

Sabine Saurugger

**VERS UN MODE COMMUNAUTAIRE DE REPRESENTATION DES INTERETS ? LES
GROUPES D'INTERET FRANÇAIS ET ALLEMANDS DANS L'OSTPOLITIK DE
L'UNION EUROPEENNE**

Résumé de thèse de doctorat
Soutenue publiquement le 4 décembre 2001 à l'IEP de Paris

JURY

Directeur de thèse :

Christian **LEQUESNE**

Directeur de recherche à la FNRS, CERI, Paris

François **BAFOIL**

Richard **BALME**

Pierre **MULLER**

Claudio **RADAELLI**

Ezra **SULEIMAN**

Directeur de recherche au CNRS, CERAT, Grenoble

Professeur des Universités, IEP, Paris, Président du Jury

Directeur de recherche au CNRS, CEVIPOF, Paris

Professeur de science politique, Université de Bradford

Professeur de science politique, Université de Princeton

Notre travail de recherche avait pour objectif de déterminer les conditions d'émergence d'un mode communautaire de représentation des intérêts. Un grand nombre de chercheurs travaillant sur ces questions avançait, le plus souvent de manière implicite, l'hypothèse selon laquelle l'intégration européenne entraînait, notamment depuis l'Acte unique de 1986, un phénomène d'adaptation qui, lui-même, était censé aplanir les modalités et les différences de représentation des intérêts aux niveaux national et communautaire. Les conclusions de certaines de ces recherches laissaient penser à l'émergence de formes de représentation des intérêts ou « *patterns of interest representation* » typiquement communautaires, non seulement au niveau national et communautaire, mais aussi au niveau extra-communautaire.

Partant du constat selon lequel l'Etat avait historiquement constitué le cadre à partir duquel s'était structurée la représentation des intérêts, nous nous sommes quant à nous posés la question de savoir si la relation « Etat-groupe d'intérêt » était effectivement restée structurante pour les activités de ces derniers aux niveaux national, communautaire et international. Or, précisément, nous fondant sur des critiques déjà émises à l'encontre des généralisations susmentionnées, nous avons souligné que le niveau national continuait à influencer les répertoires d'actions des groupes d'intérêt d'une manière significative.

En sélectionnant les groupes d'intérêt allemand et français des secteurs agricoles et électronucléaires dans le contexte de l'Ostpolitik de l'Union de 1989 et 1999 comme terrain et période de recherche, l'objet de cette étude était donc le suivant : comprendre pourquoi la réalité communautaire donnait à voir non pas à un système de représentation constitué, mais plutôt une « mosaïque » de modes de représentation. L'hypothèse principale sous-jacente était que ces derniers restaient influencés par des modes d'échange politique spécifiques à chaque pays et à chaque secteur qui interagissent avec des structures d'opportunité ou de « fermeture » au niveau communautaire.

En inscrivant notre recherche dans les cadres conceptuels du néo-institutionnalisme historique et des réseaux de politique publique, nous avons fondé notre analyse des modes de représentation des groupes d'intérêts allemands et français sur deux hypothèses principales.

La première hypothèse concerne le contexte étatique. Celui-ci est constitué premièrement par la structuration des rapports entre les groupes d'intérêt et les acteurs politico-administratifs nationaux. Ces rapports divergent selon le domaine politique, le type de groupe d'intérêt et la place que cette politique occupe dans la vie publique. Nous avons ainsi avancé l'hypothèse selon laquelle ce sont prioritairement les caractéristiques des relations entre les groupes d'intérêt et les acteurs politico-administratifs, forgées au niveau national, qui détermineraient les modes de représentation des groupes d'intérêt au niveau communautaire et extra-communautaire.

Dans ces conditions, il s'agissait tout d'abord de démontrer de quelle manière les rapports entre les groupes d'intérêt et les autorités politiques nationales correspondent à un schéma spécifique, de déterminer ensuite les modalités de transfert ou de reproduction de ce schéma à la lumière des rapports que les groupes d'intérêt entretiennent avec les institutions européennes en général, avec les services de la Commission européenne en particulier. Or, sur ce point, bien que mobilisées au niveau communautaire, il est apparu que les pratiques et les stratégies des groupes d'intérêt déployées au niveau national restaient pérennes. Autrement dit, les représentations des intérêts se redéfinissent progressivement à travers une confrontation entre les interprétations du passé, plutôt liées aux pratiques nationales, et celles des nouvelles situations auxquelles doivent faire face les groupes d'intérêt.

La deuxième hypothèse renvoie au contexte institutionnel communautaire, lui-même appréhendé à partir de trois éléments : la recherche de légitimité, la place et le rôle de l'expertise, la fragmentation du système institutionnel.

En ce qui concerne le premier point, notre hypothèse est que les institutions incitent à la formation de groupes d'intérêt européens, et lient ensuite ceux-ci étroitement à leurs activités avant tout pour légitimer leur propre action. Autrement dit, plus les institutions sont à la recherche de légitimation, plus elles se montrent « ouvertes » aux groupes d'intérêt. En retour, ces derniers trouvent une raison supplémentaire de représenter leurs intérêts au niveau communautaire afin d'établir des relations privilégiées avec les institutions européennes.

En ce qui concerne le deuxième point, la place et le rôle de l'expertise ont considérablement augmenté dans la gestion des politiques publiques et dans le *policy-making*. Le constat s'applique autant au niveau national qu'au niveau communautaire. Les institutions européennes en général, la Commission en particulier, sont ainsi constamment à la recherche d'expertise. Les groupes d'intérêt possédant de telles compétences sont donc dans une position favorable pour tisser des liens étroits avec les institutions en question et peuvent, de la sorte, faire valoir avec force leurs intérêts. Toutefois, malgré ce besoin exprimé au niveau communautaire, les modalités qui permettent à un groupe d'intérêt de fournir de l'expertise au niveau communautaire dépendent très fortement du rôle que l'expertise joue dans le secteur en question au niveau national. Autrement dit, les répertoires d'action privilégiés au niveau national sont pour partie reproduits aux niveaux communautaire ou international.

Le troisième élément qu'il convient de mettre en exergue est l'extrême fragmentation et sectorisation des relations inter- et intra-institutionnelles. Cette réalité empêche, selon nous, l'émergence d'un mode communautaire de représentation des intérêts. En outre, les modalités d'adaptation à ce genre particulier de configuration mouvante et incertaine restent fortement influencées par les capacités d'action acquises au niveau national.

Outre les variables mis en oeuvre par les deux hypothèses principales, deux variables subsidiaires doivent être prises en considération. Ces variables « intervenantes » peuvent influencer les variables que nous venons de présenter au niveau national, communautaire et extra-communautaire. Il s'agit premièrement du type de groupe d'intérêt (entreprise ou fédération), et deuxièmement de la perturbation du contexte politique comme l'alternance politique, les

réformes politiques, les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes ou encore les changements technologiques, les crises économiques ou écologiques.

Fondée sur ces hypothèses, l'analyse est divisée en trois parties. Une première partie a pour objectif d'étudier les approches et les trajectoires historiques des relations entre les groupes d'intérêt et les acteurs politico-administratifs. Après un premier chapitre dans lequel nous présentons le développement de la recherche théorique sur les groupes d'intérêt au niveau national et communautaire, un second chapitre analyse les approches et les trajectoires historiques des relations entre les groupes d'intérêt et les acteurs politico-administratifs dans les deux secteurs en France et en Allemagne. Dans un troisième chapitre, nous nous intéressons plus particulièrement à l'organisation des représentations des intérêts des groupes d'intérêt agricoles et électronucléaires au niveau communautaire. Par cette analyse, nous illustrons la nécessité de dépasser les études en termes d'ideaux-types pluralistes ou corporatistes, souvent utilisés pour désigner des formes relationnelles entre groupes d'intérêt et acteurs politico-administratifs dans un pays donné. Il importe, au contraire, de démontrer le changement dans la nature des relations entre les groupes et les gouvernements, ainsi qu'entre les groupes et l'administration communautaire, modes relationnels qui constituent le fondement de notre recherche.

La deuxième partie de notre thèse analyse l'interaction entre les politiques et structures communautaires et nationales et leur influence sur les stratégies et répertoires d'action des groupes d'intérêt dans le processus de l'élargissement. Le chapitre 4 fait état de l'émergence des stratégies et des intérêts des groupes étudiés face à l'*Ostpolitik* construite et mise en œuvre par les institutions européennes, et en particulier par les services de la Commission européenne. La différence entre les deux secteurs dans le contexte de la recherche d'expertise par les institutions européennes et l'influence de cette différence sur les répertoires d'action est l'objet du chapitre 5. Dans le chapitre 6 nous analysons les variables de sectorisation et de fragmentation du système communautaire et leur impact sur l'éventuelle émergence d'un mode communautaire de représentation des intérêts. Le dernier chapitre de cette deuxième partie porte sur les réactions des groupes face à un changement politique, ou une réforme initiée au niveau communautaire (chapitre 7).

Dans la troisième et dernière partie, l'analyse permet de mettre en évidence les stratégies et les répertoires d'action des groupes d'intérêt agricoles et électronucléaires dans les pays d'Europe centrale et orientale. Le huitième chapitre est consacré à l'analyse de raisons en faveur de l'existence ou l'absence des programmes financiers nationaux et de leur utilisation par les groupes d'intérêt. Le dernier chapitre (chapitre 9) porte sur la question de savoir si les programmes d'aide financière développés par les institutions communautaires, et en particulier par la Commission, ont agi en tant qu'incitation à la formation de groupes ad hoc au sein desquels nous pouvons observer des modes de représentation communautaires des intérêts.

Cette étude des modes de représentation des groupes d'intérêt allemands et français mobilisés dans le cadre de l'*Ostpolitik* de l'Union a montré que nous ne pouvons pas encore observer l'émergence d'un mode communautaire et homogène de représentation des intérêts. Après presque cinquante ans de construction européenne, les répertoires d'action de ces groupes sont encore très fortement influencés par les structures relationnelles établies avec les acteurs politico-administratifs nationaux. Les modèles définis en termes de « styles politiques nationaux » ne sont cependant pas applicables à des structures politiques nationales globales. Nous avons pu en effet constater que les modes sectoriels ou sous-sectoriels des relations entre groupes d'intérêt et acteurs politico-administratifs influent très fortement sur les répertoires d'actions choisis par les groupes d'intérêt au niveau communautaire et extra-communautaire.

L'étude empirique a montré que nous sommes ainsi confrontés à une multiplicité de formes relationnelles entre les groupes d'intérêt et les acteurs politico-administratifs. Ce sont surtout les

études sur la gouvernance européenne qui ont mis en avant que nous nous trouvons face à un 'patchwork' de différents styles politiques et que le processus politique correspondant est moins un processus d'harmonisation intentionnelle que celui d'une 'compétition régulatoire'. Alors que les acteurs politiques insérés dans un système de 'gouvernance en réseaux' considèrent que la solution des problèmes est la caractéristique centrale du système politique dans lequel ils agissent, notre analyse a montré que les secteurs politiques communautaires varient fortement en termes de capacité à générer des solutions et d'efficacité.

En effet, l'analyse des modes de représentation des groupes d'intérêt a montré l'importance de la recherche d'une solution lors des négociations dans le contexte de la gestion de l'Ostpolitik. Les groupes d'intérêt les mieux placés pour représenter leurs intérêts étaient d'ailleurs ceux qui étaient habitués à l'élaboration de l'expertise nécessaire pour la solution des problèmes au niveau national. Peut-on donc constater, comme le font les adeptes de l'approche de gouvernance, que cette forme de gestion du politique prime sur des questions de structures hiérarchiques ou de luttes de pouvoir ?

Il semble qu'une certaine prudence s'impose. Notre analyse a au contraire montré que ces deux facteurs doivent jouer un rôle primordial dans l'étude des modes de représentation des intérêts des groupes à la fois au niveau national, communautaire et extra-communautaire. Au niveau communautaire, les institutions européennes en général, et la Commission en particulier est certes dépendante de l'expertise fournie par les groupes d'intérêt dans certains secteurs pour gérer des politiques et trouver des solutions aux divers problèmes qui se posent dans ces contextes. En revanche, ce sont les institutions européennes qui dictent les règles selon lesquelles les relations avec les groupes d'intérêt se construisent. S'il est exact que les services de la Commission cherchent le contact avec les groupes d'intérêt pour accroître entre autres leur pouvoir et leur légitimité et que les groupes d'intérêt reçoivent en contrepartie la possibilité d'influencer les processus politiques, il n'en est pas moins vrai que le pouvoir de proposer des politiques et de décider leur mise en oeuvre reste l'apanage de la Commission.

Il est donc nécessaire que les approches de gouvernance prennent en compte les hiérarchisations des acteurs liées par un réseau particulier et leur pouvoir respectif afin de pouvoir offrir un modèle expliquant comment et pourquoi les intérêts se sont construits et comment ils sont représentés. Le pouvoir est un effet de système, un avantage structurel. Avoir du pouvoir sur autrui consiste d'une part à contrôler l'allocation des ressources dont autrui a besoin, et d'autre part à définir ses règles d'échange avec autrui et les autres membres du réseau.

Analyser des modes de représentation des intérêts dans un système de gouvernance, soit national, communautaire ou international nécessite alors de prendre en considération les fondements des relations qu'entretiennent les groupes d'intérêt avec les acteurs politico-administratifs au niveau national, de prendre en considération les modifications de ces relations et de les insérer dans un système de gouvernance amené à trouver des solutions pour la gestion des politiques publiques, néanmoins influencé par les relations hiérarchiques entre les acteurs et leurs jeux de pouvoir.