

celui de l'industrie, leurs critiques confortent en effet bien plus qu'elles ne remettent en cause l'un des postulats centraux sur lesquels fonctionnent ces dispositifs de gouvernement : l'idée selon laquelle le rassemblement, dans une même instance, d'individus aux « origines » - nationales, professionnelles, éventuellement politiques - volontairement variées suffirait à garantir le pluralisme de son fonctionnement. *A contrario*, l'enquête présentée dans cet article invite, sur ce point notamment, à la prudence. Elle montre d'abord que la diversité des statuts et des appartenances des acteurs rassemblés dans les groupes n'empêche nullement que ceux-ci partagent également un ensemble de ressources, d'expériences, voire d'aspirations, qui peuvent être tout aussi structurantes dans la définition de leurs positions que leurs identités les plus visibles. Elle souligne conjointement qu'en raison de l'inégale répartition de ces ressources, cruciales pour l'accès comme pour la réussite dans les fonctions d'expertise, obtenir une place à la table d'un groupe ne garantit nullement à un expert de pouvoir contribuer à la construction de ses avis, et encore moins d'y participer à parts égales avec ses homologues¹¹.

▲ 11. Voir pour une perspective de ce type sur la gouvernance (Padioleau, 2000).

Chapitre VIII

Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'eurocratie

Guillaume Courty
et Hélène Michel

Lorsqu'en 2005, Siim Kallas, alors commissaire européen en charge de l'administration, de l'audit et de la lutte anti-fraude, a annoncé « les besoins d'une initiative européenne en matière de transparence (ETI) » (Kallas, 2005), le « monde du lobbying » bruxellois est entré en émoi en comprenant que ses pratiques allaient être soumises à des contrôles. Les professionnels du lobbying, par la voie de leurs associations¹, ont violemment réagi à ce qu'ils considéraient être une attaque ou, *a minima*, un soupçon émis par la Commission sur leurs pratiques. L'annonce du commissaire leur apparaissait d'autant plus inacceptable qu'elle donnait satisfaction à une organisation comme CEO (*Corporate Europe Observatory*), connue pour ses enquêtes et ses révélations sur les relations cachées entre milieux d'affaire et milieu politique. Très mobilisés sur la question de la réglementation du lobbying, les militants de CEO avaient adressé plusieurs revendications à la toute nouvelle Commission Barroso (Balanyá, Doherty, Hoedeman, Wesselius, 2000 ; plus récemment ALTER-EU, 2010). À la tête d'une nouvelle coalition, l'Alliance pour la transparence du lobbying et pour l'éthique (Alter-EU), CEO jugea pourtant l'annonce encore timide même si elle ouvrait peut-être sur une nouvelle ère des relations entre groupes d'intérêt et institutions européennes.

Rapidement, cette mobilisation a largement débordé des seuls « acteurs du lobbying » pour concerner les observateurs - journalistes, universitaires, membres des institutions européennes - venant alimenter le débat, tantôt sur l'opportunité et le bien-fondé de la mise en place d'un système d'enregistre-

▲ 1. Trois associations prétendent représenter et défendre la profession : SEAP, Society of European Affairs Practitioners, issue d'autres organisations créées au début des années 1990 et ayant instauré un code de conduite pour les représentants d'intérêt qui sont ses adhérents ; EPACA, European Public Affairs Consultancies', créée en 2005, pour fédérer et défendre les cabinets de consultants ; AALEP, Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament, créée en 2005.

ment des représentants d'intérêt, tantôt sur le *modus operandi* de cette réglementation en évaluant, à l'aune des systèmes existants (États-Unis, Canada), les difficultés et les effets d'une telle réglementation. Tous ceux qui s'étaient fait une spécialité de l'étude des relations entre groupes d'intérêt et institutions pour décrire et caractériser le fonctionnement de l'Union européenne ne pouvaient qu'être intéressés par cette initiative : les uns s'y sont associés, d'autres, plus rares, sont restés en dehors du jeu. Les institutions européennes, ainsi qu'elles en ont l'habitude, ne se sont pas privées de mobiliser l'expertise des sciences sociales et en particulier des chercheurs des *EU-studies* (Robert, Vauchez, 2010). À peine inscrite une nouvelle fois sur l'agenda de l'Union européenne, la réglementation du lobbying (pour un rappel de cette histoire, cf. Chabanet, 2009) a donné lieu à une activité éditoriale importante, qui s'est peu à peu substituée aux nombreux écrits sur la « société civile » et sur les politiques institutionnelles à son égard. Car, depuis les réflexions du livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001, ces approches sont devenues largement dominantes² (Coen, 2007 ; Dür, Bièvre, de, 2007b ; Beyers, Eising, Maloney, 2008 ; *European Union Politics*, 2010, 11 (3) ; Coen, Richardson, 2009a).

Malgré leurs statuts différents (acteurs vs observateurs ; militants vs experts) et leurs positions contradictoires sur le sujet (pro-réglementation de l'activité de lobbying vs pro- autocontrôle de la profession ; déclaration obligatoire des clients et des budgets vs déclaration volontaire avec garantie du secret professionnel), tous ces *stakeholders* partagent la même conception du lobbying et, plus largement, une même vision de l'espace politique européen. Tous s'accordent en effet sur le fait que le « système européen du lobbying » est d'abord défini par la nature et l'intensité des relations que chaque organe institutionnel – et chaque segment de ces organes – instaure avec les groupes d'intérêt sur le mode d'un « système d'échange » : si les institutions européennes, et en particulier la Commission, ont besoin des informations, de l'expertise et de la légitimation que les groupes d'intérêt peuvent fournir, elles doivent soutenir financièrement et politiquement les organisations d'intérêts qu'elles associent au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Tous intériorisent et véhiculent des croyances normatives sur les groupes d'intérêt : ils sont « bons » ou « néfastes » à la démocratie européenne. Et tous tentent d'expliquer leur développement, décrit comme continu et inexorable, par celui de la construction européenne : au fur et à mesure que l'UE élargit ses compétences et ses frontières géographiques, les groupes d'intérêt augmenteraient en nombre et se diversifieraient. L'initiative transparente ne serait ainsi que la réponse au « problème » de l'afflux de groupes, formulée intuitivement par quelques chercheurs audacieux mais, surtout, encouragée d'un côté par le renforcement de la politique de « dialogue ouvert

▲ 2. Sur ce tournant, voir Kohler-Koch, Rittberger, 2006 ; pour un bilan – participatif – et une tentative de recension exhaustive des publications, voir *The CONNEX Report Series*. Sur le livre blanc sur la nouvelle gouvernance, cf. plus généralement les contributions dans Georgakakis, de Lassalle, 2002a et Michel, 2007 a et b.

avec les groupes d'intérêt » (selon la formule de la Commission élaborée en 1992 nommée depuis « participation de la société civile ») et de l'autre par ceux qui se demandaient comment interagir avec ces nouveaux partenaires.

Cette vision du « système européen du lobbying » pose problème. Nommé « pluralisme élitare » (*elite pluralism*) par les politologues, ce système est décrit comme segmenté en autant de secteurs que l'Union européenne compte de politiques publiques dans lesquels, à chaque fois, une pluralité d'acteurs défendent leurs intérêts. À chaque segment correspondraient des points d'accès et des modes d'intervention développés par des représentants d'intérêt (Eising, 2007 ; Coen, Richardson, 2009b). Cette vision néglige souvent le fait que tous les groupes ne se valent pas et que tous ne sont pas égaux devant ce système. Elle consacre en outre une coupure entre institutions et groupes d'intérêt qui rend aveugle la question (qui sera ici centrale) de la reconnaissance des représentants. Qu'est ce qui fait leur habilitation à porter la parole de ceux qu'ils représentent ? Qu'est-ce qui fait qu'ils ont quelque probabilité de succès en plaçant leur « cause » ? Ces acteurs, considérés comme extérieurs aux institutions européennes, ne deviennent en effet pas des représentants légitimes seulement en entrant en relation avec les institutions européennes. Encore faut-il saisir et analyser ce jeu politique particulier consistant à consacrer les uns et à congédier, ou ignorer, les autres (même temporairement). Dans le schéma « élitiste-pluraliste », le jeu politique européen est réduit à une dynamique institutionnelle bruxelloise et les lobbyistes sont relégués au rang d'acteurs politiques intéressés, n'intervenant qu'à l'occasion d'une menace réglementaire ou législative ou, au contraire, pour susciter des mesures en leur faveur. Or, à l'encontre de ce schéma, les représentants d'intérêt font partie du fonctionnement politique de l'Union européenne. Plus encore, une partie importante d'entre eux, les insiders, en sont des permanents, au même titre que les fonctionnaires européens dont ils sont beaucoup plus proches sociologiquement que ne le laisserait penser une perspective institutionnaliste insistant sur cette dichotomie entre agents des institutions et agents « du dehors ». Leurs styles de vie, leur conviction, leur carrière : tout montre que ceux qui ont réussi à stabiliser leur métier de lobbyistes à Bruxelles sont une autre catégorie de professionnels de la politique européenne et non une élite à part entière.

La perspective sociologique de l'espace politique européen adoptée dans ce volume permet justement de dépasser cette conception de l'UE et des groupes d'intérêt au profit d'une approche rendant compte de la structuration et du fonctionnement concret de cet espace. La différenciation d'un espace européen et son autonomisation par rapport à des espaces nationaux se traduit, pour les agents qui y agissent, par l'acquisition et la valorisation de compétences spécifiques qui contribuent à structurer ce champ du pouvoir, et à en exclure tous ceux qui ne disposent pas de ces ressources. Comment accède-t-on à cet espace européen et comment s'y maintient-on ? Quelles sont les ressources qui y sont valorisées dans la fabrication des politiques publiques et le processus de la construction européenne ? En posant ces questions, notre ambition est d'analyser le lobbying comme un univers de praticiens (Michel, 2005a) et de pratiques certes hétérogènes, où coexistent des célébrités et des soutiers de la représen-

tation d'intérêt, des hommes d'affaires à la tête de cabinets de consultants et des militants d'ONG, des jeunes en attente d'un poste de fonctionnaire et d'anciens agents communautaires commençant une nouvelle carrière. Mais il s'agit aussi de rendre compte de ce qui confère aux membres de ce groupe professionnel, non seulement une forme de cohésion («les lobbyistes») mais aussi du pouvoir, réel ou fantasmé, dans le fonctionnement de l'Union européenne.

S'interroger sur un tel processus de production et de valorisation du métier de représentant d'intérêt nous conduit à faire l'hypothèse du rôle central qu'y jouent les institutions européennes et en particulier la Commission. Ce rôle est tout d'abord visible dans le travail d'objectivation des acteurs concernés et de la frontière qui les isole : qualifications et dénombrements contribuent à l'identification de leur présence et de leur puissance. Ce rôle est visible ensuite dans la distribution des ressources institutionnelles et politiques que chacune des DG de la Commission européenne fournit aux organisations d'intérêt, instaurant des différences et des hiérarchies entre elles, incitant à des formes spécifiques de groupement (plutôt les plates-formes et les fédérations européennes spécialisées que les cabinets généralistes agissant à l'international). Ce rôle est enfin visible dans les trajectoires individuelles des représentants d'intérêt qui voient le cours de leur carrière changer en fonction de la place qu'occupent les institutions européennes dans leur travail. Ces «lobbyistes européens» sont donc un groupe largement produit par les institutions européennes à la fois comme groupe européen, au sens où il serait largement indépendant et dissocié des logiques des espaces nationaux, et comme groupe spécialisé aux compétences spécifiques, véritables professionnels de l'Europe (Georgakakis, 2002a) participant avec d'autres groupes politico-administratifs au processus de construction européenne.

Notre propos s'articulera en trois temps. Le premier sera consacré à une critique des données quantitatives relatives aux groupes d'intérêt afin de rappeler que si elles constituent des obstacles et des biais à la connaissance de la représentation des intérêts, l'invention des groupes d'intérêt et des lobbyistes passe néanmoins par ces éléments d'objectivation nominalistes et statistiques. Dans un deuxième temps, en nous appuyant sur des enquêtes empiriques sur le développement des organisations d'intérêts à Bruxelles, nous montrerons comment l'espace des groupes d'intérêt est non seulement un espace d'organisations, qui pèsent différemment selon leur ancienneté, leurs ressources financières, leur personnel et leurs relations avec les institutions européennes, mais surtout un espace qui renvoie aux formes de groupements et d'action diversement valorisées selon les moments et les administrations. Enfin, allant chercher derrière les acronymes ceux qui agissent et parlent au nom d'intérêts, nous montrerons comment ces représentants d'intérêt, qui apparaissent *a priori* comme des intermittents de cet espace politique en raison de leur grande mobilité professionnelle, constituent un groupe d'agents d'autant plus permanents qu'ils ont la possibilité d'évoluer au sein et entre ces organisations d'intérêts ; les sens de leurs trajectoires nous permettront de rendre alors compte de la nature et du volume des ressources politiques actives dans cet espace politique européen.

La représentation des intérêts en mots et en chiffres

Les lobbyistes européens sont un objet exemplaire pour appréhender le champ du pouvoir européen et simultanément pour réinterroger le «prêt à penser» (Courty, 2006) sur les groupes d'intérêt européens. Fruits de constructions élaborées par les institutions européennes et volontiers reprises par les observateurs, quand ce n'est pas le contraire, ces acteurs du lobbying apparaissent en effet comme un objet déjà là, doté de toute une batterie de concepts et surtout de chiffres visant à les imposer. Ces données résultent de logiques propres et servent des intérêts politiques et institutionnels. Pour les professionnels, il s'agit de promouvoir le lobbying ou de légitimer le travail des consultants³. Pour les agents des institutions, il s'agit de valoriser le pouvoir de la Commission européenne en exhibant un nombre toujours plus important de groupes d'intérêt ou de relativiser son rôle en soulignant le déplacement des groupes vers le nouveau lieu de pouvoir que serait devenu le Parlement européen (Kohler-Koch, 1997; Wessels, 1999). Ne répondant pas à des intentions et exigences scientifiques, ces données doivent être réinterrogées car elles contribuent à l'objectivation et à la qualification du phénomène. Au cours de la construction européenne en effet, les groupes d'intérêt ont été l'objet d'une double invention : théorique et statistique.

LA QUESTION DE LA DÉFINITION ET DE SES USAGES

Dès l'entrée en vigueur du traité de Rome, les groupes d'intérêt ont été consacrés comme des acteurs de l'intégration européenne (Haas, 1958; Lindberg, 1963)⁴. Les mots pour les désigner ont varié et leur rôle a été redéfini à plusieurs reprises. Les répertoires des groupes d'intérêt témoignent de cette évolution (Shephard, 1999; Chabanet 2006) et des difficultés qu'il y a alors à les exploiter dans la mesure où ils enregistrent surtout les logiques qui structurent l'espace européen de la représentation des intérêts et qui le modifient.

Entre 1960 et 2008, les groupes d'intérêt sont enregistrés dans les répertoires constitués et publiés⁵ par les services de la Commission. Ainsi, le premier en 1960 comporte 136 groupes d'intérêt, celui de 1973 284, celui de 1990 573⁶ et 599 en 1992. Le répertoire de 2004 en publie 737 et le chiffre de 900 est confirmé en 2009 par B. Lehmann, project coordinator, European trans-

- ▲ 3. Cf. les ouvrages produits par M. Clamen, D. Guéguen, R. van Schendelen, R. Pedler.
- ▲ 4. Lindberg soutient que dès 1959 la Commission propose d'associer les administrations nationales et les groupes d'intérêt. Pour ces derniers, elle encourage leur «consultation».
- ▲ 5. La Commission a publié son premier répertoire en 1960. Elle l'a remis à jour et réédité par la suite en 1969, et 1973. Puis elle est passée par une société d'édition pour les 3^e et 4^e éditions en 1990, et 1992. La dernière édition papier est publiée par l'Office des publications officielles des Communautés européennes en 1996. Après, nous disposons de la Base de données Conecs, 2004, puis du registre des représentants d'intérêts, ouvert le 23 juin 2008 (<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=fr>).
- ▲ 6. Beate Kohler-Koch (1994), en dénombre 525.

parency initiative à la Commission européenne⁷. Mais cette série est en fait troublée en 2008 car la Commission enregistre désormais les représentants d'intérêt, unité de mesure que le Parlement utilise dans son propre répertoire depuis 1997. Ce changement d'échelle est source de quiproquos: en 2011, ce sont 3 999 individus qui sont recensés qu'il ne faut pas confondre avec les organisations dont ils sont membres.

Tableau 1. - « Le registre des représentants d'intérêt »

cabinets de consultants spécialisés et cabinets d'avocats exerçant des activités de lobbying auprès des institutions européennes	261
cabinets d'avocats	25
cabinets de consultants en affaires publiques	122
consultants indépendants en affaires publiques	53
autres organismes similaires	64
« représentants internes » et groupements professionnels s'occupant de lobbying	1 893
entreprises	509
associations professionnelles	1048
syndicats	91
autres organismes similaires	245
ONG et groupes de réflexion (think tanks)	1247
organisations non gouvernementales et leurs associations	981
think tanks	121
autres organismes similaires	145
autres organismes	598
organismes académiques et leurs associations	140
représentants de religions, d'Églises et de communautés de conviction	20
associations d'autorités publiques	72
autres organismes similaires	366

(Source: site de la Commission européenne - données au 2 juin 2011)

Pour apprécier ces données, il faut tout d'abord rappeler que depuis le premier répertoire de 1960, le volontariat a primé: ces recueils ne contiennent que les fiches des groupes d'intérêt ayant fait la démarche de remplir un formulaire, même si

▲ 7. Entretien du 5 février 2009.

l'Initiative européenne pour la Transparence est censée avoir imposé la publicisation des clients et des budgets des organisations. Pour corriger les biais inhérents à ce matériel (voir les statistiques élaborées depuis 1996 dans l'ouvrage de Courty, Devin, 1996, 2010), il faut pouvoir rendre compte des logiques de constitution de ces sources, qui varient dans le temps et dans l'espace. Car la Commission européenne n'a pas le monopole de la production des répertoires. Des consultants et des sociétés privés ont eux aussi produit des annuaires: en 1991, A. Butt Philip publie son premier *Directory of pressure groups in the European community* (Philip, 1991) chez Landmarks, qui reprend plus tard les éditions Delta à qui la Commission européenne avait sous-traité les répertoires de 1980 et de 1986. Aujourd'hui, le *European Public Affairs Directory* en est à sa vingtième édition. La collecte est différente de l'enregistrement de la Commission. Elle part des annuaires téléphoniques avec vérification par téléphone de l'adresse et de la présence effective de l'organisation, puis elle est complétée par les sollicitations de ceux qui ont voulu « en être »⁸. Dans cette perspective, ces répertoires, provenant des institutions ou d'entreprises privées, voire individuelles, constituent un instrument de travail particulièrement utile: ils recensent, archivent et stockent des états variés de la forme prise par des groupes qui mobilisent des ressources pour être présents, même symboliquement, à Bruxelles.

En effet, si dès 1992 la Commission européenne a insisté sur le rôle des « groupes d'intérêt » (Commission européenne, 1992), et en particulier les euro-groupes, peu à peu elle a porté son attention sur les individus, rejoignant en cela le Parlement européen qui délivre des laissez-passer individuels. Au cours de ce changement de focale, la notion de « société civile » a été un temps la formule consacrée (sur l'émergence de la notion de « société civile », cf. Weisbein, 2003; sur ses usages administratifs et politiques, Michel, 2007a, 2008) pour les organisations, comme s'il s'agissait enfin de remettre le citoyen au centre du système européen. Parallèlement, le terme de « lobbyiste » est devenu le terme officiel pour désigner tout représentant d'intérêt (Courty, 2010a), ainsi que le précise le Livre vert sur l'initiative européenne sur la transparence publié en 2006 par la Commission européenne (Commission européenne, 2006): « Les lobbyistes sont les personnes qui se livrent à ce type d'activité [le lobbying] et qui travaillent dans toute une série d'organisations telles que les cabinets de consultants spécialisés dans les affaires publiques, les cabinets d'avocats, les ONG, les groupes de réflexion, les groupes de pression au sein des entreprises (« représentants internes ») ou les groupements professionnels ». En mettant sur le même plan tous les représentants, la Commission européenne tend à nier les inégalités structurelles qu'elle avait d'ailleurs contribué à forger en accordant par exemple sa préférence initiale à des euro-groupes, à des entités infra-étatiques (sur le rôle des entités régionales, cf. Balme, 1996) ou aux « partenaires sociaux européens » tels que la Confédération européenne des syndicats (CES-ETUC) et BusinessEurope (ex. UNICE depuis 2007). Mais en définissant

▲ 8. Sur les modes de construction des répertoires, nous remercions Sylvain Laurens et Marie-Ange Fraintenie pour les entretiens qu'ils ont menés avec les responsables des éditions Delta et Dods.

le lobbying comme « les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes » (Commission européenne, 2006), elle confère la qualité d'« européen » à tous ceux qui sont en relations avec les institutions européennes, coupant court à tout débat – vain – sur la nature des intérêts défendus, le type d'organisation concernée, l'implantation géographique de son siège ou encore la nationalité de leurs membres.

Ainsi, la Commission a tout d'abord centré son approche sur les organisations européennes avant de l'élargir aux organisations internationales et nationales. Dans les auditions et les consultations, apparaissent l'importance des individus qui représentent, dans tous les sens du terme, ces organisations. Pendant un temps, groupes et individus ont coexisté dans l'approche de la Commission, les individus prenant progressivement le pas sur les groupes. Actuellement, en demandant aux représentants de s'inscrire, la Commission continue son exploration en essayant de préciser les pratiques qui sont sujettes à la déclaration : les partenaires sociaux et les professionnels du droit n'entreraient pas dans cet espace.

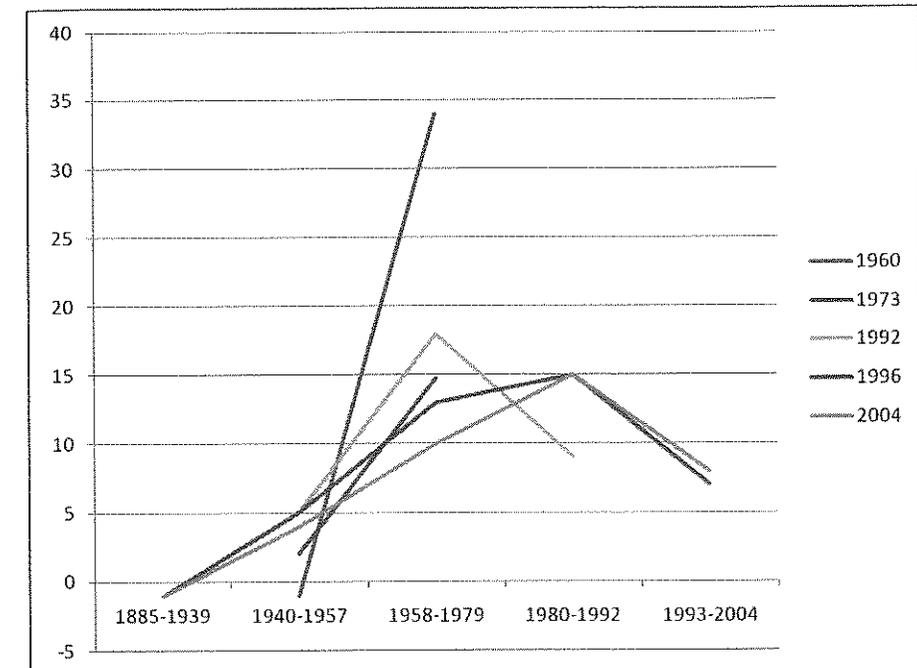
LE NOMBRE DES GROUPES : RÉALITÉ OU EFFETS D'ENREGISTREMENT ?

Ces variations de définitions et de modalités d'enregistrement ont des conséquences certaines pour les études qui cherchent à décrire et à expliquer l'évolution de cet espace de la représentation des intérêts. Peu de chercheurs ont essayé d'apprécier les biais induits par cette pluralité de sources et de résultats. Si certains auteurs (Courty, Devin, 2010) en font un élément essentiel de la connaissance de l'espace de la représentation d'intérêt, il faut attendre la venue en Europe de David Lowery au début des années 2000 pour que la littérature se dote d'une réelle critique des sources disponibles et d'une tentative de comptage de cette population des groupes d'intérêt (Berkhout, Lowery, 2008 ; Lowery, Berkhout, 2010). Car, contrairement aux États-Unis (Mahoney, 2008) où abondent des chiffres sur le lobbying, défini par la loi comme une activité lucrative à partir d'un certain revenu, l'Union européenne et ses États membres sont pauvres en données et en données fiables. Cet état de fait conduit la plupart des chercheurs à rappeler la difficulté de connaître exactement le nombre de groupes et de représentants d'intérêt puis à opérer un choix parmi les sources et les données disponibles. Ainsi, Didier Chabanet et Richard Balme se centrent essentiellement sur la base CONNECS de la Commission européenne qui n'enregistre que les groupes à but non lucratifs⁹ quand Lahusen (Lahusen, 2002, 2003) ne retient du *Directory of Public Affairs* que les sociétés répertoriées sous la rubrique *consultancies* et *law firms* ; Beate Kohler-Koch se base sur le registre du Parlement européen et Rainer Eising

▲ 9. Répertoire CONECCS, Consultation, *the European Commission and Civil Society*, des organisations à but non lucratif volontaires pour s'enregistrer. Mis en ligne en 2002, ce répertoire est remplacé en 2007 par le registre des représentants d'intérêt qui est lui aussi volontaire mais concerne une population plus large. Le principe d'un répertoire commun au Parlement et à la Commission a été adopté en mars 2011 et une invitation a été lancée au Conseil des ministres de se joindre à cette nouvelle formule.

tente de constituer une base de données à partir d'une enquête par questionnaire auprès de groupes répertoriés à la fois au niveau européen, grâce au *Directory*, et à des niveaux nationaux (Base EUROLOB) (Eising, 2009). À partir de la source qu'ils ont choisie, ils proposent alors des chronologies et des typologies pour décrire le phénomène du *lobbyboom* bruxellois (Courty, 2010b). Le graphique 1 donne à voir combien l'histoire du développement des groupes d'intérêt est complexe et plurielle (elle se métamorphose à chaque répertoire), et combien il nous faut découvrir les enjeux qui président à l'enregistrement pour ne plus croire qu'en traçant une seule courbe nous disposons d'une donnée permettant de penser l'espace de la représentation des intérêts.

Graphique 1. - Les courbes du nombre moyen de groupes créés par an selon les répertoires de la Commission



Plusieurs lieux communs se dégagent de ces productions quantitatives. Le plus fréquent est la hausse continue du nombre de groupes au niveau européen avec deux pics de création, l'un en 1957, l'autre en 1986 (Balme, Chabanet, 2002). Selon les répertoires, le nombre moyen annuel de création de groupes varie de 1 à 5. Il n'est donc pas possible de ne retenir qu'une seule moyenne (1,5 création par an) et de soutenir qu'il y a une forte augmentation autour de l'entrée en vigueur de l'Acte unique comme le font Sonia Mazey et Jeremy Richardson (Mazey, Richardson, 2001 : 74). Si l'Acte unique est présenté

comme le moment fondateur, « celui qui a imposé la dimension internationale dans les jeux politiques nationaux » (Grossman, 2004), reste que rien ne permet de le démontrer dans la mesure où ces travaux ne prennent pas en compte les données antérieures à 1986 (il serait aussi intéressant de vérifier si les premiers élargissements n'ont pas eu d'effet sur le nombre de groupes). On ne peut donc pas accepter cette proposition générale selon laquelle le volume de création des groupes d'intérêt varie avec les révisions et les modifications des traités. Non fondée statistiquement, elle pose un autre problème plus général, à savoir celui de la relation causale entre le droit des institutions et les courbes de création des groupes. Si l'on peut admettre que la quantité des groupes n'augmente pas mécaniquement avec les pouvoirs des institutions européennes mais que des organisations, anticipant l'extension des compétences de l'Union européenne, s'investissent dans des structures transnationales (Kohler-Koch, 1994; Devin, 1996), reste que ce sens de l'anticipation n'est pas aussi généralisé et uniforme. Tous les acteurs de la représentation des intérêts ne possèdent pas toujours une telle compétence politique et/ou ne peuvent pas toujours manifester un tel sens tactique.

En comparant les éditions du répertoire de la Commission, il apparaît nettement que la construction européenne n'a pas opéré sur un continent vierge. Cette histoire est venue croiser celles des métiers et des professions pour lesquelles des groupes internationaux et européens avaient été créés, pour d'autres raisons, par le passé. Avant la Seconde Guerre mondiale, certains agents économiques avaient déjà dû se regrouper sur une base internationale dans des organisations catégorielles qui entrent plus ou moins en adéquation avec le cadre communautaire choisi en 1957 puis avec ses élargissements successifs. Ces groupes d'intérêt ne sont donc que la transformation de l'assise géographique de groupes existant déjà. D'autres sont l'officialisation par les institutions communautaires de groupes internationaux qui changent de statut ou qui adoptent un cadre légal dès les négociations du traité CEE¹⁰. Alors que E. Haas, à partir du *Year book of international organisations*, édité à Bruxelles par l'Union internationale des associations en 1955, précise que depuis 1949, 58 organisations ont été créées dont 29 avec comme but premier le lobbying (avant 1948, elles n'étaient que 15), avec d'autres sources, J. Meynaud et D. Sidjanski insistent sur cette effervescence préalable: 1 709 groupes ont été créés entre 1875 et 1954 dont 1 170 étaient en activité en 1967 (Meynaud, Sidjanski, 1967b). Ils montrent ainsi que l'Europe qui héberge ces organisations est largement celle de la construction européenne: Belgique, France et Pays-Bas sont les espaces propices aux Internationales les plus diverses. Des groupes y avaient trouvé les ressources nécessaires à l'exercice de leurs activités (en 1936 seuls 4% des groupes internationaux avaient leur siège hors d'Europe). La Belgique reconnaît les organisations non gouvernementales dès 1919 (la France en 1939), alors même que les associations belges ne bénéficiaient pas encore de prérogatives juridiques. Cette Europe n'a pas fourni que des locaux. Elle a

▲ 10. Les processus qui ont présidé à cette fabrique des intérêts européens avant 1957 et les données statistiques tirées des répertoires sont disponibles dans Courty, Devin, 2010.

imposé l'élite des groupes ainsi que la grande majorité des adhérents à tel point que J. Meynaud soulignait fort utilement que « l'adjectif international avait, *de facto*, une signification simplement européenne » avant la Seconde guerre mondiale. Mais à la fin des années 1960, les termes « européen » et « international » sont clairement en voie de dissociation. 30% des groupes transnationaux se parent de l'étiquette « européens » et se confondent de moins en moins avec les autres désignations utilisées (à savoir internationale, mondiale). Cette différenciation est encore sensible depuis l'adoption du traité de Maastricht: certains groupes (internationaux ou européens), pourtant créés après 1958, changent de sigle et de statut pour se conformer à cette nouvelle conception de l'Europe.

Cette exploitation des répertoires, alliée à des enquêtes diachroniques sur des secteurs, des organisations et des entreprises (Chanier, 1993), conduit à défendre l'idée selon laquelle l'espace de la représentation des intérêts a sa dynamique¹¹ propre que l'analyse morphologique des groupes répertoriés par la Commission 1992 et 2007 permet de saisir. Un « rajeunissement » émerge: la « prime » aux interlocuteurs historiques de la Commission disparaît, remplacée par la nécessité de se caler sur les enjeux et les thèmes de l'Europe des années 1990 (voir les 25,8% de groupes créés depuis 1993). Dans l'édition de 1992, 50% avaient été créés dans la période mythique de 1958-1961. En 1996, 31% déclarent une création comprise entre 1980 et 1992. Avec cette (re)fabrication des origines, c'est une nouvelle histoire de la construction européenne qui tend à effacer les précédentes. Il faut ajouter une innovation linguistique: 36,5% ont changé d'appellation entre 1992 et 1996 puis pratiquement tous depuis cette dernière date. Le « communautaire » n'est plus porté que par 1,3% des groupes en 2004 alors que cet intitulé était majoritaire jusqu'en 1996. Il cède désormais complètement le pas à « l'européen » (76,5% contre 30% en 1996) qui l'emporte pratiquement partout sur « l'international » (13,2%) ou sur l'absence de toute localisation dans un espace (7,8%). Ainsi, entre 1992 et 2004, les groupes d'intérêt ont intégralement rénové leur façade organisationnelle. La courbe présentée devient alors de plus en plus plate, principalement du fait de deux effets: celui déjà mentionné de changement stratégique de façade des groupes d'intérêt, et celui, nouveau mais dont la mesure n'est pas encore terminée, du *turn over* des groupes d'intérêt. En effet, 42% des groupes de 1996 n'étaient pas listés par la Commission en 1992 (dans l'autre sens, 49,7% de ce répertoire n'est plus présent dans l'édition suivante). D'un répertoire à l'autre, des groupes se déclarent (ou se redéclarent après une période d'abstention) introduisant dans l'échantillon cet effet étonnant: au rajeunissement signalé s'ajoute un « vieillissement » correspondant à l'entrée dans le jeu politique européen d'organisations créées au début du siècle (la période 1885-1939 de notre graphique) qui, une nouvelle fois, croisent l'histoire récente de la construction européenne, celle de l'extension des compétences communautaires.

▲ 11. Les spécialistes privilégient une approche arithmétique en soutenant la multiplication par deux entre 1970 (300) et 1986 (654) de leur nombre. Cf. Gardner, 1991; Greenwood, 2002.

Ainsi, la dynamique de la construction européenne a sollicité un réservoir de groupes à vocation européenne dont seule une fraction est mobilisée (ou se sent autorisée à intervenir) selon les conjonctures et selon les enjeux constitués par les institutions européennes.

Un espace d'organisations

Dès lors, les organisations qui prennent place dans l'espace politique européen sont le produit de ces mobilisations différentielles, qui renvoient non seulement aux ressources disponibles et mobilisables mais aussi aux « entrepreneurs de groupes » qui font exister, ponctuellement ou durablement, ces organisations (Offerlé, 1997). Ce sont eux qui adaptent les groupements aux attentes institutionnelles, fournissant ainsi des organisations définies comme européennes et identifiées aux différents secteurs de politiques publiques. Un « répertoire d'action collective » (Tilly, 1984) propre à l'Europe émerge et se stabilise autour de la forme des groupes dont les combinaisons impliquent des étiquettes (« européen », « international »...), statuts, nombres d'adhérents, nature des adhérents – citoyens, associations, entreprises, fédérations –, ampleur de l'implantation géographique, budget, nombre, compétences et expériences des personnels, mais aussi des formes valorisées et promues par la Commission européenne qui s'avère un élément central dans la structuration de l'espace des groupes.

UNE STRUCTURATION EN SECTEURS EUROPÉENS

Les politiques successives des institutions européennes à l'égard des groupes d'intérêt ont conduit les représentants à s'adapter aux attentes qu'ils anticipent en s'efforçant d'adopter les formes de groupement correspondant le mieux aux principes du moment. Longtemps la Commission européenne, dans une perspective néo-fonctionnaliste, a favorisé les eurogroupes (Mazey, Richardson, 1996), ce qui a pu inciter à mettre en avant cette qualité « européenne », définie tantôt en référence aux compétences des différentes communautés européennes, tantôt en référence à un espace géographique – et commercial – destiné à s'élargir. Cette première forme d'adaptation est visible dans les changements de nom des organisations : certaines organisations se rebaptisent de « international » en « communautaire » et/ou en « européen ». Mais au-delà du changement de nom, les organisations se restructurent autour du nouvel enjeu européen. La Confédération européenne des syndicats, comme la plupart des fédérations européennes de syndicats (Pernot, 2001b), est constituée à partir d'une organisation internationale qui rassemble des fédérations et des centrales syndicales de pays n'étant pas nécessairement membres des Communautés européennes ou de l'Union européenne (cas de la Turquie, de la Norvège, de la Suisse par exemple). L'organisation internationale peut alors devenir l'eurogroupe, comme dans le cas de nombreuses associations professionnelles sectorielles

pour qui, de fait, la dimension « internationale » renvoie aux relations entre les six pays de la Communauté (Meynaud, Sidjanski, 1967b), mais elle peut aussi exister distinctement aux côtés de l'organisation européenne. C'est le cas des ONG internationales, comme *Amnesty international* (Poinsot, 2005) ou des ONG internationales de défense de l'environnement (Berny, 2008), qui sont présentes à Bruxelles sous forme d'une « section européenne » parfaitement autonome de l'organisation internationale souvent basée aux États-Unis, et spécialisée sur les affaires communautaires. Ce processus de spécialisation n'épargne pas non plus les grands réseaux internationaux en relations publiques, en communication et affaires publiques comme Hill and Knowlton, Burson-Marteller, Fleishman-Hillard, Brunsvicks groups, APCO. Le bureau bruxellois est certes affilié au réseau international, il utilise le label réputé internationalement et peut proposer à ses clients cette couverture internationale, mais son champ d'action est restreint aux questions traitées par les institutions européennes, avec un personnel et des clients issus de l'espace géographique européen. Ainsi, la dimension « européenne » tend à être définie de plus en plus en lien avec les compétences de l'Union européenne même s'il subsiste une définition plus large de l'Europe. Bien qu'aujourd'hui *BusinessEurope*, se présentant comme la Confédération européenne des entreprises, mette en avant ses 40 organisations membres issus de 34 pays européens, l'ex-UNICE tend à se centrer de plus en plus sur la politique de l'Union européenne et à limiter les nouveaux membres aux organisations de pays ayant vocation à adhérer à l'Union européenne.

Être européen est une qualité qui est systématiquement mise en avant par les représentants d'organisations. Ils travaillent ainsi les différents signaux adressés aux institutions à l'aide du préfixe « euro » ou la mention du E dans leur acronyme (Michel, 2007b). Ils s'efforcent de faire valoir la dimension européenne de leur représentation en mentionnant leurs implantations sur l'espace géographique européen. Devenir européen c'est, pour certains, devenir membre d'une fédération européenne, pour d'autres, c'est installer un bureau de représentation à Bruxelles et pouvoir mettre en avant l'adresse de ce siège social, si possible situé dans le quartier des affaires européennes. Pour d'autres encore, ne trouvant pas à s'inscrire dans un espace où le processus de différenciation des intérêts socioéconomiques ne renvoie pas nécessairement à des conditions historiques semblables (Kaelble, 2004), c'est créer un réseau *ad hoc* à partir non pas d'organisations nationales homologues mais d'objectifs communs redéfinis de manière à pouvoir rassembler au-delà des différences nationales (Michel, 2002). Plusieurs observateurs ont mis en avant les stratégies à l'œuvre dans le choix de ces différentes formes de représentation qui renvoient à la nature des intérêts à représenter. Ainsi, selon Bouwen (2006), il y aurait quatre formes principales de représentation des intérêts des milieux d'affaire : les associations nationales, les associations européennes, la représentation d'entreprise et les consultants. Pour les intérêts sociaux la forme syndicale s'imposerait, non sans être concurrencée par les ONG censées être mieux adaptées aux intérêts « diffus » (Pollack, 1997). Dans un contexte où l'intérêt européen est souvent défini comme contraire aux intérêts nationaux, cette forme

« non gouvernementale » aurait un certain avantage, d'autant plus qu'elle permet d'insister sur le rôle des citoyens dans le projet européen (Weisbein, 2003) et sur des valeurs universelles défendues par ces acteurs de la « société civile ». Pour ces observateurs, c'est la nature des intérêts à représenter qui conduit à des formes distinctes de représentation et d'action. Or, la nature de ces intérêts n'est pas sans lien avec les processus de sectorisation de l'action publique européenne. D'une période à l'autre, d'un secteur à l'autre, et d'un pays à l'autre, les formes de représentation au niveau européen varient. Si les entreprises françaises ont longtemps été stigmatisées pour leur faible présence à Bruxelles (Van den Hoven, 2002), elles sont largement présentes dans les eurogroupes dont elles sont d'ailleurs souvent fondatrices. Dans le secteur routier par exemple, alors qu'elles auraient les moyens financiers de recourir à des consultants ou d'ouvrir des bureaux de représentation individuelle, le secteur reste représenté par des associations européennes. Il n'en est pas de même dans le secteur de l'énergie où c'est plutôt la voix individuelle des entreprises ou celle des consultants qui est privilégiée. Sans nier les différences entre intérêts qui se traduiraient par des formes spécifiques de représentation, il convient de ne pas occulter le travail bureaucratique dans la différenciation et l'identification des intérêts.

L'administration communautaire, comme les administrations nationales, s'est progressivement différenciée en secteurs d'action publique, comme en attestent les organigrammes de la Commission européenne structurée en directions générales et, en leur sein, en sous-direction, bureaux et unités. Pour chacun des domaines traités, des organisations d'intérêt ont été promues en interlocuteurs privilégiés, quand elles n'ont pas été directement créées pour aider à la constitution et à la gestion d'un champ de compétences communautaires. Ce fut le cas pour les politiques en direction de la jeunesse (Eberhard Harribey, 2002), des personnes âgées avec la création de la plateforme des personnes âgées AGE, des femmes avec le rôle essentiel joué par le Lobby Européen des Femmes (LEF) dans la politique d'égalité homme/femme (Jacquot, 2009), des consommateurs représentés par le Bureau européen des consommateurs (BEUC), ou pour les politiques environnementales avec la création du Bureau européen de l'Environnement (BEE), ou encore les politiques de développement avec les plateformes VOICE et CONCORD (Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement) (Sanchez-Salgado, 2007). La Commission européenne a largement soutenu, financièrement et symboliquement, ces organisations, les invitant à travailler sur les questions mises à l'agenda et à faire des propositions au nom de l'ensemble du secteur. En effet, la mise en place de grandes plateformes thématiques, comme la plateforme des ONG sociales, permet certes à des petites associations d'être représentées au niveau européen et d'avoir à moindre coût des informations sur leur domaine d'activité, mais elle permet surtout à la Commission européenne de déléguer pour partie le travail de pondération des voix et de synthèse des différentes positions en une position commune. Ces plateformes, visant à coordonner les intérêts parfois contradictoires d'un secteur, sont la condition pragmatique d'une ligne politique

pluraliste, constamment réaffirmée, par exemple dans le refus de définir des critères de représentativité, mais régulièrement contrariée par ces formes de néo-corporatisme sectoriel. Car ce qui se joue dans la reconnaissance institutionnelle d'organisations spécialisées sur tel ou tel intérêt, c'est non seulement la constitution d'un secteur d'intervention publique européen mais aussi la capacité pour chaque DG ou Unité à mobiliser des soutiens. La DG en charge de la politique régionale en a expérimenté la portée pour résister à la réforme de la politique régionale imposée par des logiques économiques de rationalisation des fonds structurels (Peuziat, 2005). On comprend alors que ces liens privilégiés entre organisations d'intérêt et administration ne soient pas l'apanage des DG dites sociales, qui protégeraient et défendraient les intérêts les plus faibles dans une politique de rééquilibrage des forces. Les DG économiques ont elles aussi leur « clientèle » (Ayberk, Schenker, 1998) et participent aussi à la différenciation des intérêts et à la spécialisation des organisations. Ce double processus est visible dans la constitution d'organisations spécialisées qui émanent d'organisations plus généralistes. C'est le cas de la CIAA, *Confederation of Food and Drink Industries of the EEC*, qui a été constituée en 1982 à partir de la commission spécialisée du même nom de l'UNICE, comme si désormais les intérêts patronaux devaient se focaliser sur les secteurs industriels et commerciaux et laisser à des organisations spécialisées les secteurs de l'agriculture et de la santé publique. Pour l'élevage, le processus de spécialisation est le même : ces intérêts, autrefois représentés par les organisations agricoles, sont pris en charge par une organisation spécifique, à l'image du processus de différenciation administrative qui traduit l'autonomisation d'une politique publique spécifique de la pêche (Lequesne, 2001). Mais la différenciation bureaucratique n'entraîne pas nécessairement la création de nouveaux groupes d'intérêt. Ainsi, l'association européenne des métaux non ferreux (Eurométaux, ancien comité de liaison pour les métaux non ferreux créé en 1960), regroupe les entreprises européennes de ce secteur. Mais sa structure se veut plus une plateforme qui se décline en différentes sous associations (appelées en interne *commodities*) et représentant chacune un métal : le nickel (via le *Nickel Institute* créé en 2004), le zinc (via l'*European Zinc Association* fondée en 1990), l'aluminium (via l'*European Aluminium association*), etc. Les compagnies productrices de métal sont à la fois adhérentes de ces sous associations et de la plateforme générale Eurométaux. Mais, on l'aura compris, les adhérents, le siège social, les locaux et les personnels sont les mêmes, et chaque association constitue des façades sectorielles permettant aux représentants d'être présents dans les comités spécialisés et de discuter plus spécifiquement des normes et réglementations relatives à tel ou tel métal. Il en est de même dans les grands cabinets d'affaires publiques où s'établit une division du travail entre « départements sectoriels » avec des consultants spécialisés sur un, deux ou trois domaines qui vendent à des clients différents des prestations similaires. Ces clients sont eux aussi en lien avec plusieurs consultants (éventuellement mais pas nécessairement du même cabinet) si leurs intérêts concernent plusieurs secteurs. Là où une approche

nominales des groupes d'intérêt conclurait à une multiplication des organisations au gré des changements organisationnels (la fameuse thèse du *lobby-boom*), c'est en réalité un processus de développement de l'activité de représentation qui conduit soit à une multiplication des façades institutionnelles pour une même organisation, soit à une division du travail accrue en interne.

Le mimétisme institutionnel est un trait caractéristique des eurogroupes à Bruxelles. Parce qu'ils se présentent d'abord comme des organisations affiliées des organisations nationales, ils calquent leurs structures internes et leurs règles de fonctionnement sur celles des institutions européennes. À l'UNICE/BusinessEurope par exemple, le « Conseil des présidents » (des organisations patronales nationales) est l'instance d'impulsion politique, tandis que le « Comité des représentants permanents » regroupant les permanents des confédérations nationales à Bruxelles travaille avec les différents « directeurs généraux » de BusinessEurope pour coordonner les secteurs et éviter que chacun des « groupes de travail » ne travaillent isolément. Pour leur structuration interne, comme pour leur agenda de travail, ces organisations – fédérations sectorielles, cabinets de consultants ou ONG – dépendent largement des institutions européennes. Entre Européens, les acteurs économiques réinventent parfois des clivages que des fédérations nationales avaient officialisés bien auparavant : au sein du secteur automobile, par exemple, la distinction des intérêts des constructeurs de ceux des réparateurs se traduit par la création de deux organisations distinctes bien après la scission française ou américaine. On est donc relativement éloigné de cette vision classique de groupes faisant pression et tentant d'imposer leurs vues au pouvoir politique alors qu'il leur faut déjà faire groupe avant de pouvoir parler d'une seule voix. D'autres sont affectées par des alliances, comme pour DigitalEurope, association d'entreprises en informatique et composantes électroniques, qui pour intégrer les entreprises affiliées à RIAE (*recording media association in Europe*) doit tenir compte des transformations techniques et de la disparition de la plupart des médias vierges qu'elles produisaient (cassettes audio et vidéo par exemple). Mais il convient d'insister sur la coproduction des intérêts et de leur forme de représentation où travail politique des institutions et travail politique des représentants convergent et s'ajustent. Le type de groupe n'est donc ni strictement déterminé par la nature de l'intérêt ni délibérément choisi en fonction d'une stratégie d'action mais bien le produit d'un espace à la fois « européen » et « sectoriel » que ces différentes organisations contribuent à objectiver sous cette forme.

UN ESPACE CLIVÉ: GÉNÉRALISTES VS SPÉCIALISTES

Contrairement à la thèse consacrée, le lobbying à Bruxelles est donc multiple (et non pluraliste) et censitaire (et non élitaire). Cette nouvelle conception demande de ne pas se contenter d'étudier les seules Directions générales de la Commission (dites économiques) et de ne plus conclure, comme le font souvent les travaux militants de dénonciation, au primat des « liaisons dangereuses »

entre milieux d'affaires et milieux politiques ou, autre version de leur accusation, à cette confusion entre le monde du lobbying et les intérêts industriels et financiers (ALTER-EU, 2010 ; Dinan, Miller, 2007). Dans cette variante non académique de la thèse, les groupes d'intérêt dominent l'espace politique européen. Or, les intérêts dits sociaux ou civils ont aussi leurs représentants et leurs organisations, même si les répertoires des groupes d'intérêt ne les ont enregistrés que plus tard et que les observateurs savants les ont étudiés comme mouvements sociaux distincts de ce qui était appelé « groupes d'intérêt » (pour un retour critique sur cette distinction entre groupes d'intérêt et mouvements sociaux, cf. Offerlé, 2009). Dans les repérages, classements et comptages des organisations, la distinction entre secteurs tend à devenir de plus en plus importante. Elle permet d'une part aux observateurs de s'inscrire en faux contre une vision manichéenne du lobbying opposant lobbies industriels et militants humanitaires et d'insister sur la faiblesse des *business associations* (cf. par exemple la typologie de Greenwood, 2007 ; Grant, McLaughlin, 1993). Elle leur permet d'autre part de préciser les notions floues et englobantes de « groupes d'intérêt », « société civile » ou « lobbyistes » en montrant l'hétérogénéité des organisations et des intérêts qu'elles recouvrent : le « monde du lobbying » ne se réduit pas aux cabinets de consultants et la « société civile » ne contient pas seulement les organisations « hors marché ». De leur côté, les agents des institutions en charge des relations avec les groupes d'intérêt et du suivi des consultations en ligne font de cette répartition en secteurs l'élément clé du pluralisme de la Commission européenne. Il ne faut alors pas s'étonner que le nouveau répertoire en ligne des représentants d'intérêt (voir tableau 1), s'attache, lui aussi, à mettre en avant la diversité des formes de représentation, qu'elle renvoie au statut juridique des organisations (à but non lucratif, à but lucratif) ou à leur secteur d'intervention.

Mais cette présentation sectorielle, qui renvoie à une conception de l'administration communautaire segmentée en autant de « cultures administratives » que de secteurs d'action publique (Cini, 1996), pose problème. Elle invite à considérer les différents secteurs comme des domaines juxtaposés et étanches entre lesquels se distribueraient de manière exclusive les organisations (et donc les intérêts). Or, le « gouvernement de l'Union européenne » (Smith, 2010), même s'il consiste, dans la conduite des politiques publiques, à articuler ces différents secteurs, ne se réduit pas à cette juxtaposition de secteurs. De plus, une fédération industrielle ou une association de lutte contre la pauvreté, si elles travaillent de manière privilégiée avec une fraction de l'administration, ne s'y cantonnent pas, sauf si elles n'ont pas suffisamment de ressources pour organiser des actions en dehors de ce qui apparaît comme leur secteur d'appartenance. Enfin, cette conception ne prend nullement en compte ce qui fait sans doute la spécificité des lobbyistes, à savoir leur capacité à mettre en relation des espaces distincts et relativement autonomisés (Dezalay, 2007). Ainsi, cette conception sectorielle tend à occulter d'autres lignes de structuration de l'espace politique européen.

L'espace européen des organisations d'intérêt n'est pas un espace où s'opposent des organisations représentant des intérêts privés à des organisa-

tions représentant des intérêts publics, ce qui renverrait implicitement à une différence de dotation de leurs ressources financières. Il s'agit plutôt d'un espace structuré à la fois par l'intégration dans le fonctionnement politico-administratif et par la spécialisation des organisations. Ces deux critères ne sont pas indépendants l'un de l'autre, ils se recoupent et parfois se renforcent mutuellement. À eux deux, ils permettent de rendre compte des positions relatives des différentes organisations et de la « force » des intérêts représentés.

Ainsi, d'un côté se trouvent les organisations sectorielles, proches de la Commission européenne et de ses DG, qui bénéficient de son soutien financier et symbolique, et de l'autre les organisations généralistes qui en sont plus éloignées et sans doute plus autonomes financièrement. Les organisations sectorielles comme la plateforme des arts et de la culture Culture Action Europe, l'Alliance européenne pour la santé publique (EPHA) ou encore les fédérations sectorielles comme EURELECTRIC pour l'électricité, CEFIC pour la chimie ou EFPIA pour l'industrie pharmaceutique, s'opposent aux organisations plus généralistes comme BusinessEurope, organisation patronale faitière définie comme trans-sectorielle, AmCHam EU ou l'Association française des chambres de commerce et d'industrie AFCCI ou même le groupe de contact de la société civile (CSCG), créé à l'occasion des discussions sur la constitution européenne en particulier autour du chapitre sur l'initiative citoyenne. Ce qui ne signifie pas que ces groupements généralistes n'entretiennent pas des liens étroits avec les organisations sectorielles, comme c'est le cas de ALTER-EU avec l'association environnementaliste *Friends of the Earth - Europe* (FOEE), du CSCG, très imbriqué dans la structure de la Plateforme sociale ou des relations qu'entretient BusinessEurope avec les « FEBI », fédérations sectorielles. Mais comme nous l'avons vu, ce n'est pas la définition nominale de l'organisation qui permet de la qualifier de généraliste ou de spécialiste, mais bien la capacité à articuler des formes de représentation et de présence spécialistes au sein d'une action plus généraliste. Ainsi, le BEUC est central dans le domaine de la consommation, mais il se trouve limité dans ses capacités d'intervention et ses actions par son identification sectorielle car il ne dispose que de peu de moyens pour intervenir auprès de la DG commerce ou de la DG marché intérieur. En revanche, BusinessEurope, « grosse machine » souvent jugée inefficace par ses membres nationaux, tire sa force de cette capacité à savoir ce qui se passe dans chacun des différents secteurs et à tenter de coordonner en une réflexion intégrée les différentes propositions sectorielles. De la même manière, la force d'un cabinet de consultant comme Hill and Knowlton renvoie davantage à sa division du travail interne permettant aux 55 consultants de couvrir, collectivement, tous les secteurs, qu'aux « techniques » mises en œuvre dans chacun des *cases studies* listés sur leur site internet. Outre cette auto promotion du cabinet, signalons les nombreux manuels en public affairs qui, à travers des études de cas, développent une analyse des techniques et stratégies possibles (Harris, Fleicher, 2005 ; Coen, Grant, Wilson, 2010).

Cette capacité d'action et de coordination entre des secteurs différents renvoie aux ressources que peuvent mobiliser les organisations et qui ne sont pas sans lien avec leur intégration au fonctionnement politico-administratif.

Compte tenu du rôle que joue la Commission européenne dans la structuration et l'institutionnalisation des organisations (sur cette dimension, nous rejoignons Coen, Richardson, 2009a), il est vrai que la spécialisation va souvent de pair avec l'intégration. Plus une organisation se présente comme spécialisée, plus elle a de chance d'être intégrée et de participer au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Cette intégration permet aussi d'accroître ses ressources, financières comme symboliques. Être convié aux réunions, être consulté sur des avant-projets sont des marques de crédit institutionnel octroyées par la Commission européenne et mises en avant par les représentants d'intérêt. Être régulièrement en lien avec l'administration permet de connaître les appels à projets et leurs objectifs pour pouvoir mieux y répondre et obtenir ainsi des financements qui permettent alors de développer une expertise encore plus pointue sur tel ou tel point. Si une telle spécialisation permet aux organisations de s'intégrer au fonctionnement politique européen, elle peut aussi constituer un handicap pour toutes les structures incapables de se déprendre de cette structuration sectorielle. À cet égard, les groupements généralistes, bien qu'*a priori* moins bien intégrés car moins spécialisés, ont un atout certain. Ainsi, même si les agents de la Commission européenne préfèrent travailler avec des représentants de fédérations sectorielles plutôt qu'avec des consultants spécialisés sur le domaine qui travaillent pour différentes entreprises de ce secteur, il n'empêche que ces derniers ont parfois plus de poids, non pas en raison de compétences spécifiques ou de techniques de lobbying plus éprouvées que les consultants eux-mêmes valoriseraient, mais en raison des moyens dont ils disposent pour sortir d'une vision sectorielle en étant présents dans une multitude de lieux de rencontre (comités sectoriels dans différentes DG, groupes de travail au sein d'AmchamEU, groupes d'experts à BusinessEurope, petits déjeuners de think-tanks...). Un petit cabinet de consultants, parce qu'il n'emploie que quelques personnes et qu'il ne gère que quelques clients n'a pas ces ressources pour être à la fois spécialisé sur un secteur et généraliste. Bien qu'il ait le même statut qu'un grand groupe en affaires publiques, tout les sépare. Et même si les consultants cumulent les postes en étant par exemple à la fois salarié d'un cabinet, délégué général d'une fédération sectorielle, monsieur « Apple », *chairman* d'un groupe de travail à Amcham et expert pour BusinessEurope, il n'augmente pas nécessairement ses ressources de pouvoir (Fraitenien, 2010). Encore faut-il qu'il puisse articuler ces différentes responsabilités. En fonction des relations qu'une organisation d'intérêt a pu développer et entretenir, via des adhésions à des réseaux, des financements de fédérations ou des participations à des instances de décision, la capacité des représentants à agir s'en trouve augmentée et le poids de l'organisation renforcée. Une telle perspective permet alors de rappeler que la fameuse influence d'une organisation ne se mesure pas en fonction du volume de ressources disponibles et publicisées (Dür, 2008 ; Dür, de Bièvre, 2007a) mais doit s'appréhender comme des relations, celles qu'elle parvient ou non à constituer et à entretenir grâce à ces ressources.

Il est donc important de distinguer les organisations, non pas en fonction de leur statut (à but lucratif, à but non lucratif), ni en fonction de la nature des

intérêts défendus, mais bien en fonction de leur position relative dans cet espace d'organisations structuré à la fois par la Commission européenne et ses secteurs d'intervention et par les relations qui se nouent entre ces structures. Mais si nombre de ces relations sont organisationnelles, les structures étant imbriquées les unes dans les autres, la plupart renvoient aux trajectoires des lobbyistes qui révèlent ainsi les lieux et les modalités de croisement ou, au contraire, d'étanchéité. C'est donc en suivant ces individus et leurs trajectoires que l'on peut restituer les liens plus ou moins visibles entre les organisations.

« Européens » et « européenisés » : deux profils de représentants d'intérêt

Au cours de leur carrière, les représentants d'intérêt passent d'une organisation à une autre, d'un groupe d'intérêt à une institution et réciproquement. C'est cette circulation qui leur permet de se maintenir dans l'espace européen et d'être ainsi des permanents de l'Europe. Contrairement à une approche qui ne verrait les lobbyistes que lors de moments de mobilisation et de « campagne de lobbying », les représentants d'intérêt assurent au quotidien tout un ensemble de tâches, plus ou moins gratifiantes, tant avec les agents des institutions européennes qu'ils accompagnent dans leur travail administratif de collecte et d'analyse de l'information, qu'avec leurs clients ou leurs membres. On est loin des *success stories* des fondateurs d'agence de lobbying (Stauber, Rampton, 2004) ou des carrières héroïques de quelques figures de la place de Bruxelles qui défraient la chronique¹². La plupart des représentants d'intérêt ne vivent en général pas leur métier sur le mode de la vocation. Il s'agit plutôt d'un « pis aller » (Michon, 2005) ou d'un métier d'attente : attente d'une carrière dans les institutions européennes, d'un poste à responsabilité dans une entreprise, de la reprise d'une carrière politique ou d'un destin international. L'homme d'affaire qui fait fortune en revendant sa petite agence à un grand groupe, le secrétaire général d'une fédération sectorielle ou le militant d'une ONG environnementaliste ont en commun d'évoluer sur un même espace géographique (Bruxelles et le quartier des institutions européennes), professionnel (défini par les différentes organisations d'intérêt qui se trouvent à Bruxelles) et parfois familial. Tous néanmoins ne se rencontrent pas. Les trajectoires n'empruntent pas toutes le même cheminement, elles ne se croisent pas forcément. Même si les représentants d'intérêt circulent d'un secteur à l'autre, d'une organisation à l'autre, cette circulation n'est ni aléatoire ni le résultat d'une stratégie personnelle de carrière. La circulation au sein de l'espace bruxellois de la représentation d'intérêt obéit à des logiques qui renvoient à la fois aux

▲ 12. Le quotidien *European Voice* regorge d'anecdotes sur ces célébrités qu'il suit dans leur carrière. Ainsi, par exemple, Paul Adamson se voit attribuer le titre de « godfather of lobbying » lorsqu'il organise son départ de la profession (*European Voice*, 13.12.2001). Euractiv.com interroge aussi des « vétérans » du lobbying tels que Christian de Fouloy ou Daniel Guéguen. CEO dresse aussi des portraits comme ceux des fondateurs de GPlus, Peter Guilford et Nigel Gardner.

modes d'entrée dans l'espace européen et aux types d'organisations dans lesquelles évoluent les représentants.

UNE INSCRIPTION GÉOGRAPHIQUE ET SOCIALE DANS L'ESPACE BRUXELLOIS

Être un permanent de l'espace politique européen c'est d'abord inscrire sa carrière professionnelle de représentant dans un lieu (Bruxelles) exclusif de tout autre. Les représentants européens stigmatisent volontiers le Parisien qui ne vient à Bruxelles qu'occasionnellement ou le Londonien en retard dans son Eurostar. La présence physique à Bruxelles est vue comme une nécessité du métier. Elle est aussi un indicateur de l'autonomie du jeu politique européen par rapport à d'autres jeux nationaux. Rares sont les lobbyistes qui participent à plusieurs jeux à la fois : les cabinets parisiens ne se soucient guère des affaires européennes, les cabinets de Washington ne sont guère présents à Bruxelles et si certaines compagnies britanniques se sont établies à Bruxelles, elles n'ont gardé que le nom. Derrière les étiquettes des grands réseaux (Hill et Knowlton, Burson-Marsteller, Fleishman Hillard, Edelman, Weber Shandwick, APCO...), se trouvent des agences bruxelloises spécialisées dans les affaires européennes et emploient principalement du personnel « européen ». Cela ne signifie pas qu'elles ne sont pas en relations avec leurs homologues qui travaillent à Londres, à Washington ou à Tokyo, mais il n'y a que très peu de circulation du personnel entre ces bureaux. À la spécificité du jeu européen correspond donc la spécialisation d'un personnel de représentants et son ancrage dans un territoire bruxellois. Ceux qui ne sont que « de passage » à Bruxelles sont plutôt des cadres d'entreprises multinationales qui ont fait une carrière *in-house* et pour qui le poste à Bruxelles est un poste à l'étranger parmi d'autres. Parmi eux, certains restent et se sédentarisent à Bruxelles, ce qui signifie qu'ils y poursuivent leur carrière, en quittant l'entreprise par exemple mais en restant dans les affaires européennes.

C'est le cas par exemple de Jean¹³, 55 ans, ancien cadre d'entreprise arrivé à Bruxelles au début des années 1990 comme responsable des relations internationales et européennes. Ce poste l'a conduit à entretenir des relations régulières avec l'association professionnelle dont était membre sa société. Sollicité par le secrétaire général de cette association, il lui succède pendant huit ans. L'an dernier, il est entré comme senior consultant dans un cabinet de Bruxelles, essentiellement pour sa très bonne connaissance du secteur selon lui, mais avec l'espoir de pouvoir diversifier ses activités. C'est peut-être pour cette raison qu'il s'est engagé dans l'association européenne des cabinets de consultants.

Il en est de même pour les militants dits « internationaux » qu'illustrent des personnalités comme Peter Benenson pour *Amnesty International* (cf. Poinot, 2005) ou des grandes figures des mouvements écologistes. Ils sont relativement rares à Bruxelles même si leur trajectoire est souvent exhibée. La structuration en « bureau bruxellois » ou en « section européenne » des mouvements

▲ 13. Par souci d'anonymat des personnes interrogées, tous les prénoms ont été changés.

internationaux tend à les évincer de l'espace européen de la représentation au profit d'un personnel plus spécialisé sur les affaires européennes et davantage doté en ressources européennes, dont la première d'entre elles est un lien privilégié avec la Commission européenne ou, dans une moindre mesure, le Parlement européen via un stage ou un poste d'assistant parlementaire.

Être un permanent, c'est ensuite inscrire sa carrière dans un temps long qui engage une vie (familiale, professionnelle, sociale) et parfois plusieurs générations. Ces représentants travaillent à Bruxelles depuis dix, vingt ou quarante ans. Ils y ont fait leur place, ils y ont acquis une réputation. Ils ont des relations familiales, professionnelles et amicales. Ils habitent dans les quartiers huppés de la région bruxelloise (Woluwe, Uccle, Etterbeek) qui sont aussi les quartiers des fonctionnaires européens dont ils sont proches (sur cette dimension, cf. Georgakakis, 2010b). Ils les ont souvent fréquentés lorsqu'ils sont passés dans ces institutions à l'occasion d'un stage, d'un contrat temporaire ou plus tard, dans le cadre de leur activité de lobbying. Parfois, leur conjoint travaille dans ces institutions. La porosité entre les institutions européennes et les organisations qui travaillent en partenariat avec elles est très grande et elle est accentuée par ces alliances conjugales ou ces relations amicales entre des « camarades de promos ».

Helen et Richard sont assez exemplaires de ce destin collectif. Helen a 40 ans et est consultante dans un grand cabinet de Bruxelles où elle occupe un poste élevé. Elle est de nationalité britannique, avec des origines italiennes par son père. Elle a toujours habité Bruxelles, comme Richard, son mari. Français par son père, Italien par sa mère, il a lui aussi fréquenté l'école européenne où il a eu le père d'Helen comme enseignant. Mais élèves dans deux sections linguistiques différentes, ils ne se sont pas rencontrés à l'école européenne. C'est plus tard, lors de leurs études supérieures en droit à la Sorbonne qu'ils se sont retrouvés. Il avait déjà sa licence lorsqu'elle est venue une année pour terminer son cursus d'Oxford. Elle, voulait faire le collègue d'Europe de Bruges, lui, voulait devenir fonctionnaire européen comme ses parents. Avant de faire son service militaire, il obtient un poste de coopérant à Rome. Elle le suit, devient stagiaire à l'Assemblée nationale et, lorsqu'ils reviennent à Bruxelles, c'est dans les affaires publiques qu'ils cherchent un emploi. Richard s'inscrit aux concours et en attendant il travaille comme consultant, dans une fédération professionnelle puis dans un cabinet de consultant. Après neuf ans de carrière dans la représentation des intérêts, il entre à la Commission européenne. Il est satisfait de cette expérience dans le privé. Selon lui, c'est grâce à ses contacts qu'il a pu décrocher un poste dans la DG qu'il souhaitait intégrer et aujourd'hui, là où il est, il comprend mieux que ses collègues les attentes et le fonctionnement des lobbyistes. Helen songe à quitter le cabinet où elle a fait carrière depuis plus de dix ans. On lui demande beaucoup et elle n'a plus envie de tant donner. Elle voit bien qu'à 40 ans, elle n'a plus vraiment de marge de progression salariale et ne peut devenir associée. Elle dit gagner autant que son mari avec le confort en moins (horaires plus lourds, stress des clients et de sa hiérarchie, les voyages...). Elle songe à « lever le pied ». Elle se verrait bien faire un doctorat en science politique lui permettant de valoriser son expérience de lobbyiste et de rester en lien avec le milieu qu'elle fréquente depuis quinze ans. Surtout, elle veut pouvoir se consacrer davantage à ses deux enfants qui entrent en primaire à l'école européenne. Dommage qu'avec ce changement d'école ils voient

moins leurs cousins qui habitent le même quartier, non loin des grands-parents. Elle ne s'étonne pas que ses parents, une fois retraités, soient restés à Bruxelles : « où auraient-ils pu rentrer ? » Comme son frère et sa sœur, elle sait que sa vie est ici, là où « elle connaît tout le monde ».

Les lobbyistes sont d'autant plus permanents qu'ils sont mobiles au sein de cet espace. La mobilité au sein des organisations s'effectue en général dans le but de conquérir de meilleurs postes, mieux rémunérés et plus prestigieux. Elle ne peut donc pas s'effectuer sur un mode aléatoire, contrairement aux récits mettant en avant « le hasard » et « les opportunités » qui se sont présentées. Les trajectoires se déploient depuis le pôle sectoriel vers le pôle généraliste et ce, aussi bien dans le domaine des intérêts sociaux que dans les secteurs industriels. On pourrait penser que c'est en se spécialisant que le représentant d'intérêt fait carrière. Il est vrai que les débutants, souvent stagiaires, touchent à tout à travers le travail de veille, de recherche documentaire et de synthèse des informations qu'ils se voient confier. Mais dès qu'ils postulent à un emploi de consultant, ils se doivent de valoriser une compétence spécifique et si possible une expertise particulière dans un secteur. Car passer de consultant junior à consultant senior au sein d'un cabinet implique à la fois d'être capable d'accroître sa clientèle et de prendre un peu de recul par rapport aux questions très précises et techniques. Si ce passage ne se fait pas au sein de la même entreprise, il se fait en changeant d'organisation, ce qui se traduit, la plupart du temps, soit par un élargissement du secteur de spécialité à des secteurs connexes (le responsable du secteur gaz et électricité dans un cabinet peut aussi prendre en charge les questions liées au changement climatique et plus généralement étiquetées « environnement »), soit par la prise en charge d'un nouveau secteur de spécialité venant s'ajouter aux anciens (un ancien de la Fédération de l'industrie pharmaceutique peut devenir spécialiste du Marché intérieur). Le processus est sensiblement le même au sein des ONG où dès leur arrivée les représentants d'intérêt se retrouvent en charge d'une question précise mise à l'agenda par les institutions européennes et acquièrent peu à peu une expertise sur ce dossier. Leur maintien dans l'organisation ou l'obtention d'un nouveau poste dans une autre organisation nécessite un certain élargissement de leurs domaines de compétences, au gré des transformations de l'agenda institutionnel. Mais il n'y a quasiment pas de passages depuis le pôle dit privé vers le pôle plus social et public, en raison d'une part de l'écart de salaire et d'autre part de la méfiance des organisations sociales à l'égard de ceux ayant travaillé pour l'industrie. Ce passage est toutefois possible à condition de faire un temps dans des institutions, pour valoriser des compétences techniques, et ainsi se « blanchir ».

Sébastien a 35 ans et vient d'obtenir un master 2 spécialisé en affaires européennes. Ses réseaux militants lui permettent d'obtenir un stage au Parlement européen chez les Verts français mais il opte pour un stage au sein d'une association professionnelle qui lui semble une bonne opportunité pour parfaire son anglais. L'association se développe et à l'issue de son stage, il a une proposition