

# Les groupes d'intérêt, les groupes de pression et le fonctionnement de la démocratie en société civile européenne

par Jacques Basso \*

La culture politique des États européens du Nord et du Sud fait apparaître, vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et naturellement surtout au XX<sup>e</sup> siècle, une double perspective, une double considération à l'égard du phénomène des groupes de pression et d'intérêt. La culture politique anglo-saxonne (et tout particulièrement américaine) signe son originalité par l'acceptation sociale, politique et juridique (institutionnelle) des groupes d'intérêt. Son opposé, géographique, historique, la culture latine, rejette en apparence l'existence et le rôle des groupes qui ne relèvent pas d'une catégorisation politique, ou non politique, reconnue : le groupe d'intérêt est présenté ou assimilé dans les États judéo-chrétiens à une déviation du fonctionnement de l'État et du système politique, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis (thèse de Truman, de R. Dahl, de Bentley...)¹.

Cette opposition décisive, qui est, aujourd'hui, largement dépassée, traduit tout particulièrement la distinction entre intérêt général, intérêts catégoriels, ou intérêt public (bien commun) et intérêts corporatistes. On considère, ou on semble considérer que dans un cas (modèle anglo-saxon, modèle polyarchique) la somme des intérêts catégoriels donne naissance ou contribue à l'émergence de l'intérêt général et de l'intérêt public. Dans l'autre cas, c'est l'État, en sa qualité de puissance publique, qui « ne peut

---

\* Professeur des Universités à la Faculté de droit et des Sciences économiques de Nice, ancien professeur titulaire à l'Institut d'études politiques de Paris, chargé d'enseignement à l'Institut des hautes études internationales.

1. Il serait inutile et fastidieux de vouloir présenter une bibliographie complète sur ce problème, tant les références sont nombreuses depuis près de cinquante années : tous les manuels d'introduction à la science politique de langue française ou anglaise donnent des bibliographies. Il faut se reporter à tous les travaux pionniers et fondamentaux de Jean Meynaud, de Dusan Sidjanski, à ceux de Jean Charlot dans le traité de Science politique dirigé par Jean Leca et Madelène Grawitz (volume 3, 1985), au livre de Jean Offerle : *Sociologie des groupes d'intérêt* (1994). Nous nous permettons de renvoyer à notre « Que sais-je ? » déjà ancien *Les Groupes de pression* (1983) ainsi qu'à « Que sais-je ? » consacré au « lobbying » par un autre auteur.

que définir où est l'intérêt général »<sup>2</sup>. Il le fait en raison de sa qualité de décideur public gouvernemental, mais aussi au nom de l'idéologie très européocentriste de l'intérêt général qui tend à considérer que les intérêts catégoriels sont des intérêts divergents et diviseurs qui contribuent à affaiblir le système démocratique et le fonctionnement de l'État. Raymond Aron évoque la notion de « pollution de la démocratie ». Cependant, il faut bien rappeler, fort sommairement, quelques considérations assez évidentes. Celle qui se rapporte d'abord aux fonctions et aux échecs de l'État-providence, dont l'évolution agit sur les interactions entre les demandes catégorielles et la puissance publique. La crise de l'État-providence (Rosanvallon) favorise la montée des corporatismes ou des nouveaux corporatismes (néo-corporatisme), comme l'écrit et le souligne si bien Michèle Ruffat<sup>3</sup> :

« L'intérêt essentiel du schéma néo-corporatiste est de mettre en évidence un mode de rapports entre l'État et les groupes d'intérêt, fondé sur l'échange et surtout, au-delà de la gestion quotidienne de montrer l'importance des processus de légitimation réciproque entre les deux parties. Le mythe de l'État jacobin, porteur d'une cohérence majestueuse qui le placerait au-dessus des intérêts particuliers, ne résiste pas à l'observation de l'État en action. La valeur théorique et prédictive du modèle néo-corporatiste comme modèle interprétatif n'est pas assurée. »

Sur ces bases et fondements, très sommairement exposés, il apparaît que les techniques du « lobbying », donc de l'action des multiples groupes d'intérêt auprès des décideurs politiques, administratifs, techniques, se développent en Europe et plus particulièrement dans le cadre des institutions et pouvoirs de l'Union européenne.

Notre projet très sommaire, dans le cadre de cet article, consisterait donc à évoquer, d'une part, ou à rappeler plus exactement, l'essentiel des analyses relationnelles entre l'État et les groupes, et d'autre part présenter

---

2. Cf. les remarques et multiples travaux de Jacques Chevallier sur cette notion et notamment l'ouvrage consacré à *Variations sur la notion d'intérêt général*, et le numéro de la revue *E.N.A.* mensuel : *Administration et Lobbying*, mars 1992, p. 40, ainsi que notre article dans cette revue.

3. Michèle Ruffat : *A quoi sert le néo-corporatisme ?* (dans la revue *Vingtième Siècle*, Institut d'histoire du temps présent, janvier-mars 1987, p. 95-103). Dans cet article très dense, on trouvera pour cette époque de référence, une excellente bibliographie sur le corporatisme et le néo-corporatisme. Sur ce thème, les travaux postérieurs à 1985 sont extrêmement importants et nombreux. Le problème du néo-corporatisme et de ses effets a été abordé par de multiples auteurs français (Pierre Muller, Guy Saez, Denis Segrestin, Alain Cotta, Jacques Lesourne) et étrangers (Philippe Schmitter, G. Lembruch, Frank Wilson...). Nous nous permettons de renvoyer à Jacques A. Basso et Michèle Ruffat : *Les Groupes d'intérêt et le pouvoir* (problèmes politiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale, La Documentation française n° 511, mai 1985, p. 40).

quelques observations sur les situations et relations entre les groupes d'intérêt et/ou de pression, les formes de lobbying et les institutions représentatives et exécutives de l'Europe.

## **1. APERÇU GENERAL DES RELATIONS ENTRE LES GROUPES, L'ETAT ET LA SOCIETE EN EUROPE**

Sous ce libellé trop abstrait sont en fait posées de multiples questions concrètes dont les données et les solutions sont éminemment variables selon la nature des sociétés, leur développement historique et selon la nature des systèmes politiques et sociaux. La présence et l'action de groupes d'intérêt en société démocratique libérale seront différentes de celles que ces mêmes groupes pourraient avoir à développer dans une société dans laquelle le pluralisme et la démocratie seraient moins vivants, encore que cela ne signifiât point que les groupes seraient très présents, très actifs dans le premier cas et faibles et absents dans le second. Il suffit ici de penser à toutes les réflexions et débats qui concernent l'administration d'État et qui tendent à la considérer comme un groupe-institution d'influence ou de pression<sup>4</sup>.

### **A.– La nature des relations**

Les groupes d'intérêt s'instaurent dans les sociétés contemporaines – disons tout particulièrement celles à pouvoir démocratique – comme éléments représentatifs, acteurs de la vie sociale, culturelle, économique. En théorie, le champ de leur action ne serait pas politique, dans la mesure où, par nature, ils ne s'instituent pas en forces politiques organisées (à l'instar des partis ou autres groupements) et ne se donnent pas comme objectif la conquête du pouvoir politique. En fait, les groupes d'intérêt, tout problème de la définition et de la constitution des intérêts étant mis à part, exercent ou cherchent à exercer une influence sur le pouvoir politique, sur les décideurs politiques, ce qui implique une gamme variée et circonstanciée de partenaires ou d'interlocuteurs. À titre de simple exemple, l'opinion publique constitue souvent un intermédiaire par lequel

---

4. Cette question a déjà fait l'objet de très nombreux travaux. Nous nous bornerons simplement à signaler les travaux du président J. L. Quermonne : *La Haute Fonction publique sous la V<sup>e</sup> République* (P.U.F.), *Administration et politique sous la V<sup>e</sup> République* (Presses de la Fondation nationale des sciences politiques), les pages d'Yves Meny : *Politique comparée* (Montchrestien, 110 et s.).

les groupes développent une influence, dont la cible est par préférence le gouvernement ou le titulaire d'un département ministériel<sup>5</sup>.

L'opinion publique est saisie par les diverses voies et les divers moyens considérés comme les plus appropriés : presse écrite et parlée, moyens audiovisuels, publicité, et nous voudrions simplement à cet égard citer cette intervention de Jean-Maxime Lévêque, ancien président du Crédit commercial de France :

« La presse ne peut reprendre à son compte les mêmes informations chaque jour et je le comprends. Dans la mesure où une entreprise veut faire passer un message, elle n'a que la ressource d'en passer par la publicité qui martèle et se voit<sup>6</sup>. »

L'évocation de l'opinion publique comme vecteur de la demande et de l'expression des besoins peut paraître tout à fait marginale – n'oublions cependant pas au passage l'importance des sondages d'opinions<sup>7</sup> – si l'on avait garde de rappeler que le *lobbyism* a des relations tout à fait anciennes et perpétuées avec les institutions exécutives, c'est-à-dire les gouvernements, et avec les institutions représentatives, délibératives ou consultatives, de niveau national ou de niveau local. C'est à ce niveau que l'analyse démonstrative des multiples modes de relations entre groupes et décideurs politiques ou institutions politiques serait importante. Faute de temps et d'espace, on voudra bien accepter de se contenter de quelques observations sommaires. Les principaux « seuils d'accès » pour reprendre l'expression de Jean Meynaud, sont l'appareil exécutif et l'appareil législatif, sous leurs expressions les plus diversifiées, y compris le « bras de l'exécutif », c'est-à-dire l'administration publique nationale et locale, administration de décision et de gestion et administration de consultation<sup>8</sup>. La distinction essentielle peut être faite en opposant le modèle

5. Cf. notamment l'article de B. Ollivier (*Le Matin*, 6 juillet 1983) : « Les Lobbies français à l'heure américaine. »

6. Extrait de l'article précité (*Le Matin*, 6 juillet 1983). Le journal hebdomadaire *Nouvel Observateur* a en projet une grande enquête sur les groupes de pression et les groupes d'intérêt en France.

7. La relation avec les sondages d'opinion mériterait à elle seule de nombreux développements. Les stratégies des groupes paraissent à cet égard très variables et ne semblent pas, c'est naturel, correspondre aux stratégies de partis politiques ou des dirigeants politiques quant à l'usage de cette technique d'information et d'influence. Mais nous manquons nous-mêmes d'information sur les « Médias, sondages et groupes de pression ». Nous avons apporté une très modeste contribution sous le titre *Les Sondages d'opinion sont-ils nuisibles ?* à l'occasion d'un séminaire à Moscou.

8. Sur *Administration consultative et groupes de pression*, cf. le très volumineux rapport de M. Bonnefoy dans le traité de Science administrative de G. Langrod ; on se reportera aussi au traité de Science administrative de Jacques Chevallier et Danièle Loschack (L.G.D.J.).

institutionnel polyarchique, libéral dont les États-Unis et la République fédérale d'Allemagne constituent la manifestation (statuts des groupes, régulation des relations avec les institutions exécutives et représentatives, formalisés par les législations)<sup>9</sup>. L'autre modèle relationnel est le modèle français, italien, latin (par extension) dans lequel la relation d'influence se manifeste sous des formes actives, mais le plus souvent entourée de dissimulation ou de défiance. Cependant, il convient d'être plus précis. L'intégration ou l'acceptation progressive des groupes très divers dans les institutions d'administration consultative (les statistiques varient entre cinq mille et quinze mille organismes pour la France !) démontrent que l'on s'achemine vers des solutions beaucoup plus légitimantes. Elle s'exprime plus largement par la notion de partenariat que l'on retrouve, par exemple, dans les processus de planification à propos desquels Mme Ruffat a proposé de très intéressantes explications<sup>10</sup>. Les effets de ces relations qui se produisent dans ces hypothèses doivent être examinés.

## B.– Les effets des relations

Nous n'aurons en aucune manière la prétention de les examiner tous dans le cadre de ce modeste article. Nous nous bornerons à rappeler l'existence de quelques données essentielles qui, par ailleurs, ont été abordées par de multiples auteurs.

En premier lieu, les groupes agissent en vue de la représentation, de la promotion et de la défense de leurs intérêts. Et il serait ici fort intéressant de comparer les méthodes et les résultats de l'action des groupes soit auprès du Congrès américain, soit auprès de l'Assemblée nationale, en France par exemple. Jean-Michel Belorgey n'écrit-il pas, dans « Le Lobbying et les élus »<sup>11</sup> :

« Toutes sortes de porte-parole ou de préposés des groupes de pression hantent habituellement les couloirs et les antichambres du Parlement, certes, mais peu nombreuses sont en fin de compte les organisations qui éprouvent, pour de bon, le besoin, et sont disposées à faire le sacrifice d'entretenir, comme l'exécutif ou les organes de presse une présence permanente au cœur de l'institution parlementaire. Non seulement parce que telle n'est pas la tradition française mais parce que cela

---

9. Cf. à titre de simple exemple, la législation américaine de 1890, 1913, 1946, 1976 (*Federal Regulation of Lobbying Act*), le contrôle de la « *Suprem Court of United States* » sur le statut des groupes ; la législation de la République fédérale Allemande (21 septembre 1972). La création des organismes représentatifs professionnels, type Conseil économique et social relève d'une autre perspective.

10. Cf. l'article précité ainsi que les travaux du Colloque Jean Meynaud à Lausanne ; il faut souligner la grande importance des travaux de Jean Nizard sur *Administration et planification*.

11. *E.N.A.* mensuel, numéro précité, p. 30.

ne s'impose pas vraiment eu égard au mode de fonctionnement du système institutionnel français, en raison notamment de la prééminence écrasante de l'exécutif et de sa mouvance politico-administrative et du déplacement des centres du débat public hors des enceintes parlementaires. »

On peut retirer l'idée que la fragmentation du pouvoir, la surpuissance de l'un d'entre eux (en France l'appareil exécutif, en Italie jusqu'à une période très récente l'appareil législatif) entraînent des relations spécifiques avec l'État et la société. En outre, comme le souligne J. P. Belorgey dans un autre passage de son article, la décentralisation dans divers pays européens, l'émergence de pouvoirs locaux, déplacent les centres de conjonction groupes-décideurs politiques et contribuent à créer de nouveaux réseaux relationnels. La question demeure posée : celle de l'utilité publique de ces interventions, de ces représentations, de ces relations. Et cela nous conduit à une deuxième et dernière observation.

On peut en effet rappeler, mais de façon très sommaire et succincte, que deux thèses, deux paradigmes rendent compte aujourd'hui des relations entre groupes, État et société. Le modèle dit « pluraliste » rend compte des effets de ces relations d'une double manière. Nous pourrions d'abord relever les relations « d'inclusion », même si ce terme n'est pas parfaitement adéquat : la somme contradictoire et même conflictuelle des intérêts en jeu construit l'intérêt général. L'État, les pouvoirs sont présents pour arbitrer entre ces prétentions légitimes diverses ; ces arbitrages reposent sur le postulat d'un État au-dessus des intérêts. Notons cependant que les partis politiques, les groupements politiques, eux aussi, sont porteurs de demandes et d'expression de besoins, et que des conflits de suprématie dans ces fonctions peuvent naître entre les deux<sup>12</sup>.

Naturellement, ces rapports ou relations d'inclusion vont prendre dans les États européens des aspects extrêmement variables. La définition de l'intérêt général par l'État (et, en ce sens, les politiques publiques), la légitimation des groupes par les segments divers de l'administration et des

---

12. La question des relations entre partis politiques et groupes de pression a suscité une littérature immense. On trouvera ce problème traité ou évoqué dans tous les précis ou manuels d'introduction à la science politique. Il sera intéressant de se reporter (dans le numéro spécial *E.N.A.* mensuel *Administration et lobbying*) à l'article de Jean-Dominique Giuliani, secrétaire général de l'Union centriste au Sénat : *Lobbies et intérêt général* (p. 8 et 9). Du même auteur, il faut consulter : *Marchands d'influence. Les lobbies en France* (Éditions du Seuil). Hors Europe, l'article d'Olivier Fraysse « Lobbies et démocratie aux États-Unis » est extrêmement stimulant : « Cette confiscation de presque tous les rouages de l'État par un lobby, fût-ce de façon temporaire et dans un domaine limité donne à réfléchir. La supériorité des lobbies sur les partis n'est-elle pas une des causes du dégoût croissant des Américains pour la vie politique ? » (*E.N.A.*, *op. cit.*).

pouvoirs publics sont loin d'être uniformes<sup>13</sup>. L'État a plus ou moins besoin des groupes, se sert d'eux éventuellement comme contre-pouvoirs. Quoiqu'il en soit, la thèse pluraliste gardait, aux États-Unis du moins, une certaine valeur. De l'interaction entre les groupes « jailliraient, au terme d'un processus de négociations où l'État jouerait un rôle d'arbitre, des politiques correspondant à un optimum social ». Cette thèse, optimiste... a été toutefois critiquée par des politistes et sociologues américains : Lowi, Bauer, Pool, Dexter<sup>14</sup>, Robert Salisbury, Graham Wilson qui, sous de multiples formes, estimaient que le paradigme pluraliste était « épuisé », que l'influence des groupes d'intérêts dans l'élaboration de la politique économique les concernant avait été surestimée et, « qu'à tout prendre ces groupes ne jouaient pas un rôle aussi central que ne le supposait la théorie pluraliste ». C'est pour cela que l'on peut considérer qu'un aspect de la thèse pluraliste se caractériserait par ce que l'on peut appeler les relations « d'exclusion », cela signifierait que l'État, soit peut « se passer des groupes » (expression sommaire et commode), soit canalise leurs revendications et ne répond à celles-ci qu'après les avoir évaluées en fonction de l'intérêt général. Nous avons nous-mêmes utilisé ces termes de « relations d'exclusion<sup>15</sup> » mais faut-il l'avouer, le reconnaître, d'une façon très maladroite et peu justifiée... L'exclusion de la présence et de l'influence des groupes par l'État et la puissance publique ne saurait réellement exister que dans un contexte de pouvoir autocratique avec une représentation fondée, par exemple, sur la notion de parti unique. Dès lors, le rejet, la mise en cause de la thèse pluraliste, prennent un autre relief et débouchent sur le deuxième paradigme des relations États-groupes-sociétés, celui du néo-corporatisme.

L'analyse pluraliste amène donc à considérer une situation d'ingouvernabilité, de fuite en avant dans l'allocation des ressources et a pour conséquence « d'amplifier les problèmes sociaux en accumulant les décisions marginales, considérées comme dysfonctionnelles par rapport à l'intérêt général ». L'autre paradigme repose donc sur l'idée selon laquelle la tendance à l'apparition de formes nouvelles de relations entre l'État, la société et les groupes, est un fait constaté, étudié et interprété. Cette hypothèse d'articulations nouvelles a été notamment mise en évidence par

---

13. Sur le problème de la légitimation des groupes, l'analyse la plus récente et performante est celle d'Yves Meny (repris dans la *Revue française d'administration publique*, n° 39, 1986, p. 483 et s.). Nous avons nous-même un tout petit peu abordé ce problème dans « Les groupes de pression et le Droit » (*Revue E.N.A.*, mensuel, *op. cit.*, p. 15). Le problème se pose en termes très différents dans les États scandinaves, par l'intégration des groupes dans les structures technico-administratives.

14. Cf. Michèle Ruffat : *A quoi sert le néo-corporatisme ?*, *op. cit.*

15. Cf. notre présentation du Cahier : *Les Groupes d'intérêt et le pouvoir*, *op. cit.*, n° 511, 3 mai 1985, p.4.

Wilensky, Schmitter, Lehbruch ou M. Martin. Cette tendance à des relations nouvelles correspond à un certain nombre d'évolutions, à une diversification manifeste de la notion de groupe de pression, cette notion s'élargissant aux associations, mais aussi aux groupes étrangers agissant sur le territoire d'un autre État. Elle correspond à une institutionnalisation progressive et croissante des groupes dans les fonctionnements des processus de préparation à la décision ou de prise de décision<sup>16</sup>. Ce paradigme a pris, ou reçu, plusieurs dénominations : la plus courante est celle de « néo-corporatisme ». La notion de groupement, d'action collective prend une dimension tout à fait nouvelle. Selon Michèle Ruffat :

« L'évolution même du droit va dans le sens d'une légitimation de la notion d'intérêt collectif comme catégorie juridique autonome » ;

et elle ajoute :

« L'intérêt (sans aucun effet de mots, dirons-nous), essentiel du schéma néo-corporatiste est sans doute de mettre en évidence un mode de rapports entre l'État et les groupes d'intérêts fondés sur l'échange et surtout, au-delà de la gestion quotidienne, de montrer l'importance des processus de légitimation réciproque entre les deux parties. »

Ce double paradigme, est-il utile, est-il instrumental, pour analyser et comprendre la situation des groupes d'intérêt et de pression au regard de l'Union européenne et de ses institutions ?

## 2. LES GROUPES D'INTERET, DE PRESSION, L'EUROPE ET LES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Un des intérêts, ou plus exactement une des raisons, de l'attention qu'il convient d'exprimer à l'égard de ce problème ainsi libellé réside dans le fait que ces relations sont relativement récentes, d'une part, et que, d'autre part, elles concernent l'élaboration, le développement et l'institutionnalisation des relations entre les groupes et la société civile. Certes, les institutions que l'on peut qualifier de « politiques », institutions de décisions, institutions de délibérations ou de consultations, sont aussi des

---

16. La bibliographie relative à la corporatisme nouvelle de l'État, aux relations actuelles de l'État et des forces éco-professionnelles, au développement du néo-corporatisme est évidemment importante. Outre les citations déjà données *supra*, cf. entre autres nombreux titres : Matei Dogan – Dominique Pelassy, *Le Moloch en Europe Étatisation et corporatisme*, Economica, 1987 ; Mancur Olson : *Logique de l'action collective* (P.U.F., 1977). Mme Michèle Ruffat a publié à plusieurs reprises, des bibliographies sur les corporatismes dans le *Bulletin de l'Institut d'Histoire du Temps Présent (I.H.T.P.)*.



éléments à inclure dans l'évocation de cette problématique, faite avec beaucoup de scrupules, car nous ne sommes pas assez spécialistes du « lobbying européen ». On notera en effet, qu'il est beaucoup plus fréquent de lire sous la plume des auteurs spécialisés : « le lobbying européen », plus que « rôle ou présence des groupes de pression et d'intérêt à Bruxelles », par exemple. Cela n'est pas indifférent, car cette orientation tendrait à montrer que ce qui l'emporte logiquement, c'est la recherche des résultats et la professionnalisation élevée de la technique du lobbying.

Quelques chiffres<sup>17</sup> donnent déjà une idée, pour une période récente, du développement de ce phénomène, qui, s'il apparaît dans le courant de la décennie 1970, paraît véritablement prendre son ampleur à partir de 1980.

- 280 groupes de pression quasi institutionnels ;
- 500 antennes de représentation permanente à Bruxelles (dont 60 françaises) ;
- 600 cabinets de consultants ;
- 5 000 à 10 000 professionnels auprès de la Commission et auprès du Parlement européen.

Joël Rideau, dans un de ses articles<sup>18</sup> consacré à la pratique du lobbying propose la fourchette suivante ; entre 4 000 et 10 000 agents accomplissant, à Bruxelles, des tâches qui relèvent de cette technique ; un journaliste de l'*International Herald Tribune*<sup>19</sup> propose l'estimation de 3 000 lobbyistes à Bruxelles, mais précisément à la date de 1984.

La difficulté de l'analyse réside le plus souvent dans la précarité, l'insuffisance des informations fondées ; mais de manière modeste, il est possible de développer quelques observations, d'une part sur les types d'acteurs, d'autre part sur quelques exemples de stratégies d'action.

---

17. Proposés par Michel Clamen, chargé de mission auprès du ministre délégué aux affaires européennes, *Bruxelles et ses couloirs*, E.N.A. mensuel, mars 1992, p. 23-25. Michel Clamen est un des co-auteurs de l'ouvrage : *L'Europe et ses couloirs*. Voir également André Catherine, « Les Ficelles du lobbying », *Alternatives économiques*, n° 109, juillet-août 1993, p. 25.

18. Joël Rideau : « Les Groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire », *Revue des affaires européennes*, n° 3, 1993, p. 49 ; on consultera du même auteur et sur le même sujet ses précieuses contributions à l'Annuaire européen d'Administration publique.

19. Gilles Merit, *Europe's farm lobby is one of the world's strongest*, I. H. T., 21-22 avril 1984.

## A.– Aperçu sommaire sur le partenariat entre groupes, lobbies et institutions de l'Europe

Dans un article intitulé « Les Lobbies bruxellois<sup>20</sup> », on peut lire :

« L'annuaire du téléphone bruxellois fourmille de sigles dans lesquels on trouve au moins une fois la lettre E. E comme Europe, bien entendu. Dans la plupart des cas, il s'agit d'initiales de groupes de pression qui ont installé leurs bureaux dans la capitale belge, tout près des institutions communautaires. »

Mais au-delà de cet inventaire « téléphonique », la catégorisation plus fine des lobbies ou groupes de pression s'avère difficile, ou peu efficace. On peut toutefois considérer que la nature du groupement dépend, bien évidemment, de son histoire, de ses objectifs et de ses capacités d'action. Une première catégorie pourrait être considérée sous la forme des groupes ou lobbies transnationaux, qui sont étroitement liés à l'évolution de l'Europe, ainsi que le souligne Joël Rideau :

« Ce développement témoigne de l'emprise croissante de l'activité communautaire sur le tissu économique et social des États membres. »

L'Union des industries de la Communauté européenne (U.N.I.C.E.) constitue un bon exemple de puissant groupe représentatif (« *While many of the national confederations maintain their own representation in Brussels to liaise with the E.E.C. headquarter, U.N.I.C.E. is their collective voice* »)<sup>21</sup>. Cette notion d'intérêt collectif existe dans d'autres segments représentatifs, autres que ceux liés à l'industrie : Eurochambres, Comité de liaison et de coordination des associations européennes du commerce de détail, etc. C'est évidemment, faut-il encore le souligner, l'importance et la prépondérance économiques et financières qui sont à la source de l'expansion de ces groupes de pression et d'intérêt. Il en est ainsi des syndicats, dans le contexte de la Confédération européenne des syndicats, dont Yves Meny, Charles Debbasch considèrent qu'ils sont la part essentielle, ou une des parts essentielles, du lobbying bruxellois. Il en est ainsi, et ceci n'est pas surprenant dans la pratique des institutions communautaires, de l'agriculture qui est considérée, professionnellement parlant, comme « *One of world's strongest*<sup>22</sup> ».

La représentativité de ces groupes est évidemment liée, au plan transnational, aux modes d'organisations et aux structures. D'autres,

20. Trente jours d'Europe, Bruxelles, janvier 1982.

21. In the magazine of Profile *I.T.T. in Europe*, n° 34, 1985, p. 5, traduit sous le titre *Le lobbying européen de l'Industrie*.

22. *International Herald Tribune*, 21-22 avril 1984.

moins importants quantitativement, ont sans aucun doute une importance qualitative qui doit être soulignée, à titre d'exemple : le Bureau européen des unions de consommateurs (B.E.U.C., groupement de vingt-trois organisations), le Bureau européen de l'environnement (groupes de défense de l'environnement), les groupes transnationaux de nature idéologique (mouvement féministe, mouvements européens, Églises...). Mais il est tout à fait certain que ces groupements, dits « transnationaux », ne sont que l'addition, plus ou moins coordonnée, plus ou moins cohérente (le problème de la direction et de la structuration est essentiel) de groupements à caractère national. Ces groupements constituent des points d'appuis fondamentaux des expressions d'intérêt, des revendications catégorielles d'intérêt nationaux ; deux exemples seulement pour illustrer cette proposition : en Allemagne réunifiée, la « *Deutscher Bauern Verbond* », rassemblant la quasi-totalité des agriculteurs allemands et la « *National Farmers Union (N.F.U.)* » qui réunit 90 % des agriculteurs britanniques. L'exemple de l'agriculture française est paradoxalement intéressant, car la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.), tout en revendiquant l'exclusivité de la représentation, se trouve contestée sur sa droite et sur sa gauche. Si cela ne compliquait le problème des catégorisations – mais il le faut – on considérerait que deux institutions européennes exercent un rôle fonctionnel de représentation et d'expression des intérêts nationaux à l'intérieur de l'espace européen ; faute de temps, on nous permettra seulement de les mentionner : le Comité économique et social et le Comité des régions. L'un et l'autre vont développer des stratégies qui traduisent le besoin d'action.

## **B.– Aperçu sommaire sur les stratégies d'action des groupes, des lobbies et des lobbyistes dans le champ des institutions européennes**

C'est ainsi, par exemple, que l'article 193 du traité C.E.E. précise que le Comité économique et social est composé de « représentants des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales et de l'intérêt général ». Le Comité des régions, représentatif de collectivités sub-étatiques, apparaît aussi comme dépositaire de représentations et de stratégies, qui sont mises en œuvre pour assurer la défense d'intérêts de membres composites. Où commencent et où finissent les intérêts d'une région, par rapport à ceux exprimés par le Comité économique et social ou par rapport à tel ou tel lobbyiste professionnel agissant dans le cadre d'une représentation ponctuelle ? L'écheveau des acteurs multiplie et complique les actions ou

les stratégies. On voudra bien accepter quelques observations très sommaires et quelques remarques susceptibles de donner lieu à des prolongements et développements<sup>23</sup>.

1.– *Première observation.*– Elle se rapporte à la licéité et à la légalité de l'action et des stratégies de ces groupes. Les activités relèvent de la normalité, mais peut-on réellement, avec suffisamment de force, déceler des interventions qui échapperaient à la régularité juridique et au respect des règles ? En ce sens, il est vrai, les grandes difficultés éprouvées pour définir le statut du lobbyiste démontrent des incertitudes. Toutefois, on se rapproche d'un dispositif américain avec l'existence d'une déclaration d'activité, d'une inscription sur un registre nominatif (cf. par exemple, la liste publiée chaque année aux États-Unis par les *Annuaire des lobbyistes déclarés* auprès du Congrès), et enfin d'une connaissance des moyens financiers par la déclaration budgétaire, portant notamment sur les techniques de financement. Notons avec plusieurs auteurs que la diversité des situations peut entraîner une certaine confusion et une certaine incertitude sur la place et les fonctions de lobbyiste : cabinets juridiques, dits d'intervention, cabinets d'avocats recrutant des lobbyistes, cabinets dit de « *monitoring* », cabinet d'audit, lobbyistes « *free lance* », etc.

2.– *Deuxième observation.*– Les actions ou les stratégies des acteurs individuels ou collectifs renvoient à des opérations relativement classiques, telles qu'elles sont développées par des groupes d'intérêt de nature nationale, insérés dans des États : informer, influencer, orienter, contribuer à la réalisation d'une décision ou au contraire l'empêcher, la « contrecarrer ». A cet égard, les cibles et les niveaux d'interventions sont multiples. Les intervenants lobbyistes doivent posséder une très bonne connaissance de l'écheveau complexe, parfois même « inaccessible », des institutions européennes : fonctionnaires responsables, groupes de travail, commissions spécialisées et, bien entendu, Commission européenne. Les mêmes processus se retrouvent au niveau des institutions parlementaires européennes (Parlement et commissions).

3.– *Troisième observation.*– Peut-on poser la question des finalités des interventions des groupes ? A priori, la représentation et l'efficacité de groupes catégoriels, fussent-ils plus ou moins importants, élargis à toute l'Europe, conduisent à raisonner en terme « d'intérêts spécifiques » : le cas des organisations agricoles serait exemplaire à cet égard. Mais pour d'autres analystes, et notamment les spécialistes bruxellois, l'activité des

---

23. Sur le Comité des régions, cf. notamment l'article de Martine Valo dans *Le Monde*.

groupes peut ou doit être « reconnue d'utilité publique ». En effet, on tend à considérer que les groupes de pression sont non seulement admis, mais bienvenus dans les cercles de la Communauté, soit qu'on les consulte, soit qu'on suive éventuellement leur avis. Encore faudrait-il étayer ces affirmations par l'analyse de cas concrets. C'est en fait, nous semble-t-il, l'investigation par l'analyse, ou la sectorisation plus ou moins développée qui vont décider du caractère utile ou néfaste de l'intervention du groupe. Encore que... ! Il est intéressant de lire sous la plume d'un président de la commission de l'agriculture du Parlement européen :

« Le lobby agricole européen est entêté, étroit d'esprit, et égoïste. Il ne diffère guère des autres lobbys agricoles du monde, si ce n'est qu'il est considérablement plus puissant. »

Et un autre spécialiste – responsable de la direction générale de l'agriculture de la Commission européenne (en 1984) –, concluait :

« Nous avons ici 2 000 à 3 000 membres du lobby agricole ; à côté d'une telle organisation, ceux qui sont là pour représenter des industries, telles que l'acier ou les chantiers navals font figure de nains. »

Nous touchons, et c'est une simple conclusion, à la question que M. Thierry Lefebure posait dans son article « L'Art et la manière d'être lobbyiste » :

« Le lobbying est l'art et la manière d'influencer les décideurs. Mais à quelles fins ? Par quels moyens ? En vertu de quels principes ? Rigueur, transparence et réciprocité, telles doivent être les qualités de cet art d'influence. »

Jacques Basso.