Affairs*, n°8, 1999, p.26 ; et sa reprise régulière in Greenwood, J., *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2007 [2nd ed].

publiques en direction de Bruxelles entre 1985 et 1997²⁰. Difficile donc de savoir précisément quel est l'effectif global des acteurs en présence. Quelles conclusions en tirer pour le secteur du transport routier ? En prenant le critère du bureau de représentation bruxellois, il est patent que les entreprises de ce secteur ne sont pas des acteurs de la représentation des intérêts à l'exception des grands groupes qui ont développé une activité « transports » dans une filiale (cette activité relève d'autres groupements professionnels car le « transport pour compte propre » ne se confond pas avec le transport dit « public », celui qui prend en charge les marchandises produites par d'autres entreprises). En prenant le critère de la création d'une équipe chargée des « affaires européennes », la conclusion est identique.

Plusieurs explications peuvent être apportées à l'inaction des entreprises. Il faut en préalable écarter une idée reçue : une entreprise n'agit pas en politique parce que ses résultats économiques sont en baisse. Si tel était le cas, les entreprises françaises agiraient du fait de la diminution de leur part de marché. En dehors du cas français, ces entrepreneurs seraient tiraillés du fait de la croyance qu'ils ont dans leur avenir : si, individuellement ils craignent la concurrence et se plaignent des difficultés quotidiennes qu'ils éprouvent, ils sont rassurés collectivement par cette donnée : la route était en dessous des 70% de la part du transport marchandises dans les années 1970, elle est attendue entre 85 et 90% en 2020. Si les résultats économiques ne sont pas une incitation à agir, qu'en est-il des autres variables économiques ? Depuis l'ouvrage de M. Olson, la science politique insiste sur l'importance de la taille des groupes²¹. Pour les entreprises, cela donne cette loi : plus la masse salariale augmente (et/ou plus l'entreprise développe des activités diversifiées) plus elles ont tendance à agir²². En validant ces deux premières variables, un enquête sur 2009 entreprises²³ insiste sur l'importance des différences nationales : l'action des entreprises à Bruxelles augmente avec l'implication du gouvernement dans les opérations de l'entreprise, le degré de concentration du secteur,

²⁰ Coen, D., *Lobbying in the European Union*, European Parliament's Committee on Constitutional Affairs, 2007.

²¹ Olson M., *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

²² Lowery, D., Brasher, H., « The Corporate Context of Lobbying Activity », *Business and Politics*, 8, n°1, 2006, pp.1-23. Ces auteurs n'envisagent pas la fiscalité. Le taux d'imposition d'une entreprise était pourtant corrélée positivement à sa propension à agir en politique (Jacobs, D., «Corporate Economic Power and the State : a Longitudinal Assessment of two Explanation», *American Journal of Sociology*, vol. 93, n°4, janv, 1988, p.852-881).

²³ Cette enquête souligne également la présence des entreprises françaises à Bruxelles. Cf. Bernhagen, P., Mitchell, N. J., « The Determinants of Direct Corporate Lobbying in the European Union », *European Union Politics*, 2009, vol. 10 (2), pp.155-176

l'absence d'État patron (ou le pouvoir de ce dernier)²⁴. Cette propension à agir est en revanche contrecarrée par l'appartenance à l'UE et l'existence d'un groupement national d'entrepreneurs actif à Bruxelles.

Les entrepreneurs de transports routiers sont exemplaires de l'inadéquation de la taille avec les logiques de l'action en politique. Il en découle une incompatibilité entre les contraintes suscitées par une action en politique et les ressources disponibles dans nombre des entreprises (plus de 37.000 en France). Même si, comme le souligne D. Coen, le coût impliqué par l'action dans l'UE a baissé pour les entreprises²⁵, il est toujours incompatible avec nombre d'entre elles. Peu de temps disponible pour suivre les questions européennes, peu de personnels affectés à des activités de veille réglementaire, ces entreprises ne sont pas emboîtées dans la politique et ne peuvent y agir.

La morphologie de ce secteur économique montre en effet l'importance des petites et moyennes entreprises. Pour le cas français, la dernière enquête de l'Insee souligne la permanence et l'importance de la petite entreprise (88,7% ont entre 0 et 9 salariés et 0,003% plus de 250)²⁶. Dans les pays membres de l'UE, l'effectif moyen salarié va de 1,5 pour l'Espagne (qui possède le nombre d'entreprises le plus élevé, 4 fois supérieur à la France) à 10,7 pour les Pays-Bas (7,8 pour la France). La part des entreprises ayant entre 0-5 salariés est la norme ; la rareté des entreprises ayant plus de 50 salariés montre à quel point ce secteur est éloigné de la frontière supérieure des PME (250 salariés) : seules la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche, la Pologne, l'Estonie, la Roumanie et les Pays-Bas comptent entre 2 et 3,7% d'entreprises de plus de 50²⁷.

La taille de ces entreprises cache en fin de compte des caractéristiques beaucoup plus importantes. Sans directions juridiques et sans structures de veille, ces entreprises, à supposer qu'elles soient en attente des institutions européennes, sont peu susceptibles de développer

²⁴ Une recherche stimulante n'est pas exploitable parce qu'elle concerne cette action peu visible ou illégale des milieux d'affaires : le financement des élections et des partis politiques. En démontrant comment des milieux d'affaires investissent plus dans les pratiques de lobbying que dans le soutien des candidats, J.-K. Kim montre qu'il faut inclure ces variables : le montant des rémunérations des dirigeants (plus ils sont rémunérés plus ils escomptent des effets de l'action en politique sur leur rémunération) et les parts de marché des années antérieures. Cf. Kim, Jin-Hyuk, « Corporate Lobbying Revisited », *Business and Politics*, vol.10, n°2, 2008, pp.1-23.

²⁵ Coen, D., « The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 4, n°1, 1997, p.104

²⁶ Ces enquêtes englobent l'entrepôt et les diverses activités de transports, or la part des entreprises de moins de 5 salariés est d'autant plus importante qu'on se situe exclusivement dans les seules activités de transports.

²⁷ Données tirées du rapport 2004 de la Commission des comptes de transport de la Nation dont les sources sont tirées des bases Eurostat pour 2001

des stratégies à l'égard des institutions européennes. Qu'en est-il des entreprises qui pourraient développer une propension à agir ? Sept entreprises de plus de 500 salariés²⁸ ont été analysées et aucune ne comporte un personnel susceptible de prendre en charge une action auprès des institutions. Seuls certains Pdg ou Dg le font mais du fait de leurs mandats ou postes dans des groupements professionnels. L'étude de rapports d'activité annuels montre une autre facette de ce secteur. Le rapport annuel 2009 de la société STEF-TFE (créée en 1920, l'entreprise comporte plus de 14.000 salariés mais n'avait pas de responsable des relations institutionnelles au moment de cette enquête) utilise à volonté le mot « politique » mais pour évoquer et préciser les options prises par la direction de l'entreprise : tout se passe comme si cette entreprise évoluait dans un espace purement économique où les décisions des pouvoirs publics n'interfèrent pas avec les options de l'entreprise. Il y a matière à réfléchir et explorer ce qui participe à l'évidence d'une telle croyance dans certains secteurs économiques et à son absence dans d'autres²⁹. Force est donc de constater l'incidence de la taille de ces entreprises sur leur absence de la scène bruxelloise. Il ne faut pas néanmoins en tirer une conséquence générale sur l'impossible action des « petits » mais bien insister sur l'improbable intervention d'une entreprise routière sur un dossier travaillé par les institutions européennes.

Des entreprises non imbriquées dans la politique européenne

Lors des débats suscités par l'ouvrage de M. Olson, des chercheurs ont insisté sur ce qui différencie un groupement actif en politique des autres : il est imbriqué, empêtré dans la politique à tel point que ses intérêts sont élaborés au cours de sa participation au processus politique³⁰. Plusieurs formules sont explorées pour comprendre la pertinence de cette formule.

²⁸ Il s'agit de Fed Express, le groupe Cayon, Jardel services, Gefco, Ziegler France, STG (transports Gautier) et Buffa Alain et Cie.

²⁹ Cette interrogation est présente dans les travaux sur l'émergence des directions de relations institutionnelles des entreprises françaises mais leur variation sectorielle n'est pas encore explorée. Voir Attarça, M., « Affaires publiques : l'émergence d'une nouvelle fonction dans les entreprises », *Revue française de gestion*, 1998, n°119, p.75s

³⁰ Cette problématique vient de Salisbury, R. H., «Putting Interest Back into Interest Groups», in Cigler, A. J., Loomis, B. A., eds., *Interest Group Politics*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1991 3è édition. Un exemple de cette imbrication montre comment les entreprises ont été mobilisées par les présidents démocrates pour soutenir et légitimer certaines de leurs politiques (la construction immobilière notamment). Voir sur ce point Martin, Cathie Jo, «Business and the New Economic

La première formule est institutionnelle et incite à envisager un effet retard : les entreprises n'agissent pas à Bruxelles car elles ont été autorisées et incitées à le faire tardivement. Dans leur ouvrage pionnier sur ce qu'ils appellent les groupes d'affaires (les différentes formes de fusion et concentration économiques), J. Meynaud et D. Sidjanski insistent bien sur l'absence de dispositif chargé d'entendre les entreprises³¹. De ce point de vue, le secteur des transports est comparable aux autres.

Plus récemment M. Van Schendelen³² insiste sur le fait que le droit communautaire étant supérieur au droit national, l'UE devient l'espace politique où tout se perd et se gagne. Les entreprises s'investiraient à Bruxelles parce qu'elles y seraient encouragées par les institutions ou parce que la complexité du système leur y ouvre de nombreuses opportunités. Là encore, ce schéma est trop déconnecté du quotidien de certains secteurs économiques. Encore faudrait-il que l'entreprise identifie les sources du droit à marchander ou qu'elle soit au contact des institutions pour se sentir concernée par des encouragements.

Cette première exploration de l'imbrication des entreprises dans la politique européenne suppose donc une rationalité juridique difficile à observer dans ce secteur. Une autre approche de l'imbrication a été forgée pour comprendre l'ouverture des bureaux des entreprises à Washington³³. Elle insiste sur la dimension symbolique de ces investissements. Loin de signifier que les milieux d'affaires cherchent ainsi à faire pression sur les pouvoirs publics, ces bureaux seraient déjà et avant tout une démonstration de la puissance économique des entreprises. Être présent dans le champ politique rentrerait dans les attributs de la puissance d'une entreprise leur permettant ne pas perdre de leur crédibilité économique. Ce cadre d'analyse ne permet pas non plus de conclure à l'imbrication symbolique des entrepreneurs. La raison est encore liée à une caractéristique de ce secteur : les rares entreprises qui bénéficient d'une notoriété n'ont pas trouvé à Bruxelles un espace où en retirer du prestige. L'émergence du droit européen des transports et les axes de la politique européenne n'ont pas rompu avec une pratique politique traditionnelle : considérer que les entrepreneurs

Activism : the Growth of Corporate Lobbies in the Sixties», *Polity*, vol. XXVII, n°1, 1994, p.49-76.

³¹ Meynaud, J et Sidjanski, D., *L'Europe des affaires. Rôle et structure des groupes*, Paris, Payot, 1967, p.144

³² Van Schendelen, M., « Business and Government Relations in Europe », *European affairs*, 4, n°2, 1990.

³³ Salisbury, R. H., « The paradox of Interest Groups in Washington. More Groups, Less Clouts », in King, A., dir., *The New American Political System*, Maryland, University Press of America, 1990, pp.203-229.

de transport sur route sont moins légitimes que les autres modes de transports. Pour aller vite, ces entrepreneurs retirent rarement des profits symboliques de leurs interactions avec les institutions. En plaidant leur cause, ils doivent justifier leur pollution, leurs nuisances et leurs coûts pour la collectivité.

Les dernières problématiques mobilisables sont à double tranchant. D'un côté S. Mazey et J. Richardson³⁴ soutiennent que les milieux d'affaires instrumentalisent les politiques ; de l'autre A. Moravcsik³⁵ prône que les acteurs politiques nationaux instrumentalisent les milieux d'affaires. Cette dernière problématique, qu'on la prenne du côté pile ou du côté face, néglige la présence de professionnels de la représentation des intérêts dans sa formule. Dans le secteur routier, ce ne sont pas les entrepreneurs qui sont l'acteur pertinent mais leurs représentants. Toute la question est donc de savoir si ces représentants d'intérêt sont plus liés à ceux qu'ils représentent ou aux membres des institutions. Depuis les années 1960, le secteur routier est passé d'une configuration où les représentants des entrepreneurs tentaient d'instrumentaliser les autorités à une configuration où les équipes des groupements de représentations sont désormais des « courtiers »³⁶ placés sous la double contrainte de ce que veulent les organisations qui les mandatent et de ce qu'attendent les institutions qui les consultent.

Une exception qui confirme la règle

Un transporteur permet de tester la pertinence de l'exception à la règle de l'inaction. Cet individu a répondu en son nom à une consultation de la Commission européenne et il se soucie des avancées européennes. L'analyse de sa réponse permet de saisir en creux la rationalité de tous ceux qui ne répondent pas. Grâce à l'entretien mené avec « Monsieur X », il est possible de saisir tout ce qui sépare ces entrepreneurs des institutions politiques européennes.

« Monsieur X » est titulaire d'un CAP de conducteur routier depuis 1979. Il fait parvenir le 22 mars 2010 un document de quatre pages à un

³⁴ Mazey, S. et Richardson, J., « Policy Framing : Interest groups and the Lead up to 1996 Inter-Governmental Conference », *West European Politics*, 20, n°3, 1997, p.120. Cette posture est, en beaucoup plus nuancée, celle des organisations qui militent pour l'accroissement de la réglementation du lobbying et qui affirment, comme *Corporate Europe Observatory*, que le livre blanc sur la gouvernance est un coupé collé de documents réalisés par l'*European Round Table*. Pour un exemple de cette vision militante, cf. Balanya, B. et al., *Europe Inc. Comment les multinationales construisent l'Europe et l'économie mondiale*, Marseille, Agone, 2005.

³⁵ Moravcsik, A., « Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, 31/4, 1993.

³⁶ Sur cet usage du concept de courtier, cf. Courty, G., *op. cit.*, 2006, p.82-83.

fonctionnaire de la DG « Mobilité et Transport ». Pour transmettre ce document, il a obtenu le nom et l'email du destinataire d'un journaliste de *L'officiel des transporteurs*, revue incontournable de la profession dont il est un « très vieil abonné ». C'est d'ailleurs en ayant lu un précédent article qu'il a souhaité leur écrire.

« J'ai voulu leur envoyer mon courriel. Je n'ai pas pu l'envoyer. Et pour cause. Par manque de connaissance du clavier de mon ordi , j'ai mis 1 éternité à taper mon courriel. A chacun son métier !! J'ai voulu l'envoyer le lundi 01/03/10. Niet »

Le texte finalement envoyé à la Commission (il est restitué ici dans sa version originale) ouvre par son échange d'emails avec le journaliste lui ayant permis d'obtenir l'adresse de son interlocuteur. Les trois dernières pages comportent le texte qu'il souhaitait faire parvenir dont les premières lignes sont les suivantes :

« Bonjours. Par grand soleil je ne vois rien , ce n'est pas normal de devoir rester pendant de très longues secondes,
Je suis 1 artisan transporteur , Je possède 1 iveco stralis , avec 1 tachygraphe numérique d'avril 2006, Je ne comprends pas pourquoi ce tachygraphe numérique soit au dessus de l'autoradio, qui lui se trouve au dessus du pare-brise ,
Je regrette que les bacs +5 ;
Option : connerie ,
Mention : monumentale
Ds leur tour d'ivoire climatisée, N'est pas prévu sur ce tachygraphe 1 écran orientable... »

Son argumentaire continue en insistant encore une fois sur le fait que cette machine, le tachygraphe, empêche de voir correctement et que la Commission est concernée car sa « responsabilité en tant que concepteur du tachygraphe [est] engagée ». Après avoir proposé les solutions à mettre en place, l'auteur précise qu'il se tient à sa disposition « pour toutes améliorations techniques des tachygraphes numériques ».

Ce courrier est exemplaire d'une méconnaissance du dispositif institutionnel et des règles du jeu politique. Cela montre néanmoins une rencontre rare entre les attentes d'un transporteur et les projets des institutions. Lors de l'entretien mené avec lui, « Monsieur X » a ainsi longuement demandé si je pouvais trouver quelqu'un « à Bruxelles » susceptible de lui expliquer les raisons interdisant de conduire le weekend car cela pose des problèmes « dans les couples ».

En montant en généralité à partir de ce cas particulier, il convient d'insister sur le vide que crée une application trop stricte de la problématique de la professionnalisation de la représentation des intérêts (dont les lobbyistes ne sont qu'une figure parmi d'autres). Être reconnu

comme celui qui parle au nom des transporteurs routiers est en effet réservé à des permanents, des experts, des professionnels rémunérés à temps plein. Mais à trop insister sur les modes de travail et sur l'efficacité de ces seuls professionnels, la science politique passe sous silence les effets de censure que développent les institutions. Le chercheur refait alors ce que les institutions font : trier, sélectionner, hiérarchiser les acteurs et ne prêter attention qu'à ceux qui rentrent dans le cadre prévu à cet effet³⁷. C'est pour éviter ce biais que l'approche sectorielle ne peut se contenter des seules données produites par les institutions sur les groupes d'intérêt (notamment les registres de représentants). En prenant en parallèle les données produites par la presse professionnelle et les organisations les plus variées du secteur, il est possible d'ouvrir sur une population plus large que celle consacrée par le système politique européen et d'infléchir la thèse de l'omniprésence de ceux qui mobilisent au mieux les ressources les plus appropriées.

Compétence politique statutaire et amateurisme

Les recherches menées sur les groupes d'intérêt à Bruxelles présupposent que ceux qui s'expriment au nom des milieux d'affaires ont une compétence politique leur permettant de trouver leur chemin dans les institutions et de faire ce qu'il faut pour être écouté. Ces travaux font également comme si ces acteurs étaient mus par une croyance particulière : défendre un intérêt économique se fait auprès des pouvoirs publics. Il convient de revenir sur ces deux pré-requis implicites car non seulement cette compétence politique n'est pas également distribuée mais, en plus, la croyance dans l'utilité des pouvoirs politiques suppose une « affinité élective » qui n'est pas toujours systématiquement solidifiée.

Le courriel envoyé par l'artisan français est homologue de bien d'autres documents disponibles quand on s'intéresse aux courriers reçus par les institutions politiques (ou en période électorale par les candidats). Ces écrits donnent à voir la compétence politique statutaire de leurs auteurs et permettent d'observer les catégories de l'entendement intériorisées par leurs destinataires. Concernant le courriel de « Monsieur X », la DG lui a envoyé une réponse *pro forma* le 24 mars

³⁷ Une enquête a notamment fait ce travail de sélection sur le critère linguistique dont on sait par ailleurs à quel point il est important dans l'intégration des professionnels à Bruxelles. L'enquête portait sur la consultation concernant l'émission de CO2 et elle ne tient pas compte de ceux qui n'ont pas écrit en anglais car le logiciel utilisé par le chercheur ne comprend ni cette langue ni certains formats. 22% de la consultation a donc été laissée de côté. Cf. Klüver H., « Measuring Interest Group influence Using Quantitative Text analysis », *European Union Politics*, 2008, vol.9, 4, p.541.

par email (« c'est normal car je n'ai pas de particule »). Du fait de sa forme et de son contenu, ce texte a-t-il eu des chances d'avoir inspiré la Commission ? Peu d'éléments plaident pour une réponse affirmative.

Comment cet envoi est-il emblématique de l'action de non professionnels dans le système de représentation des intérêts à Bruxelles ? Déjà et avant tout, il montre que ce transporteur se sent autorisé à intervenir auprès de la Commission parce qu'il prend cette institution pour ce qu'elle n'est pas. Il la nomme rarement par son intitulé³⁸ et se sent autorisé à écrire parce qu'il a « participé à la mise au point d'un tachygraphe d'une autre marque » (« sans me vanter » précise-t-il dans son mémo). Son intervention a donc été possible car il mesurait la distance l'en séparant en termes économiques et sociaux (« je ne suis qu'un petit artisan » a-t-il répété trois fois au téléphone) et ne la concevait pas en termes politiques. Il est critique du travail des « ingénieurs » (ces membres de « l'Europe » auxquels il s'est adressé) et pense que c'est « Bruxelles » qui fabrique des tachygraphes. A aucun moment, il n'a évoqué la politique européenne, les partis ou les institutions.

Néanmoins, dans cette topographie, les journalistes sont à leur place comme l'administration française même si la frontière entre « gouvernement » et administration est floue. Il faut y ajouter une vision trouble des titres professionnels et des fonctions : « les ingénieurs » deviennent le symbole de « la haute » dont la mission est aussi bien de fabriquer du matériel que de réglementer le temps de travail.

C'est donc en partie la compétence statutaire³⁹ de ces amateurs qui fonde la légitimité des groupements de professionnels de la représentation. Elle découle par exemple de leur difficulté à trouver leur chemin dans les institutions ou de la fiabilité de leur « boussole politique »⁴⁰. Si l'on accepte de poser que la compétence politique des transporteurs renvoie pour partie aux formations scolaires suivies (elles

³⁸ Lors de l'entretien l'expression « à Bruxelles » est revenue plusieurs fois sans plus de précisions. L'email du journaliste qui lui indique comment transmettre ses informations ne permet pas d'identifier la Commission : « à Bruxelles (DG mobilité transport). Il travaille au département politique des transports terrestres ». C'est cette curieuse alchimie entre des éléments vérifiables (une adresse, un nom propre) et l'imaginaire du transporteur (il dit avoir écrit à « un ingénieur ») qui l'a autorisé à envoyer son email de son téléphone portable sans indiquer son nom.

³⁹ Les analyses des rapports à l'Europe montrent que la faible compétence statutaire n'empêche pas d'exprimer une opinion. Voir Gaxie, D., Hubé, N., de Lassalle, M., Rowell, J., eds, *L'Europe des Européens. Enquête comparée sur les perceptions de l'Europe*, Paris, Economica, 2010

⁴⁰ Joignand, A., « Compétence politique et bricolage. Les formes profanes du rapport au politique », *Revue française de science politique*, 57, n°6, 2007, pp.799-817.

même renvoyant à l'origine sociale)⁴¹, il n'est pas surprenant de constater que le flou, la confusion et l'absence de points de repère stables l'emportent en matière d'institutions européennes pour ces individus qui n'ont jamais reçu de formation en la matière⁴².

Le dernier élément de la compétence nécessitée est linguistique ; en 2006, les groupements français écrivent encore leur mémo en français à la Commission. En 2010, « Monsieur X » est le seul à écrire en français, dans une langue pour le moins « fleurie » et dépouillée des notions économiques et juridiques utilisées par les acteurs légitimes.

L'action des entrepreneurs de transports à Bruxelles ne va donc pas de soi pour des raisons économiques (ils ne peuvent développer cette activité) redoublées de bonnes raisons politiques (ils ne croient pas dans les retombées économiques des décisions politiques) triplées d'une compétence politique statutaire largement produite par leur formation scolaire et leur origine sociale qui les tient à distance de la politique européenne et les démunit des catégories de pensée politiques légitimes.

II. Les groupements et le monopole de représentation des intérêts

L'action d'une entreprise compose donc la pièce rarement utilisée dans le répertoire d'action des transporteurs routiers. Qu'en est-il alors de la pièce maîtresse, celle qui permet de coordonner les actions à Bruxelles via les groupements qui agissent ? De tels groupements ont été composés à partir de groupements internationaux et nationaux dès les prémices du marché commun⁴³. Depuis 2008, ils ont convergé occasionnellement pour les uns, à temps plein pour les autres, autour des institutions européennes en monopolisant la représentation des intérêts « européens » des composantes de ce secteur d'activité.

⁴¹ Dans les milieux d'affaires, la formation dans les grandes écoles est réputée assurer un lobbying efficace. Ainsi pour améliorer la présence des milieux d'affaires français à Bruxelles, la CCI préconisait en 2000 l'enseignement du lobbying dans les écoles de commerce et la création d'une chaire à l'Essec (ce qui fut fait).

⁴² Seuls 10% des employeurs ayant jusqu'à neuf salariés ont un diplôme supérieur au Bac (Lefebvre, B. « Usage des réglementations dans le transport routier : approche ethnologique en région Rhône-Alpes, in Hamelin, P., Ribeill, G., Vauclade, C., (dir.), *Transports 93. Professions en devenir. Enjeux et réglementations*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 1992, p.180).

⁴³ La politique européenne des transports s'est faite avec les acteurs économiques intervenant auprès de la DG Transports et les consommateurs ciblant la DG Concurrence. Sur cette politique et sa transformation, cf. Aspinwall, M., «Planes, Trains and Automobiles : Transport Governance in the European Union», in Kohler-Koch B., Eising R., dir., *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, pp.119-134.

En remontant aux origines de ce système de représentation, l'investissement français est remarquable. Il est même à l'origine d'une tradition inventée dès les années Trente pour les groupements internationaux qui a trouvé dans le système politique européen un terrain où s'enraciner, aidée par les fonctionnaires de la Commission, valorisée par la politique européenne des transports routiers. Selon cette tradition les représentants européens légitimes de la profession étaient des représentants nationaux, entrepreneurs eux-mêmes ou plus fréquemment permanents d'organisations professionnelles. Cette tradition rencontre deux difficultés depuis les années 2000. La première tient dans les gages de l'expertise de ces représentants (souvent peu diplômés, ils sont concurrencés par ceux qui le sont). Mais ontologiquement, ces représentants se jouaient des stigmates de ceux qu'ils représentaient (le « gros » ouvrant sur le « vulgaire » qui leur était accolé). Pourtant, les dernières règles sur l'accès à la profession de transporteur élaborées par l'UE ont officialisé le plus ancien stigmate frappant cette profession : il leur faut toujours faire état de leur « bonne réputation »⁴⁴.

Tableau: les caractéristiques des groupements du catalogue des actions collectives du transport routier

Inscrits sur le répertoire du Conseil des ministres	71,90%
Inscrits sur le Répertoire de la Commission	56,20%
Ont répondu à la consultation n°1	9%
Ont répondu à la consultation n°2	21,80%
Ont répondu à la consultation n°3	15,60%
Ont répondu à la consultation n°4	9,30%
Ont répondu à la consultation n°5	18,70%
Ont une personne accréditée au Parlement européen 2011	62,5%
Avait une personne accréditée au PE en 2007	18,75%
Ont leur siège à Bruxelles ou un bureau de représentation	50%
Nombre de personnes en poste	118
Moyenne du nombre de domaines d'action communautaire couvert	11,5

Cette enquête croise deux séries de données pour recomposer le catalogue des performances des groupements de ce secteur. La première série provient du dépouillement des revues professionnelles du transport sur route disponibles dans les archives françaises. La seconde a été composée grâce aux répertoires des groupes

⁴⁴ Pour une analyse de ces stéréotypes et leur formalisation dans le droit des transports, cf. Courty, G., « Mobilité professionnelle et identité. Retours sur la construction de la stéréotypée des routiers en France », in Ramadier, T. et Depeau, S., dir., *Se déplacer pour se situer. Places en jeu, enjeux de classes*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, pp.107-123.

d'intérêt élaborés par les institutions européennes depuis 1960, ces données ayant été vérifiées sur les cinq consultations de la Commission ayant eu lieu entre 2006 et 2010.

Ce catalogue permet de mettre à part les 32 groupements⁴⁵ stables et reconnus. Il permet en même temps d'analyser ceux qui n'ont pas réussi à se stabiliser ou à obtenir une reconnaissance institutionnelle. Ce catalogue permet d'insister sur le fait que les seuls registres européens ne permettent ni de composer la population réelle des groupes (elle est réduite à ceux qui sont « nés » parce qu'enregistrés), ni de conclure à la « mortalité » des mêmes groupes quand ils n'ont fait que disparaître d'un des fameux répertoires⁴⁶.

La convergence des groupements vers les institutions européennes

Ce catalogue permet d'interroger l'espace des organisations internationales et européennes des transports. Il faut néanmoins bien comprendre que cet espace n'existe pas en tant que tel : c'est un instrument utile pour comparer les interactions avec les institutions. Ce n'est en rien une objectivation des « partenaires » de l'Union européenne et encore moins une « photographie » de ces mêmes acteurs. Non seulement ces groupements n'agissent pas tous auprès de toutes les institutions mais en plus ils ne se sentent pas systématiquement concernés par leurs sollicitations. 72% d'entre eux sont inscrits auprès du Conseil de l'Union et 56% auprès de la Commission ; 62,5% ont fait une demande de badge au Parlement alors que 50% ont un bureau ou leur siège à Bruxelles. Ces chiffres montrent que les stratégies utilisées ne correspondent pas à la vision institutionnelle la plus fréquente (cette vision étant celle des détenteurs de la compétence la plus adaptée aux attentes des institutions) : ce n'est pas parce qu'un texte dépend de la consultation du Parlement que les groupements vont s'y précipiter. Ce n'est pas non plus parce que la Commission a théoriquement le pouvoir d'initiative qu'elle est le point de passage obligé de tous. Dans cet espace, les acteurs réguliers qui se mobilisent dans toutes les arènes de l'espace européen du transport routier ne sont que sept, trois « internationales » et quatre « européennes ».

En analysant uniquement la Commission, le taux de réponse aux communications oscille entre 9% et 21,8% alors que les enjeux semblent *a priori* aussi centraux et que quatre ans seulement séparent ces consultations. Il est difficile de conclure à une progression ou à une diminution de la mobilisation de ce milieu d'affaires. Ces données

⁴⁵ L'Union Internationale des sociétés de transport (UIRR) n'a pas été retenue car les entreprises adhérentes sont atypiques et son objet est de réguler une activité et non de la représenter.

⁴⁶ Cette conception de la « naissance » et de la « mort » des groupes d'intérêt est développée par Lowery, D., Berkhout, J., « Short Term Volatility in the EU Interest Community », *Journal of European Public Policy*, 2011, 18, 1, Janvier, p.1-16.

indiqueraient au contraire que cet espace fonctionne comme le modèle du « noyau creux »⁴⁷ dans lequel tous les acteurs ne peuvent pas être au courant en temps réel de ce que font les autres ni même de ce que demande telle ou telle institution. Ils ne peuvent donc pas agir partout faute de disposer des informations nécessaires et du fait de la place occupée par les institutions politiques qui peinent à s'imposer comme le noyau du système.

Ce que cet espace permet de montrer tient déjà dans la chronologie pertinente : il se compose dès la première moitié du XXe siècle avec les premières réunions de normalisation des règles de conduite sur route des véhicules à moteur. Il se restructure avec l'entrée en vigueur du traité de Rome mais doit attendre le milieu des années 1990 pour être stabilisé avec des acteurs permanents à Bruxelles et spécialisés dans les dossiers routiers. La liste des intervenants n'est pas pour autant figée. Les organisations environnementalistes par exemple, qui n'étaient pas présentes, sont maintenant empêtrées dans la lecture et l'écriture des normes européennes concernées par le « développement durable ». Pour preuve, la création en 1990 de T&E (*Transport and Environment*) qui comporte 50 membres (pour la France ce sont la Fédération nationale des usagers des transports et France nature environnement). Inscrite sur le registre de la Commission depuis 2010, elle a participé en 1995 à une plateforme commune sur le développement durable qui demandait son inscription dans les traités⁴⁸.

Ce catalogue sectoriel permet donc d'interroger l'origine des groupements européens : ils ont des racines dans l'entre-deux-guerres et sont largement tributaires d'internationales professionnelles créées depuis la fin du XIXe siècle et de certains groupements nationaux, les français notamment. Vérifier le célèbre effet d'engrenage formulé par E. Haas⁴⁹ est donc délicat. La politique commune des transports était certes inscrite dans le traité de Rome mais elle n'est une réalité que depuis très peu de temps si l'on s'en tient aux textes adoptés. En fait, les dates de création de ces groupements permettent autant de souligner un effet de la politique instaurée sur les milieux d'affaires (huit groupements ont été créés depuis 1990) que de plaider la thèse d'une inscription des transports dans le traité de Rome du fait des soutiens alors disponibles (six groupements existaient avant le début de la construction européenne).

⁴⁷ Heinz, J.-P., Laumann, E. O., Nelson, R. L., Salisbury, R. H., *The Hollow Core. Private Interests in National Policy Making*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.

⁴⁸ Mazey, S. et Richardson, J., art. cit., 1997.

⁴⁹ Haas, E., *The Uniting of Europe: political, social and economical forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

Une dynamique est très forte mais très récente : la convergence de ces groupements vers les institutions européennes dont ils acceptent de plus en plus le principe de l'enregistrement. Ainsi, 9,3% du catalogue était enregistré à la Commission avant 1990, 40,6% en 2009 et 56,2% en 2011. Cette convergence vers les institutions européennes s'observe également dans le registre tenu par le Parlement européen. 18,7% des groupements détenaient un badge en 2007 alors qu'en 2010 ils sont 60%. En trois ans, le nombre de personnes concernées passe de 13 à 62, un groupement pouvant posséder plusieurs badges. Preuve supplémentaire de la dynamique engagée, la constitution de nouvelle structure parée des dernières nouveautés linguistiques. Le « groupe des lobbyistes routiers MPE – Mobilité, prospérité, Europe » – auquel la FNTR participe) montre comment ces acteurs savent faire du neuf (les lobbyistes) avec de l'ancien (les groupements patronaux nationaux).

La convergence affecte également les groupements nationaux⁵⁰ de transporteurs, certains ayant développé des équipes bruxelloises, d'autres « faisant de l'Europe » depuis leur siège national. Les dossiers de consultation de la Commission en portent les traces. On y trouve des documents de la FTA (*Freight Transport Association* représente les transporteurs britanniques), groupement enregistré par la Commission depuis 2010 avec un permanent à Bruxelles. La FNTR a également ouvert une représentation permanente à Bruxelles même si son travail se fait en même temps à Paris dans l'équipe « Affaires européennes et internationales » (un chargé des affaires européennes de cette fédération a par la suite intégré le CNPF preuve de l'inscription de cette organisation dans le milieu patronal). De son côté l'Unotra mène ses principaux « combats pour la profession » depuis la banlieue de Paris même s'il est parfois difficile de savoir quelle forme prend cette action.

Autre précision utile. Dans cette convergence, les groupements de salariés sont également impliqués. Il est même possible d'observer la composition d'une configuration où, désormais, entrepreneurs du transport et salariés sont à même de participer ensemble à des réunions ou de faire cause commune. Ainsi l'Union internationale des transports publics (UITP) et la Fédération des ouvriers européens de transport (ETF) ont souligné ensemble que « l'ampleur du problème relatif au transport dans les zones urbaines traduit le fait que “la Commission ne peut plus se restreindre à promouvoir les bons usages” »⁵¹.

⁵⁰ Sur ce point et la comparaison entre les groupements français et allemands, voir Quittkat, C., « Les organisations professionnelles françaises : européanisation de l'intermédiation des intérêts ? », *Politique européenne*, n°7, 2002, pp.66-95.

⁵¹ Déclaration commune de janvier 2007 dans le cadre de l'élaboration du livre vert sur la mobilité urbaine.

Un exemple de convergence permet de montrer comment elle s'est produite. L'Union internationale de tramway, chemin de fer d'intérêt local et des transports publics automobiles est particulièrement révélatrice de ce passage des internationales à l'Europe. Fondée en 1885 à Bruxelles, cette organisation est toujours restée dans cette ville. Présidée pendant l'entre deux guerres par le dirigeant français des transports urbains parisiens, elle comptait alors 500 participants pour 21 pays. Devenue l'Union internationale des transports publics (UITP), elle crée en 1965 une commission Europe (EU Committee) et un secrétariat (Euroteam) pour 3.200 membres et 90 pays. Ces structures s'adaptent alors depuis 1990 aux nouvelles règles du jeu de la transparence en s'enregistrant auprès de la Commission puis au Parlement. Les interventions de ce groupement ne sont pas pour autant systématiques. L'UITP s'est notamment manifestée sur le livre blanc des transports à l'horizon 2020 en adressant une lettre aux parlementaires.

Enfin, la vision héroïque du lobbying à Bruxelles tend à accréditer l'idée que tout acteur économique s'y doit d'agir faute d'y être représenté à temps plein. Contrairement à cette vision, la création du Marché commun puis la communautarisation de la politique des transports n'ont pas encore absorbé l'activité de tous les groupements internationaux constitués sur ce secteur. Certains groupements ne prennent pas encore systématiquement en compte l'Union européenne dans leur démarche politique. C'est notamment le cas de la Fédération internationale des Associations de Transporteurs et Assimilés (FIATA) qui, recomposée en 1947, comporte depuis une subdivision Europe mais n'envoie pas d'argumentaire aux institutions de l'UE.

La force des habitudes dans les groupements

Pour les entrepreneurs de transport sur route, se faire représenter dans les institutions européennes s'inscrit dans la tradition qui fonde l'autorité des groupements. Cette tradition implique que l'entreprise adhère à un niveau (local ou national) et qu'après, les groupements composent ensemble une structure où s'emboîtent les organisations les unes dans les autres (une fédération « nationale » parlant au nom des organisations régionales ou départementales), certaines ayant vocation à être les interlocutrices privilégiées mais non exclusives des institutions européennes.

Parler de tradition nécessite d'explorer les habitudes prises et la consécration d'une légitimité des dirigeants. Pour les habitudes, celles qui concernent les groupements transnationaux sont les suivantes. Il faut déjà savoir et pouvoir ne pas agir uniquement dans son pays, en parlant sa seule langue natale et en découvrant des homologues étrangers. Parler de transports sur route dans des instances internationales est une

habitude intériorisée par des dirigeants des groupements nationaux dominants depuis l'entre deux guerres. Maintenant, une autre habitude se forge après la seconde guerre mondiale : se rencontrer sur des thèmes européens dans des instances internationales⁵². D'autres habitudes, moins élitistes celles-là, sont déposées dans les groupements nationaux. Les dirigeants Français (les Allemands en sont un autre exemple) avaient développé et institué des pratiques régulières et répétées consistant à intervenir de façons variées auprès de certains ministères (les travaux publics – équipement) et de certains élus (les parlementaires de la Commission transports). Nombre de ces habitudes ont donc été prises avant l'entrée en vigueur du traité de Rome, certaines ont même été découvertes et testées avant la Seconde guerre mondiale. Les groupements de transporteurs qui ont investi l'Union européenne sont donc les dépositaires d'habitudes anciennes, les unes liées aux réunions et organisations patronales du début du XXe siècle, les autres composées lors de la discussion des projets communautaires. Toutes ensemble, elles composent cette tradition⁵³ fondée sur la croyance dans le caractère coutumier des pratiques utilisées sur le mode du « elles ont fait leur preuve ». Cette tradition n'est pas figée pour autant : les élargissements et les modifications du jeu politique européen ont ouvert les esprits sur l'utilité de recourir aux experts et de fonder l'action sur d'autres traditions de la représentation des intérêts à Bruxelles.

Cette tradition ne s'est pas composée dans l'euphorie des victoires professionnelles. Les années Trente ont certes été marquées par la création d'un nombre impressionnant de groupements internationaux d'entrepreneurs de transport sur route mais nombre d'entre eux n'ont pas réussi à obtenir de visibilité politique ou médiatique. La plupart ont même disparu montrant toutes les difficultés rencontrées par ces entrepreneurs dans leurs tentatives d'inscription de leurs d'organisations dans la durée. Mais, échecs ou réussites, ces organisations montrent qu'en suivant les membres qui y ont participé, il est possible de voir se composer des compétences, des habitudes et se nouer des relations qui ont été mobilisées dans la création des groupements européens à partir des années Cinquante. De ce point de vue également, une tradition s'est composée fondant l'autorité des groupements de représentation. Elle scelle cette croyance dans l'efficacité du travail d'intermédiation

⁵² Moguen-Toursel, M., *L'ouverture des frontières européennes dans les années 50 : fruit d'une concertation avec les industriels ?*, Bruxelles, PIE Lang, 2002, p.56.

⁵³ L'accent mis sur cette tradition permet de prendre à contre-pied la thèse qui prétend que les habitudes françaises empêchent d'être efficace à Bruxelles (Schmidt Vivien A., *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*, Cambridge university press, 1996, p.234).

effectuée par des groupements au détriment de celui entrepris par des entrepreneurs ne parlant qu'en leur nom.

La difficile stabilisation des groupements transnationaux

Agir collectivement hors de ses frontières surélève les coûts impliqués par la création des groupements mais encore plus par la maintenance des équipes et des locaux. Le secteur des transports routiers permet d'insister sur l'importance de cette difficulté dans la structuration d'un système de représentants permanents des intérêts européens. Dès le début du XXe siècle, la dynamique est lancée par la normalisation des règles de conduite sur route ainsi que, entre les deux guerres, par les réflexions sur la coordination des moyens de transport. Les représentants du rail, des constructeurs de matériel, des constructeurs de véhicule, comme ceux des entrepreneurs de transport (voyageurs, marchandises et autres subdivisions) et des salariés ont participé aux Congrès de la route ainsi qu'aux réunions de normalisation⁵⁴. Dans les années Trente, les créations de la commission interne des transports du Bureau International du Travail et de la commission interne du transit de la SDN ont permis à des entrepreneurs, du fait de leurs activités dans les groupements nationaux, de déployer et d'accroître leurs compétences de représentants dans ces instances. De cette période d'effervescence, il faut retenir que des groupements ont eu des difficultés à s'inscrire dans la durée mais que les Français, omniprésents dès les années Trente, ont imprimé leur marque sur les modalités de travail. Cette omniprésence française est alors assurée par les constructeurs de véhicules dont certains exercent également des activités de transporteurs (voyageurs ou marchandises). Par exemple, les constructeurs sont particulièrement présents dans la Fédération Internationale des Transports Commerciaux Automobiles (FITCA) constituée en 1930 à l'initiative des français car la « création d'une Fédération Internationale des propriétaires de poids lourds est devenue une nécessité ».

Le catalogue des performances éphémères est dense : réunions préparatoires, séances inaugurales, premiers congrès... Ces performances sans suite permettent de saisir ce qui est nécessaire pour inscrire des groupements dans la durée. Des statuts, des sigles, des acronymes abondent et sont une première étape de l'institutionnalisation. Mais les locaux, la tenue d'une deuxième réunion après celle qui officialise la création, la composition d'un bureau puis la mobilisation des ressources nécessaires pour faire fonctionner

⁵⁴ Courty, G., « Le Sens unique. La codification des règles de conduite sur route », *Politix*, n°10-11, 1990, pp.7-20.

l'ensemble plusieurs années durant : toutes ces épreuves font disparaître les groupements, même ceux dont *a priori* l'intérêt économique semble constitué. Dans cette liste, l'Union Internationale des transports n'a tenu qu'une réunion en décembre 1922 comme l'Association Internationale des Transporteurs en 1930 à Amsterdam.

Ces disparitions ne sont pas la caractéristique des années Trente. L'économie des groupements transnationaux a toujours un coût supérieur à celui requis dans les espaces nationaux. Même une fois la construction européenne engagée et même en présence des incitations et modalités de financement octroyées par la Commission, les contraintes demeurent et les tentatives n'aboutissent pas. L'exemple qui suit montre comment Bruxelles est devenu un temps un espace où les « petits » du transport ont pensé pouvoir occuper une place. En 1971, les français de l'Unotra (seconde organisation patronale qui couvre plus les artisans que la FNTR) alliés aux Belges (UNTR) et à deux organisations de transporteurs Italiens ont créé la Conférence européenne des transports (CET) dans une conjoncture où les artisans contestaient avec succès le monopole dont disposaient les fédérations de transporteurs et les fédérations de commissionnaires auprès des pouvoirs publics nationaux. Cette tentative n'a pas réussi à Bruxelles et ce groupement ne semble pas avoir survécu aux années 1970 même si la place des « petits » est assurée depuis.

Cette loi de l'économie des groupes qui élève les coûts impliqués par la gestion des organisations transnationales n'est pas le fait d'une incompetence de ce milieu d'affaires. Elle renvoie à cette difficulté particulière qui consiste à composer une économie produisant la stabilité des groupements de représentation des intérêts.

La focalisation sur le groupement dominant

L'approche sectorielle apporte un dernier correctif à la vision fréquemment donnée de l'action des milieux d'affaires : un secteur ne se réduit pas à l'action de l'organisation qui y domine et focalise l'attention des observateurs. L'étude du groupement central, celui qui est pratiquement systématiquement cité comme « le » représentant des entrepreneurs, celui qui arrive à faire passer ces informations et à être suivi par les institutions, montre toute la tradition dont il est l'incarnation. Constitué après la seconde guerre mondiale, sa reconnaissance d'acteur influent lui a été attribuée par des politologues et les institutions avant l'avènement d'une politique commune des transports. Son autorité est donc pétrie d'historicité et ce dominant peut se parer d'une consécration mi-académique, mi-institutionnelle⁵⁵.

⁵⁵ Cette consécration concerne également les groupements dominants de salariés. Le comité syndical de l'*International Transport Federation* créé en 1962 reçoit coup sur

Ce groupement commence avec une internationale, marquée par la tradition française. En mars 1948, l'*International road union* (IRU) est constituée à Genève à partir d'un texte fondateur mis au point par un comité présidé par le délégué de la FNTR dont le projet était de créer enfin la Confédération Internationale des Transports Routiers (ce projet devant aboutir là où d'autres internationales avaient échoué avant la seconde guerre mondiale). Le résultat fut la création de l'IRU qui a bénéficié de la fusion d'une structure qui s'occupait depuis 1947 d'organiser le trafic routier européen (le Bureau international des transports par autocar et camion, BITAC). Ainsi lancée, l'IRU a siégé à la commission économique pour l'Europe des Nations Unies dès 1958 et comptait 50 membres pour 26 pays en 1964.

En 1958, l'IRU est à l'origine d'un Comité de liaison pour l'Europe pour le transport marchandises à l'initiative de la FNTR et des Allemands suivi d'un bureau d'études en 1960 avec comme secrétaire le délégué général de la FNTR. En 1962, cette structure est remplacée par le Comité Européen des transporteurs routiers (financé et doté d'un délégué par l'IRU) dont le président est délégué par la FNTR. En 1966, ce comité devient le Comité de liaison des transporteurs professionnels routiers de la CEE toujours sous la présidence d'un membre de la FNTR. En 2010, doté du nouveau sigle de CLTM (Comité de liaison du transport de marchandises), il couvre les 27 États membres et est présidé par un hollandais. La présence de la FNTR est toujours garantie avec le poste de secrétaire général.

Dès la fin des années 1970, l'IRU et le Comité de liaison sont décrits comme les organisations ayant des contacts « directs et intenses » avec la DG Transport ainsi qu'avec la DG Affaires sociales⁵⁶. L'IRU figure d'ailleurs dans ce tableau des groupes d'intérêt au même titre que l'Unice. Le CESE souligne par ailleurs que l'IRU et le Comité de liaison entretiennent dès les années 1970 des relations avec toutes les institutions en dehors de la CJCE⁵⁷. Cette reconnaissance précoce n'a pas figé l'IRU qui, dans les années 2000, a créé l'*European Union Road Federation*, immédiatement inscrite sur le répertoire de la Commission et du Parlement. C'est désormais ce groupement qui prend l'initiative : il a organisé le premier congrès européen de la route en 2004 et participe

coup la qualité « d'interlocuteur qualifié » par la Commission et la reconnaissance académique dans un colloque à Rotterdam en 1967 et dans l'ouvrage de J. Meynaud et D. Sidjanski, *Les Groupes de pression dans la CEE*, Université de Montréal, mai 1969, 2 tomes, série ronéotée n°4, p.183

⁵⁶ Kirchner, E. et Schwaiger, K., *The Role of Interest Groups in the European Community*, Aldershot, Gower, 1981, p.54. Un des coauteurs était membre du CESE

⁵⁷ Secrétariat général du Comité économique et social des Communautés européennes, *Les groupements d'intérêts européens et leurs relations avec le Comité économique et social*, Bruxelles, Delta, 1980, p.14, 101, 106.

au « groupe des lobbyistes routiers MPE – Mobilité, prospérité, Europe ».

•

Ce chapitre sur l'approche sectorielle des groupes d'intérêt souligne que tous les milieux d'affaires ne cadrent pas avec la prime qui leur serait octroyée par le système politique européen. Certains secteurs n'ont pas à leur disposition toutes les pièces du répertoire d'action collective et tous, du fait de leur histoire et des compétences politiques disponibles, ne sont pas légitimes ou actifs dans les mêmes arènes institutionnelles. Cette conclusion ne minore en rien l'efficacité des représentants dominants de ce secteur. Réguler le transport sur route ne peut faire l'économie des groupements transnationaux. Cette « donne » qui court tout au long du XXe siècle produit encore des effets au XXIe.

Plus généralement encore, en invitant à vérifier la pertinence de cette prime aux milieux d'affaires dans les différents secteurs, il est question de revenir et d'interroger l'analyse du système européen comme celui d'un pluralisme élitaire⁵⁸. Dans la foulée, c'est également une incitation à pondérer cette loi tendancielle de la modification du système européen au profit des entreprises⁵⁹. Enfin, ce secteur invite à interroger l'écoute dont bénéficient les professionnels aguerris et internationalisés alors que des amateurs se mobilisent. Reste à vérifier à quel point et comment les ouvertures de cette approche sectorielle sont transférables dans d'autres secteurs où le système politique européen revendique avec plus ou moins de succès des formes variées de compétence. C'est ni plus ni moins la question classique des arènes de politiques publiques qui est ici en ligne de mire⁶⁰.

⁵⁸ Cette thèse qui soutient la primauté des milieux d'affaires est notamment détaillée dans Coen D., « Business Lobbying in the European Union » in Coen D., Richardson J., dir., *Lobbying the European Union : Institutions, Actors and Issues*, Oxford, Oxford university press, 2009, p.146.

⁵⁹ Les tenants de l'élite pluralisme soutiennent que désormais les entreprises ont plus accès aux institutions que les groupements. Voir cette démonstration dans Eising R., « The Access of Business Interests to EU Institutions : Towards Elite Pluralism ? », *Journal of European Public Policy*, vol.14, n°3, avril 2007, p.390.

⁶⁰ Lowi, T. J., « American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory », *World Politics*, vol.XVI, n°4, juil. 1964.