

## **VIIe Congrès de l'Association française de science politique**

**Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002**

**Table-ronde n°5**

**« L'institutionnalisation de l'Europe »**

**Sous la direction de Renaud Dehousse et Yves Surel**

---

### **Représentation des intérêts ou représentation politique ? Les groupes d'intérêt dans le système politique de l'Union**

**Sabine Saurugger  
IEP de Grenoble**

sabine.saurugger@iep.upmf-grenoble.fr

Le concept de représentation possède des définitions multiples (Pitkin, 1967). Il se réfère souvent à une relation entre l'agent et le principal (*principal-agent relationship*) qui fait référence à la fois aux éléments d'autorisation et de reddition des comptes (*accountability*). Selon Philippe Braud, nous pouvons distinguer quatre axes de la notion de représentation. Il s'agit tout d'abord de l'idée de la délégation ou de mandat, d'où la différenciation entre le représenté et le représentant. Ensuite vient l'idée de la similitude : les représentants sont le microcosme du grand groupe. En troisième lieu la représentation connote encore l'univers théâtral, c'est à dire la mise en scène des intérêts des groupes, de ses conflits et de ses illusions. Enfin, les représentations évoquent des perceptions, à savoir « des agencements symboliques construits à partir de matrices culturelles déterminées dans lesquels se trouvent transcrites et codées des situations sociales concrètes » (Braud, 1985 : 33-34). Il s'agit de rendre sensible un concept au moyen d'une image ou d'un signe.

La théorie politique considère la notion de représentation généralement sous l'angle de la représentation territoriale ou électorale (Manin, 1995). La représentation des citoyens est assurée par le parlement qui est redevable vis-à-vis des citoyens à travers des élections territoriales. On peut également avancer l'hypothèse que le gouvernement est représentatif lorsqu'il est perçu comme représentatif par les citoyens car il est efficace dans la mesure où il prend suffisamment en compte les souhaits et les intérêts de ses citoyens (Pitkin, 1967 : 229). Dans ce contexte, l'Union européenne est souvent considérée comme une entité politique qui souffre d'un déficit démocratique. Son système politique est décrit comme « gouvernance à niveaux multiples » (Hooghe & Marks, 2001), dans lequel des nombreux acteurs, publics et privés, interagissent dans le processus décisionnel communautaire à des niveaux local, régional, national et européen. Au sein de ce système, la représentation des citoyens européens est assurée directement par le Parlement européen, et indirectement par le Conseil. Le rôle central que joue la bureaucratie communautaire, à savoir la Commission, dans le processus décisionnel communautaire par rapport au Parlement européen, qui, malgré une augmentation de son pouvoir depuis le Traité de Maastricht, n'intervient pas encore dans toutes les phases du *policy-making*, a entraîné des nombreuses critiques évoquant un déficit

démocratique du système. S'il est vrai que les études ont insisté initialement sur la faiblesse des pouvoirs législatifs du Parlement européen, l'absence de transparence dans les processus du *policy-making* ou encore celle d'une identité européenne, permettant la création d'un *demos* européen (Kielmansegg 1996), le débat sur le déficit démocratique de l'UE se concentre désormais de plus en plus sur des questions « d'*accountability* », de contrôle diffus (Costa et al, 2001), de légitimité par les output (Scharpf, 1999) et plus précisément de l'efficacité des processus politiques (Majone, 1996). Cependant, malgré une participation grandissante des acteurs non-étatiques dans les processus décisionnels communautaires, il est surprenant que ce sujet soit rarement pris en considération dans les débats normatifs sur la gouvernance de l'UE. S'il existe une vaste littérature sur le sujet du lobbying en Europe (Greenwood, 1997 ; Greenwood & al., 1992 ; Mazey & Richardson, 1993 ; Wallace & Young, 1997 ; Claeys & al., 1998 ; Greenwood & Aspinwall, 1998 ; Balme & al. , 2002), le débat sur le déficit démocratique est encore souvent centré sur la représentation territoriale et le modèle parlementaire. L'objectif de cette communication est de s'interroger sur le rôle d'acteur politique des groupes d'intérêts<sup>1</sup> par rapport à ces nouveaux débats concernant le déficit démocratique au sein de l'Union européenne. Ces acteurs représentent-ils seulement des intérêts d'un groupe minoritaire d'individus ou peuvent-ils rendre le système politique communautaire plus démocratique à travers leur participation dans la délibération politique et dans le *policy-making* communautaire ? Quels sont les limites d'une telle conception large de la représentation ? Existents-ils des mécanismes au sein de l'Union européenne pour dépasser ces limites ?

En nous fondant sur des exemples empiriques issus d'une recherche antérieure (Saurugger, 2001), cette communication est divisée en trois parties. Dans une première partie, nous analysons le concept de la démocratie associative, très lié à la fois à la conception pluraliste et néo-corporatiste des systèmes politiques au niveau national. Nous nous interrogeons par la suite sur les limites de cette conception, fondées sur l'inégalité des ressources financières, sociales et d'expertise. Dans une troisième et dernière partie, nous proposons d'élargir la notion de la démocratie associative et soulignant la nécessité d'introduire des mécanismes de contrôle. Des institutions comme la Cour des comptes, des comités d'experts mais aussi le Parlement européen contrôlent la participation des groupes d'intérêt économiques dans les processus décisionnels liés à la Commission européenne. Le problème de l'absence de l'*accountability* directe face aux citoyens, dont souffrent les groupes d'intérêt, est ainsi partiellement résolue, mais ne permet aucunement de parler en termes de système démocratique ou représentatif classique lorsque l'on qualifie l'Union européenne.

## **I. La démocratie associative**

Le concept de la démocratie associative n'est ni nouveau ni particulièrement lié au système politique communautaire. Au début du vingtième siècle se développe une conception pluraliste dans la théorie politique qui met l'accent sur les flux de pouvoir, sur l'agencement complexe des groupes sociaux et les affiliations multiples des individus dans des systèmes démocratiques. Cette vision est exemplifiée par Robert Dahl (1961 : 1970), mais surtout par David Truman (1951) qui se réfèrent à et s'inspirent des études menées par Arthur Bentley (1906). Dans sa conception la plus caricaturale, l'approche pluraliste montre que le nombre des participants à la vie politique dans les démocraties modernes est plus élevé que l'on ne croit et que ces participants sont des représentants des groupes sociaux. Ainsi, la politique se

---

<sup>1</sup> Compris au sens large comme des entités qui cherchent à représenter les intérêts de sections particuliers de la société (Jordan & Richardson, 1987 ; Smith, 1993 ; Offerlé, 1998)

fonde sur les groupes qui sont le fait social premier à l'origine de toute politique. C'est le groupe qui socialise l'individu et qui lui fournit le prisme à travers lequel il perçoit le monde. Les groupes sont égoïstes par nature et ne cherchent qu'à maximiser leurs bénéfices individuels. La compétition entre ces groupes sociaux par l'intermédiaire de leurs représentants afin d'obtenir une répartition des bénéfices qui leur est favorable interdit tout monopole de domination et explique l'équilibre des cadres politiques en vigueur. Les groupes latents (non-organisés) se mobilisent dès lors que leurs intérêts sont menacés, ce qui garantit qu'aucun groupe ne pourra durablement exercer une domination qui va à l'encontre des intérêts d'autres groupes. C'est la main invisible du pluralisme : les *checks and balances* qui contrôlent l'exercice du pouvoir. Les groupes s'entrecontrôlent et se neutralisent. Dans cette conception de la vie politique, les hommes politiques sont au service des groupes et jamais de la nation, constat qui met dès lors en question le concept de la souveraineté nationale.

Des visions plus contemporaines proposent deux autres visions de l'Etat : Dans la première, l'Etat doit assurer que les groupes d'intérêt économiques ne l'emportent pas systématiquement sur les autres. Il assure ainsi le rôle de justicier minimal. Dans l'autre, développé notamment chez les Britanniques (*Whitehall pluralisme*) il est naïf de croire que l'Etat est naïf alors que tous les autres ne le sont pas : L'Etat est lui-même dominé par les groupes ou des agences qui participent également à la compétition entre les groupes pour le pouvoir (Dunleavy & O'Leary, 1987).

La conception pluraliste de la démocratie moderne marque, selon d'Arcy et Saez (1985 : 23), le glissement qui s'effectue de la représentation politique traditionnelle vers une représentation de type sociologique, exigence qui s'accroît lorsque les bases institutionnelles du système politique perdent leur légitimité.

A la fin de la seconde guerre mondiale, une autre conception de la participation des groupes d'intérêt aux processus politiques a vu le jour. L'Allemagne est souvent citée – après l'Autriche ou la Suède – comme exemple du modèle dit 'néo-corporatiste', tel que développé, notamment, par Gerhard Lehmbruch dans la première moitié des années soixante-dix (Schmitter & Lehmbruch, 1979 : 1982).

Pour le néo-corporatisme, la « captation réglementaire » n'est plus un danger du pluralisme : elle est, au contraire, un objectif à poursuivre. Selon les théoriciens néo-corporatistes, l'association étroite des acteurs privés à la formation des politiques qui les concernent est un moyen d'assurer l'efficacité et la légitimité des politiques publiques. Dans l'idéal-type original développé par Schmitter, le néo-corporatisme est un système de représentation des intérêts dans lequel les individus font partie d'un nombre limité d'organisations, auxquelles l'adhésion est obligatoire. Celles-ci sont organisées de manière hiérarchique et différenciée par secteur économique. Enfin, elles sont reconnues et, parfois, créées par l'Etat qui leur accorde un monopole de représentation dans leur secteur spécifique en échange d'un certain contrôle dans les processus de sélection des dirigeants et de formulation de demandes politiques (Schmitter, 1974).

Si l'Etat peut déléguer du pouvoir politique, il le fait pour des raisons très différentes :

« Pour les organisations de classe, l'objectif est celui de restreindre, de discipliner et de responsabiliser et de parvenir à un plus grande prédictibilité des comportements en cas de conflit qui résulte de la bureaucratisation. Dans le cas de groupes d'intérêt pluralistes auxquels on octroie un statut public et qui obtiennent le droit à l'auto-administration, le motif principal est la délégation, la dévolution et le transfert d'enjeux politiques et de demandes vers une arène qui n'affecte pas directement la stabilité du gouvernement central et la cohésion du ou des partis au pouvoir. Au contraire, ce type de délégation renforce l'Etat en l'aidant à réduire son agenda 'surchargé' (*overloaded*) » (Offe, 1981 : 140).

On peut cependant constater que, malgré l'existence de ces conceptions sur la relation entre les groupes d'intérêt et l'Etat, la théorie démocratique se concentre entièrement sur la représentation territoriale alors que les études sur les groupes d'intérêts se contentent

généralement d'une analyse de la participation des groupes d'intérêt dans les processus politiques (Smismans, 2002). La question de la participation des groupes d'intérêt à la démocratisation des systèmes politiques est ainsi écartée de la réflexion.

Dans les années 1970, on observe toutefois un glissement de la recherche dont Jürgen Habermas se fait le porte-parole en conceptualisant la notion de l'espace public. Il s'agit d'une part d'un refus de la représentation qui s'est manifesté parmi les groupes sociaux porteurs de valeurs nouvelles ignorées des partis, comme par exemple le mouvement écologique fortement revendicatif et jaloux de son autonomie, et d'autre part des mécanismes visant à élargir la participation des citoyens à la vie politique et à combattre l'apolitisme des masses (Murswieck, 1985). Mais les études sur les mouvements sociaux montrent que contrairement au souhait de réinstaller un système de représentation directe en incluant plus fortement les individus ou plus spécifiquement les citoyens dans le processus décisionnel national, il reproduit un élitisme à l'intérieur du système. Car les individus les plus compétents, aptes à présenter leur expertise sont sélectionnés et deviennent les interlocuteurs privilégiés des autorités publiques et reproduisent ainsi le clivage masses-élites (d'Arcy & Saez, 1985).

Aujourd'hui, il est devenu de plus en plus courant d'évoquer une crise de la représentation. Depuis plusieurs années, la remise en cause des modes de régulation hiérarchiques est analysée dans le cadre des débats sur la gouvernance<sup>2</sup>. Au niveau national, Jean François Thuot (1998)<sup>3</sup> différencie entre deux systèmes politiques – le système politique représentatif et le système politique fonctionnel. Selon cet auteur, le système politique fonctionnel remplace de plus en plus les formes représentatives du système politique. Il est caractérisé par des formes inédites d'organisation politique. Le système politique fonctionnel est le produit de deux phénomènes convergents : le déclin du citoyen et du représentant comme figures types de l'acteur politique au profit de nouveaux acteurs qui se distinguent par l'intensité de leur inscription sociale, comme les mouvements sociaux ou les groupes d'intérêt économiques. Jeremy Richardson souligne par ailleurs le même phénomène sans pour autant arriver à une conclusion aussi radicale. Selon Jeremy Richardson (1995), un marché pour l'activisme politique s'ouvre pour les citoyens au niveau national, marché qui se développe au détriment des partis politiques établis.

Par le biais de ces procédures, comme par exemple la juridiciation du rapport politique, la concertation, les pratiques consensuelles et par son ouverture sans précédent aux particularismes sociaux, le système politique fonctionnel vise ainsi à organiser le rapport social sans injonctions autoritaires, s'inscrivant donc dans la définition d'un système de gouvernance. Cette définition omet cependant trop rapidement de nouvelles formes de politisation, qui ne se fondent pas sur les formes de représentation électorale mais sur des revendications sociopolitiques portées par des groupes d'intérêt.

Pendant les années 1980, on constate, comme au niveau national, une montée en puissance des idées liées à la démocratie participative et la délibération au niveau communautaire<sup>4</sup>. L'interaction communicative et la prise en considération de la société civile sont les caractéristiques centrales (Habermas 1978, 1987, Ferry 2000). Selon cette conception,

---

<sup>2</sup> Un grand nombre de chercheurs, en particulier travaillant sur les relations internationales ou le système politique national et communautaire s'inscrit dans cette approche : Mayntz (1998) ; Rosenau (1992); Kohler-Koch, Eising (1999); Bulmer (1994). Patrick Le Galès (1998) résume ces différentes approches en mettant en avant que l' "on retrouve dans la gouvernance des idées de conduite, de pilotage, de direction, mais sans le primat accordé à l'Etat souverain. Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire, à la fois en termes d'intégration politique et sociale et en termes de capacité d'action. [...] Poser cette question revient à réexaminer les interrelations entre société civile, Etat, marché et les recompositions entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent ».

<sup>3</sup> Voir aussi Leca (1996)

<sup>4</sup> Pour une analyse approfondie voir Elster (1998), Eriksen (1994).

il faut surtout qu'un véritable espace public, conçu selon les critères kantien et habermasien de publicité et de discursivité, permette d'établir les conditions d'une démocratie participative complexe où un dialogue doit pouvoir être noué en continu entre les instances distinctes de l'opinion publique, de l'expertise scientifique et de la décision politique. Toutefois, afin de réaliser cet espace de discursivité et de publicité, il est nécessaire d'y lier les citoyens.

L'Union européenne, plus qu'aucune autre forme de gouvernance transnationale, semble actuellement confrontée à un dilemme qui s'articule entre l'efficacité du système et participation des citoyens (Dahl, 1994). Si l'on souhaite démocratiser l'Union européenne et renforcer la participation des citoyens au processus de *policy-making*, on doit accepter une diminution de l'efficacité de l'Union. Si, au contraire, on souhaite améliorer l'efficacité du système, en établissant des mécanismes efficaces pour réagir aux problèmes politiques qui se posent à la fois au niveau national et international, la participation des citoyens aux processus diminue.

Si cette analyse semble se vérifier au niveau communautaire, auquel le public reproche son opacité et son caractère technocratique, elle constitue néanmoins un raccourci. Fondée sur la prémisse d'une démocratie majoritaire, à savoir une démocratie de représentativité électorale, cette approche néglige d'autres formes de démocratie représentative. Plusieurs auteurs (Grande, 2000 ; Cohen & Rogers, 1995 ; Hirst, 1994 ; Bellamy, 1999 ; Schmalz-Bruns, 1995) plaident cette cause vigoureusement lorsqu'ils rappellent l'existence de systèmes politiques consensuels et corporatistes. Dans la logique de cet argument, ces 'déviations' du modèle classique de la représentation collective peuvent être considérées comme des formes 'modernes' des systèmes démocratiques. Au sein des systèmes consensuels, les décisions centrales se prennent à l'unanimité et le processus politique est généralement caractérisé plus par une approche consensuelle que par la recherche de majorités. D'un point de vue institutionnel, trois caractéristiques méritent d'être soulignées : des décisions cruciales pour le système seront prises à l'unanimité, les intérêts territoriaux et politiques des acteurs publics et privés doivent être pris en considération dans le *policy-making* et, enfin, des garanties institutionnelles seront prévues pour protéger des minorités au cas des décisions majoritaires. Afin de garantir la participation des citoyens dans ces systèmes consensuels et corporatistes, deux options doivent être avancées : d'une part renforcer les capacités organisationnelles des groupes d'intérêt pour contrôler le pouvoir politique et deuxièmement des *checks and balances* institutionnels. C'est surtout la première option qui nous intéresse dans le contexte de la participation des groupes d'intérêt dans les processus décisionnels du système politique communautaire. Les organisations privées ont à leur disposition des ressources plus importantes que celles des citoyens individuels, ressources qui peuvent être utilisées à des fins publiques dans la recherche de la représentation des intérêts de l'organisation.

En s'inscrivant dans cette logique, les institutions européennes et en particulier la Commission européenne renforce les capacités des citoyens individuels en co-finançant un certain nombre de fédérations européennes, tout en leur offrant un accès privilégié aux arènes de délibération, les comités consultatifs (Christiansen & Kirchner, 2000 ; Zürn, 1996 ; Saurugger, 2003)<sup>5</sup>. Le modèle de la démocratie associative, en liant l'agenda néocorporatiste aux exigences de la théorie de démocratie libérale, suppose que les groupes d'intérêt peuvent à la fois être des instruments pour améliorer l'efficacité du *policy-making* et assurer la participation des citoyens. Dans des situations où des partis politiques ne fournissent pas un accès adéquat aux citoyens pour participer aux processus de prise de décision, les groupes d'intérêt peuvent offrir des opportunités pour un engagement des citoyens dans le processus politique.

---

<sup>5</sup> Ainsi, à titre d'exemple, le Bureau européen de l'environnement, une des grandes fédérations européenne de défense des intérêts publics, est financé à la hauteur de 50% par la Commission européenne.

Dans leur concept de démocratie associative, J. Cohen et J. Rogersne mettent l'accent non seulement sur les capacités de gestion des associations en question, mais également sur leur contribution potentielle à l'ordre démocratique. Ainsi, les associations peuvent renforcer la souveraineté populaire et l'égalité politique, améliorer l'équité distributive, la conscience civique, la performance économique et renforcer les capacités de l'Etat. Pour que leur participation soit bénéfique, elles doivent néanmoins remplir un certain nombre de conditions : les associations doivent posséder des domaines d'intérêt étendus mais clairement définis ; elles doivent permettre à un grand nombre de membres l'accès à des domaines de travail spécifiques ; elles doivent être en mesure de discipliner leurs membres vis-à-vis desquels elles sont responsables ; elles ont besoin d'une structure organisationnelle stable et généralement acceptée ; et, enfin, elles doivent posséder un statut quasi-public qui renforce à la fois le pouvoir de l'association sur ses membres et sa responsabilité pour l'intérêt général (Cohen & Rogers, 1995 : 61). Cependant, ces caractéristiques ne sont que partiellement visible lorsque l'on s'intéresse empiriquement aux activités des groupes d'intérêt au niveau communautaire. Les acteurs privés agissant à ce niveau, et, en particulier ceux cherchant à influencer les processus décisionnels communautaires ne sont pas seulement des associations. Ils consistent en des groupes d'intérêt à la fois nationaux et européens, organisés et individuels comme le montrent l'exemple des multinationales qui deviennent de plus en plus nombreuses à choisir le niveau européen comme niveau d'action (Cohen, 1997 : 1998). Ils ne diffèrent pas seulement par leur forme organisationnelle, mais aussi par leurs ressources financières, sociales et d'expertise, leur capacité à obtenir un accès aux institutions communautaires et leur participation inégale aux entités centrales des processus décisionnels – les comités.

## **II. Les limites de la démocratie associative**

Au sein de l'Union européenne, certains intérêts économiques sont particulièrement privilégiés. Fondées initialement sur l'intégration économique, la plupart des associations européennes sont ainsi des groupes d'intérêt économiques même si la régulation sociale renforcée a entraîné une augmentation des associations représentant des intérêts 'diffus' ou, plus précisément civiques au niveau communautaire. 82% des associations listées par la Commission appartiennent aux organisations professionnelles des employeurs ou des syndicats (Eising, 2001). Même si l'on observe des différences considérables parmi les différents groupes d'intérêt économiques, ils ne sont pas seulement plus nombreux que les groupes d'intérêt représentant des intérêts civiques, mais leur forte présence montre également qu'ils possèdent un plus grand potentiel d'organisation. En général, ils sont financièrement plus forts, emploient plus de personnel et possèdent plus de points d'accès à la Commission qu'au Parlement européen. Une dernière caractéristique est leur forte légitimité économique : les entreprises membres des associations européennes remplissent des fonctions indispensables dans l'économie de marché de l'Union européenne, les institutions européennes doivent prendre en considération de possibles effets néfastes sur les entreprises issus de la régulation européenne.

Les acteurs économiques ont très tôt été intéressés par l'intégration européenne. Plus de cent associations économiques ont été créées en 1958 et 1959, les années de départ de l'intégration européenne. Les associations transsectorielles les plus importantes ont été fondées dans ces années. En 1958, l'UNICE (*Union of Industrial and Employers Confederations of Europe*) a été formée, rapidement suivie par la création du CEEP (Centre européen des entreprises publiques). Les deux associations ont acquis le statut de partenaire social de l'Union européenne. Toutefois, contrairement à l'exigence avancée par J. Cohen et J. Rogers, le grand nombre des membres et les domaines de travail très étendus, bien que

nécessaire pour renforcer la légitimité des acteurs, leur rendent difficile d'agir efficacement et de trouver des positions communes constructives qui dépassent le plus petit dénominateur commun<sup>6</sup>. L'une des conséquences de cette situation est le renforcement et la création des organisations sectorielles.

Parallèlement à ces fédérations, un certain nombre d'organisations ne s'ouvrent qu'aux entreprises ou directement à leurs PDG. En 1997, le *European Round Table of Industrialists*, l'une des organisations économiquement les plus puissantes comptait parmi ses membres 45 PDG des plus grandes entreprises européennes (Green Cowles, 1997). La coopération directe entre les grandes entreprises peut miner la capacité des fédérations européennes d'agréger les intérêts de leurs membres et de discipliner leur comportement. Une autre forme est celle des associations sectorielles. Leurs intérêts sont considérés comme plus spécifiques et leurs membres sont plus homogènes, à la fois en ce qui concerne leurs ressources mais aussi leurs structures organisationnelles. La plupart des membres des organisations sectorielles sont également confrontés aux mêmes problèmes dans différents pays ce qui renforce leur capacité de trouver des positions communes. Souvent, les institutions européennes préfèrent coopérer avec ces organisations sectorielles car elles réussissent mieux à trouver une position commune que leurs homologues trans-sectorielles, fondées sur l'adhésion de fédérations nationales. Ainsi, au sujet de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale, la Commission a préféré coopérer avec de larges consortia composées par des industries nucléaires nationales, et créées sur l'initiative de la Commission qu'avec les fédérations existantes au niveau communautaire comme FORATOM ou EURELECTRIC. Ces dernières regroupent des fédérations nationales de producteurs d'électricité (EURELECTRIC) ou d'industrie nucléaire (FORATOM) et représentent généralement le plus petit dénominateur commun. Un autre exemple est l'EFPIA (European Federation of Pharmaceutical Industry Associations) qui a bénéficié des expériences auto-régulatrices au niveau national de ses membres et est considérée comme possédant une grande autonomie d'action (Greenwood, 1997).

Les deux exemples cités se ressemblent par un autre facteur central : l'expertise que ces organisations peuvent offrir aux institutions communautaires nécessaire pour les processus décisionnels communautaires et nationaux. Une étude sur la production des rapports d'expertise agricole dans le contexte de l'élargissement que nous avons présenté ailleurs (Saurugger, 2002) a montré l'absence des syndicats agricoles. Les syndicats agricoles, représentants partisans, ne sont pas perçus comme fournisseur d'expertise, et ne se perçoivent eux-mêmes pas comme tels. Au contraire, la Commission perçoit les syndicats comme des représentants partisans d'un groupe de producteurs ou encore des « clients qui cherchent de l'information ». Les syndicats agricoles semblent eux-mêmes avoir accepté d'emblée que l'expertise soit fournie par d'autres acteurs ou qu'elle soit déjà existante au sein même de la Commission en ce qui concerne les documents de synthèse ou dits 'stratégiques', dans la mesure où cette expertise ne contredit pas leurs positions de manière significative. Ce schéma est toutefois modifié et suit une toute autre logique dans le processus décisionnel quotidien. Les syndicats agricoles y jouent un rôle d'informateur et de contact avec le 'terrain' qui est accepté, et même recherché par les fonctionnaires de la Commission. Le syndicat agricole joue donc son 'rôle' vis-à-vis des acteurs politico-administratifs : cet ensemble d'attitudes et de comportements est le résultat du statut et de la position sociale dans un espace social.

Une comparaison avec les stratégies et répertoires d'action des acteurs électronucléaires a montré une différence d'approches lors de l'élaboration de l'expertise dans le domaine de la sûreté nucléaire. La production de l'expertise a été utilisée à des fins de représentation d'intérêts. Ce répertoire d'action, que nous pouvons appeler 'indirect', est utilisé pour

---

<sup>6</sup> Pour une analyse plus détaillée de la problématique de l'action collective parmi les groupes d'intérêts au niveau communautaire voir Greenwood (2002).

représenter des intérêts d'acteurs économiques vis-à-vis d'une administration à la recherche d'expertise. Cette étude de cas est également significative pour l'absence ou le rôle secondaire que jouent les ONG environnementalistes dans la production de l'expertise dans le contexte de la sûreté nucléaire en Europe centrale ou orientale. En dehors de l'expertise transmise par le gouvernement autrichien à la Commission dans le cas des centrales nucléaires voisines en Slovaquie et en République tchèque et qui se fondent sur des études préparées en partie par Greenpeace Autriche, aucune contre-expertise relevant des ONG environnementalistes ne peut être trouvée dans les archives de la Commission auxquelles nous avons eu accès, contrairement à la situation au sein du Parlement européen auprès duquel les groupes environnementalistes semblent jouir d'un accès plus facile. Généralement, il faut souligner que dans un contexte d'incertitude élevée ou de complexité technique, le répertoire d'action du recours à la science utilisé par les groupes d'intérêt est celui qui offre un accès au *policy-making* communautaire. Le groupe d'intérêt qui n'a pas recours à l'expertise pour représenter ses intérêts en reste exclu.

Nous touchons ici à l'une des faiblesses de l'organisation des intérêts religieux, sociaux, environnementalistes ou encore des groupes de consommateurs ou de droits de l'homme. Cependant, plus encore que leur difficulté de fournir de l'expertise perçue comme indispensable, c'est leur nombre qui, comparé à celui des groupes d'intérêt économiques, est faible. Seulement 18% des associations européennes appartiennent à la catégorie des intérêts civiques (Eising, 2001, 5). Cette situation est due à deux raisons. D'une part, selon le concept de la logique de l'action collective (Olson, 1965), des intérêts diffus rencontrent de grandes difficultés dans l'organisation de l'action collective. Lorsque la taille de l'organisation s'élargit, les moyens d'exercer une pression sur les membres diminuent. Les membres potentiels perçoivent cette situation comme une incitation forte à bénéficier d'un « ticket gratuit » (*free ride*), donc à bénéficier des services offerts par l'organisation, sans participer à leur création. Mais aussi souvent, l'intérêt minime que suscitent les biens publics ne suffit pas à organiser ces intérêts, appelés pour cette raison « diffus ».

D'autre part, le manque de participation des associations d'intérêt diffus est également dû à la faiblesse des dispositifs de régulation dans ces domaines au niveau européen. La forte activité régulatrice de l'Union européenne dans les secteurs économiques a entraîné une présence accrue des groupes d'intérêts économiques au niveau communautaire, déjà à partir des années 1960. En ce qui concerne les intérêts diffus, seul le BEUC (Bureau européen des unions des consommateurs) a été fondé dans les années 1960, avec le soutien actif de la Commission européenne. La création des associations européennes dans les secteurs d'intérêt public a débuté principalement dans les années 1980. En 1985, *amnesty international* a fondé le premier bureau de liaison à Bruxelles, suivi par des groupes de lutte contre la pauvreté. En 1974, la fondation du Bureau environnemental européen (EEB *European Environmental Bureau*) a eu lieu en 1974, à la suite du premier programme environnemental conçu par la Communauté européenne (Webster, 1998).

En général, les associations d'intérêts publics européens comptent parmi leurs membres une grande quantité de fédérations nationales défendant des intérêts souvent divergents. Ainsi, l'EEB compte 130 fédérations nationales parmi ses membres, qui incluent la *Royal Society for the Protection of Birds* ainsi que le *Rhododendron Club* roumain (Greenwood, 1997 : 187). Cette diversité rend une prise de position commune extrêmement difficile. Ainsi peut-on constater que les caractéristiques mises en avant par J. Cohen et J. Rogers (1995) pour permettre aux associations de participer activement à la démocratie associative, à savoir être actives dans des domaines d'intérêt étendus mais clairement définis et posséder des capacités pour discipliner leurs membres vis-à-vis desquels elles sont responsables, ne sont que peu ou pas du tout remplis.

Ainsi, le pouvoir d'influence des associations civiques est plutôt limité. Elles exercent néanmoins une certaine influence dans la mise sur agenda des problèmes sociaux et jouent un rôle important dans la sensibilisation du public aux questions liées à l'environnement, l'éthique, le social, ou à l'Etat providence.

Pourtant, la Communauté européenne a très tôt souhaité associer les intérêts économiques et civiques au processus décisionnel. Le Comité économique et social (CES) est inscrit dans le Traité afin de représenter "les catégories économiques et sociales" de l'Europe et doit être considéré comme une partie de l'équilibre institutionnel. Il représente une variété d'intérêts européens. Les membres se répartissent en trois groupes : les employeurs, les travailleurs, et, enfin, les représentants des activités spécifiques - agriculteurs, artisans, petites et moyennes entreprises et industries, professions libérales, représentants des consommateurs, de la communauté scientifique, de l'économie sociale, des familles et des mouvements écologiques. Smismans (2002) a avancé l'argument que le Comité économique et social pourrait être développé en un parlement associatif et devenir le forum central pour la société civile européenne dans l'équilibre institutionnel communautaire. Depuis les années 1980, le CES a en effet développé un certain nombre d'initiatives afin de devenir un 'forum représentatif pour la société civile' plutôt que de rester un comité représentant majoritairement des intérêts professionnels. Le Traité de Nice a d'ailleurs modifié le Traité en ce sens : au lieu de représenter "les catégories économiques et sociales" de l'Europe, le CES représentera désormais « les catégories économiques et sociales de la société civile organisée » (art. 257 TCE).

Nous avons donc vu que les groupes d'intérêt et, à travers eux, les citoyens, possèdent des ressources inégales, ce qui ne permet pas à tous les groupes de participer au même degré au processus politique. La démocratie associative est vulnérable aux intérêts de ceux qui possèdent les ressources les plus recherchées, le plus souvent des ressources financières. Donc, loin de l'idéal pluraliste, selon lequel la compétition entre tous les intérêts permet une représentation équilibrée, les intérêts privés les plus forts l'emportent sur ceux qui ne possèdent ni les ressources financières ou sociaux nécessaires pour représenter leurs intérêts au système communautaire multi-niveaux (Heinz et al. 1993). Une autre critique est la participation de seulement un petit nombre d'individus au processus politique : les délégués ou les représentants.

Toutefois, les limites dont souffre le concept de la démocratie associative au niveau communautaire sont dans une certaine mesure balancées par des mécanismes de contrôle dont dispose l'Union européenne.

### **III. Des mécanismes de contrôle**

Les mécanismes de contrôle ont été présentés comme mieux adaptés à la structure institutionnelle de l'Union européenne que les instruments parlementaires classiques pour démocratiser l'Union. Un exécutif de plus en plus complexe et fragmenté, qui est en concurrence avec d'autres acteurs publics et privés et qui délègue et décentralise fréquemment ses pouvoirs, nous amène à nous interroger sur les mécanismes qui peuvent contrôler une telle diffusion du pouvoir. Au niveau communautaire, on pourrait citer la création d'organismes tels que la Cour des comptes, l'Office de lutte antifraude (OLAF), le médiateur européen ou encore les comités d'experts qui relèvent à la fois de registres de l'audit, du droit pénal et de la politique (Costa & al., 2001).

Dans le contexte particulier du débat sur la démocratie associative, ces mécanismes de contrôle prennent entre autres la forme de provisions dans le traité afin de garantir des standards élevés qui règlent la participation des groupes d'intérêt aux processus décisionnels de l'UE, des règles pour l'inclusion de groupes civiques, la délimitation de l'auto-régulation,

des contrôles permanents de la Commission pendant les négociations, un contrôle *ex post*, exercés par des administrations nationales ainsi que un accès pour tous les acteurs aux procédures juridiques (Joerges, Schepel & Vos, 1999 : 58-59). Deux mécanismes se sont imposés lors de notre analyse empirique : premièrement des dispositifs institutionnels et deuxièmement la régulation de l'accès des groupes d'intérêt aux institutions.

Les dispositifs institutionnels du système politique de l'Union européenne peuvent être considérés sous forme de *checks and balances*. Alors que les groupes d'intérêt ont un accès privilégié à la Commission européenne, d'autres institutions, en particulier le Parlement, mais aussi la Cour de comptes ou encore les comités d'experts indépendants ont des moyens d'exercer un contrôle sur les relations qui se tissent entre les groupes d'intérêt et la Commission.

Le Parlement européen est considéré comme particulièrement ouvert vis-à-vis des groupes d'intérêt civiques (Greenwood, 1997). Représentant les citoyens européens, il se considère le forum approprié pour soutenir des revendications de nature civique. Toutefois, les clivages politiques du Parlement nous semblent nécessiter une certaine prudence vis-à-vis de son rôle de mécanisme de contrôle.

L'opposition entre les industriels du nucléaire et les groupes environnementalistes dans le contexte de la politique de l'élargissement de l'Union nous sert d'exemple pour éclaircir ce point. Entre autres mesures, le Parlement a ainsi adopté en janvier 1994 une dizaine d'amendements concernant le vote habilitant la Commission européenne à contracter des emprunts EURATOM afin de contribuer au financement de « l'amélioration du degré d'efficacité et de sûreté du parc nucléaire de certains pays tiers »<sup>7</sup>. Lors du premier vote, le Parlement européen, sous influence des groupes d'intérêt environnementalistes, en particulier *Greenpeace* et *Climate Network Europe*, avait proposé 45 amendements qui représentaient une position nettement plus radicale sur la fermeture des centrales. Les amendements ont d'ailleurs imposé la nécessité de veiller à ce que les prêts octroyés ne puissent servir à « promouvoir une stratégie d'exportation vers l'Union européenne et l'AELE d'une énergie nucléaire fondée sur l'exploitation prolongée des centrales nucléaires moins sûres ».

Cette ambiguïté entre opposants et partisans de l'énergie nucléaire a d'ailleurs été soulignée dans le rapport du Député européen Gordon Adam, dans lequel il critiquait l'attitude du Parlement européen à l'égard des centrales nucléaires en Europe centrale et orientale :

« Le rôle joué par le Parlement européen a été, au mieux, ambigu et, au pire inutile<sup>8</sup>. Dans une large mesure, cela découle, de manière inévitable ou presque, des profondes divergences d'opinion existant entre les partisans de l'énergie nucléaire et ses adversaires. ...Le Parlement européen tend cependant à adopter, à l'égard de l'option nucléaire, une attitude critique qui s'avère stérile, ce qui le prive de toute influence constructive. »<sup>9</sup>

Un deuxième acteur qui exerce un contrôle sur les relations établies entre les groupes d'intérêt et les services de la Commission est la Cour des comptes. Lors d'une analyse de la gestion de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale par la Commission, son rôle est exemplaire.

Entre 1990 et 1998, la Cour des comptes a publié trois rapports spéciaux sur l'exercice de la mise en œuvre des programmes PHARE et TACIS et l'allocation des prêts Euratom

---

<sup>7</sup> *Europe*, n°6154, 22 janvier 1994

<sup>8</sup> Le rôle du Parlement est observable dans les résolutions suivantes : le 20 septembre 1996 sur la coopération Est-Ouest (JO C 320 du 28.10.1996, p. 236) ; du 3 avril 1998 sur la réalisation du massif de protection à Tchernobyl (JO C 138 du 4.5.1998, p. 202) et du 14 mai 1998 sur le projet de la mise en centrale de Mochovce (JO C 167 du 1.6.1998, p. 177).

<sup>9</sup> A4-0088/99, Rapport sur la communication de la Commission concernant les actions dans le secteur nucléaire en faveur des pays candidats d'Europe centrale et orientale et des nouveaux Etats indépendants (COM(98)0134 – C4-0314/98), Rapporteur Gordon Adam, 25 février 1999, p. 9

dans le contexte de l'Ostpolitik communautaire<sup>10</sup>. Ces rapports mettent en question la capacité des services de la Commission à gérer le programme PHARE de manière efficace et efficiente<sup>11</sup>. Alors que les rapports de la Cour de compte remettent tous d'une certaine manière en cause les relations que la Commission avait établies avec les cabinets de consultants, aucun ne va aussi loin que le rapport sur les opérations engagées par l'Union européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale et dans les nouveaux Etats indépendants<sup>12</sup>.

Le rapport de la Cour des comptes relatif aux opérations engagées par l'Union européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale (PECO) et dans les nouveaux Etats indépendants (NEI), publié en janvier 1999, est accablant pour la Commission. La Cour reproche à la Commission des manques en ce qui concerne les relations avec les acteurs économiques centraux à notre analyse à la fois dans le contexte de l'efficience et de l'efficacité.

L'efficience de la gestion de programmes de sûreté nucléaire est mise en cause par l'utilisation de « ressources humaines hétéroclites et éphémères de l'unité en charge des programmes, d'outils de gestion de projet et de suivi comptable insuffisants »<sup>13</sup>. Le rapport souligne que l'unité gestionnaire ne dispose pas des ressources humaines nécessaires à un suivi correct de l'exécution des programmes, ce qui mènerait à « une organisation improvisée et ne permettrait pas la constitution des dossiers structurés et tenus à jour selon des lignes directrices claires »<sup>14</sup>. Ce manque de personnel a entraîné, selon la Cour, une situation dans laquelle les acteurs économiques jouent un rôle perçu comme excessif. « Certains des organismes externes auxquels la Commission a eu recours pour l'assister dans la programmation et dans l'instruction des contrats [...] ont été créés au cas par cas par association de sociétés commerciales bénéficiant, par ailleurs de contrats financés par les programmes. Pour la programmation, la délégation des responsabilités de la Commission a été excessive, portant ainsi atteinte à son autorité et son indépendance »<sup>15</sup>. Bien que le rapport souligne à plusieurs reprises la nécessité de faire appel à l'expertise externe fournie par les experts occidentaux, les résultats ont été jugés d'utilité pratique limitée pour les bénéficiaires. La Cour déplore l'absence de neutralité de ces acteurs économiques travaillant pour la Commission. Si la Cour souligne également la légitimité économique que représente la méthode de fourniture d'équipements pilotes pour le transfert de technologie et l'ouverture de la possibilité à des véritables projets industriels de plus grande ampleur financés par d'autres sources de TACIS, elle s'interroge implicitement sur la stratégie des entreprises ouest-

---

<sup>10</sup> Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa du traité CE), JO n° C 175 du 09/06/1997, p. 4-47 ; Rapport spécial n°6/97 relatif aux subventions TACIS allouées à l'Ukraine, accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa du traité CE), JO n° C 171 du 05/06/1997, p. 1627 ; Rapport spécial n°11/98 relatif au développement du secteur privé PHARE et TACIS pour la période 1991-1996 (Programmes de soutien aux PME, au développement régional et à la restructuration des entreprises) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa du traité CE), JO n° C 335/01 du 3.11.1998

<sup>11</sup> Le terme 'efficace' est généralement compris comme la qualité de résultats des politiques et programmes divers mis en œuvre par une organisation, alors que la notion d'efficience se réfère à la quantité des 'inputs' ou de ressources afin d'obtenir les résultats souhaités.

<sup>12</sup> Rapport spécial n° 25/98 relatif aux opérations engagées par l'Union européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale (PECO) et dans les nouveaux Etats indépendants (NEI) (période 1990-1997) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa du traité CE), JO n° C 35/1 du 9.2.1999

<sup>13</sup> Rapport spécial n° 25/98 relatif aux opérations engagées par l'Union européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale (PECO) et dans les nouveaux Etats indépendants (NEI), point 2.4

<sup>14</sup> *Ibid*, 4. 12.

<sup>15</sup> *Ibid*, 2.7.

européennes, en constatant que cette coopération industrielle n'est que très peu développée jusqu'alors. Les acteurs économiques, comme les entreprises de l'électricité ou l'industrie nucléaire européenne ne seraient-elles pas prioritairement intéressées par le gain économique et moins par une coopération à long terme ? Selon la Cour, il semblerait également que nombre d'entreprises aient été choisies par la Commission non en raison de la qualité du projet qu'elles proposaient, mais en vue de considérations politiques imposées par des groupes d'intérêt des Etats donateurs. Les exemples cités mettent en cause les rapports entre la Commission européenne et les acteurs économiques ouest-européens qui sont perçus par la Cour de comptes comme clientélistes et peu transparents. Le rôle d'expert, accordé au représentant des opérateurs et des industries nucléaires, est considéré partisan, et critiqué en tant que tel<sup>16</sup>.

Enfin, les critiques du rapport de la Cour des comptes ont été reprises par le Comité d'experts indépendants, dont le rapport publié en mars 1999 a mené à la démission de la Commission Santer. Les critiques dans ce domaine concernaient, comme déjà dans le rapport de la Cour des comptes, la tendance de la Commission à accepter de nouvelles tâches, sans posséder les ressources nécessaires de tenir ses engagements. Cette absence de ressources administratives entraîne une situation dans laquelle certains groupes d'intérêt exercent des tâches administratives que la Commission devrait réaliser. Le cas de la sûreté nucléaire n'a pas été le seul dans lequel cette attitude a été constatée : le Comité des experts indépendants met également en cause les domaines du tourisme ou encore de l'aide au développement<sup>17</sup>.

Les mécanismes de contrôle sont, de ce point de vue tout à fait compatible avec la demande d'efficacité de la régulation au niveau communautaire. En caractérisant l'Union européenne comme un Etat régulateur, Giandomenico Majone considère, en s'appuyant sur le modèle américain, les agences indépendantes comme les organes centraux pour la réalisation de cette régulation. Il revendique, à la fois d'un point de vue théorique et constitutionnel-normatif que la délégation du pouvoir de régulation à des institutions non-majoritaires stabilise des engagements politiques du court-termisme et renforce la crédibilité d'engagements programmatiques (Majone, 1996)<sup>18</sup>.

Lié à la conception d'agences neutres permettant le fonctionnement efficace des politiques publiques est le recours aux experts dans le *policy-making* européen. Les personnes compétentes constitueront donc par leur participation aux organismes consultatifs un gage de neutralité, de la rationalité des avis donnés à la gestion des politiques publiques européennes. Cette neutralité présumée, en particulier celle de la technique et de la science<sup>19</sup>, s'opposera d'une certaine façon à l'esprit corporatiste dont certains des intérêts pourraient faire preuve. Mais peut-on analyser ce recours massif aux procédures consultatives par référence à la revendication de l'idéologie participative ? Françoise Dreyfus (1985) souligne dans un contexte national :

« [Q]uelles que soient les stratégies auxquelles se livrent les différents ministères pour accroître leur pouvoir, quelles que soient les manœuvres de « récupération » auxquelles les instances consultatives peuvent le cas échéant servir, quel que soit l'usage des avis donnés, l'administration

---

<sup>16</sup> Voir également Claudio Radaelli, « Democratizing Expertise ? », article présenté lors de la Journée d'étude 'La représentation dans l'Union européenne', vendredi 4 mai 2001, CERI-*Politique européenne*

<sup>17</sup> Comité des experts indépendants, « Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne », Bruxelles, 15 mars 1999, dactylographié

<sup>18</sup> Pour une critique voir Joerges (1999). La conception de G. Majone est très proche de celle de Edmund Burke, comme analysée par Hanna Pitkin (1967 : 210). Si les citoyens ont un *vrai intérêt* sur lequel ils savent très peu, il est justifié que le représentant à le poursuivre même contre les souhaits des citoyens. Toutefois cette conception contient un biais démocratique dans la mesure où, lorsque cette logique est poussée plus loin, nous sommes confronté à une situation dans laquelle l'expert « neutre » décide les questions techniques et prend en charge les masses ignorantes comme un partent prend en charge un enfant.

<sup>19</sup> Dont Jürgen Habermas examine en détail les questions et les réponses théoriques liés au rapport entre les politiques et les scientifiques dans les sociétés modernes (Habermas, 1973)

ne peut pas faire l'économie de cet appel aux compétences, pas plus d'ailleurs que de la participation des intérêts ».

Deux conséquences découlent de ce constat : d'une part le lien étroit entre la nécessité de faire appel à des compétences externes à l'administration politique et les tentatives parallèles pour accroître le pouvoir de cette administration et, d'autre part, la distinction de l'expertise neutre de la représentation des intérêts.

Alors que le premier aspect est clairement observable au sein du système communautaire, nous sommes plus sceptiques en ce qui concerne la deuxième distinction (Saurugger, 2002). L'expertise ne peut pas être coupée de la question de la représentation des intérêts. Nous observons moins des formes pluralistes ou néo-corporatistes des relations entre les acteurs politico-administratifs et les groupes d'intérêt au niveau communautaire, opposition sur laquelle se fondent une grande partie des recherches sur les groupes d'intérêt (Schmitter & Streeck : 1991 ; Traxler & Schmitter, 1995 ; Falkner, 1999), mais une forme de représentation, fondée sur l'expertise jugée nécessaire pour gouverner l'Europe de manière efficace.

Enfin, quels dispositifs juridiques sont nécessaires pour permettre aux groupes d'intérêt économiques et civiques de représenter leurs intérêts 'de manière équilibrée' ? Devant le nombre croissant de groupes d'intérêt, les institutions cherchent à aménager un environnement plus stable et moins complexe pour l'élaboration de leurs politiques. D'une manière générale, le Parlement et la Commission tendent tous deux à clarifier, stabiliser et légitimer leurs relations avec les groupes d'intérêt. Les procédures existantes aujourd'hui au niveau communautaire sont de nature volontaire. En 1992, la Commission a, pour la première fois, publié une communication sur « un dialogue ouvert et structuré » entre elle-même et les groupes d'intérêt. Cette forme de régulation de l'accès n'a pas pour objectif de restreindre l'accès des groupes mais de le rendre plus transparent car l'inégalité d'accès a été reprochée à la Commission. La Commission est considérée comme particulièrement ouverte vis-à-vis des groupes d'intérêts économiques au détriment des groupes civiques. Néanmoins, elle craint qu'un système d'accréditation et l'octroi d'un statut consultatif privilégie certains et a ainsi choisi d'encourager l'autorégulation en invitant les groupes à élaborer volontairement des codes de conduite. Cette politique présente l'avantage de minimiser les coûts de la Commission en matière de gestion du système, tout en préservant ses liens avec les groupes d'intérêt, alliés souvent précieux dans le renforcement de sa position vis-à-vis du Conseil. Cependant, on peut mettre en question l'existence d'un code de conduite sans mesures d'application et donc sans sanctions.

Si la politique du Parlement peut aider à renforcer sa crédibilité auprès du public, on pourrait lui reprocher de conduire à privilégier ses relations avec les groupes d'intérêts inscrits dans le registre, au détriment de ceux qui n'y sont pas enregistrés. Car, s'inspirant du modèle américain et allemand<sup>20</sup>, le Parlement européen prévoit actuellement que les « personnes qui souhaitent accéder fréquemment aux locaux du PE en vue de l'information de ses membres dans le cadre de leur mandat parlementaire et pour leur compte ou celui d'un tiers », doivent respecter un code de conduite et s'inscrire dans un registre sur une base volontaire, en contrepartie de quoi il leur est délivré un laissez passer. Le PE insiste sur le fait que les « groupes d'intérêt complètent le rôle fondamental de médiateur joué par les partis politiques dans la représentation politique » et donc ses efforts « visent à rapprocher le processus de décision de l'UE des besoins des citoyens ».

---

<sup>20</sup> Aux Etats Unis, il s'agit du *Administrative Procedure Act (APA)*. En Allemagne les relations entre les groupes d'intérêts et le gouvernement fédéral sont régulées par l'article 73 paragraphe 2 du règlement de l'Assemblée fédérale (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*) et les articles 61 et 62 du règlement des ministères (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien*). Si une proposition de loi est envisagée, le gouvernement allemand doit consulter les groupes d'intérêts concernés.

La Commission européenne est consciente de la difficulté et en même temps de la nécessité de réguler l'accès des groupes d'intérêt à l'Union, à la fois pour renforcer les positions des institutions européennes dans le lutte de pouvoir avec les Etats membres et pour rendre le système communautaire plus proche d'un modèle de démocratie associative. Dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne (Commission européenne, 2001), la Commission propose des réformes qui devraient rendre les processus de consultation et de participation des citoyens et des experts plus légitimes :

« Il y a actuellement un manque de clarté en ce qui concerne la manière dont les consultations sont menées et dont les institutions tiennent compte des avis exprimés. ... La Commission estime qu'elle doit rationaliser ce système peu maniable, non pour étouffer la discussion, mais pour rendre le système plus efficace et plus fiable, à la fois pour ceux qui sont consultés et pour ceux qui recueillent les avis. »

Elle constate d'ailleurs que l' « On ne peut créer une culture de consultation en adoptant des réglementations qui introduiraient une rigidité excessive et risqueraient de ralentir l'adoption de politiques spécifiques. Une telle culture doit au contraire être soutenue par un code de conduite qui fixe de normes minimales et qui porte essentiellement sur les sujets, le moment, les publics et les méthodes. Par ces normes, on pourra aussi réduire les risques de voir les décideurs se contenter de tenir compte d'un seul aspect de la question ou de voir certains groupes jouir d'un accès privilégié en raison d'intérêt sectoriels ou nationaux, - talon d'Achille évident de la méthode actuelle des consultations ad hoc » (Commission européenne, 2001 : 20).

## Conclusion

Cette communication avait pour objectif de s'interroger sur le rôle d'acteur politique des groupes d'intérêts économiques par rapport à ces nouveaux débats concernant le déficit démocratique au sein de l'Union européenne. Ces acteurs représentent-ils seulement des intérêts d'un groupe minoritaire d'individus ou peuvent-ils rendre le système politique communautaire plus démocratique à travers leur participation dans la délibération politique et dans le *policy-making* communautaire ? Plus précisément peut-on parler d'une représentation politique exercée par les groupes d'intérêt au niveau communautaire et non plus seulement de la représentation des intérêts ?

Partant d'une analyse du concept de démocratie associative, nous avons constaté, en étudiant empiriquement les structures organisationnelles, ainsi que les stratégies et plus généralement les activités des groupes d'intérêt, que le système politique au niveau communautaire ne correspond pas aux exigences d'une démocratie associative. L'absence d'une régulation claire concernant l'accès des groupes d'intérêt aux institutions européennes, leur rôle en tant que fournisseur d'expertise ou de positions citoyennes renforce le sentiment de flou qui existe dans ce contexte. Cette non-régulation entraîne le déséquilibre constaté entre les acteurs possédant des ressources financières, sociales et d'expertise et ceux qui ne correspondent pas à ces exigences. Le système communautaire actuellement décrit comme 'pluraliste' est au contraire très fermé aux groupes d'intérêts sans contacts personnels avec les fonctionnaires communautaires, ou encore ceux qui ne possèdent ni ressources nécessaires, ni la légitimité économique tant recherchée dans une situation de crise économique actuelle.

Les groupes d'intérêt peuvent néanmoins devenir des acteurs politiques à condition que leur statut soit régulé par les institutions communautaires. Les mécanismes de contrôle n'agissent que sporadiquement, sans régulation apparente. Bien qu'ils soient mieux adaptés à la structure institutionnelle de l'Union européenne que des instruments de contrôle parlementaires classiques, ils demeurent discutables au regard du principe de responsabilité et d'imputabilité. N'existe-t-il pas un danger que les groupes d'intérêt 'capturent' ces organismes indépendants afin de mieux pouvoir représenter leurs intérêts ? Les groupes

d'intérêts peuvent devenir des acteurs politiques à condition d'être encadrés dans des arènes de discussion.

## Références bibliographiques

- Balme Richard, Didier Chabanet et Vincent Wright (dirs) (2002), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po
- Bellamy Richard (1999), *Liberalism and Pluralism: Towards a Politics of Compromise*, London, Routledge
- Bentley Arthur (1906), *The Governmental Process: a study of social pressures*, Chicago, University of Chicago Press
- Braud Philippe (1985) « Introduction », dans François d'Arcy (dir), *La représentation*, Paris, Economica, 1985, p. 33-37
- Claeys Paul-Henri et al (dirs) (1998). *Lobbyisme, Pluralisme et Intégration européenne*, Editions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles
- Cohen Joshua et Joel Rogers (1995), « Secondary Association and Democratic Governance », in Joshua Cohen et Joel Rogers (dirs), *Associations and Democracy. The real utopias project*, London, Verso, p. 7-98
- Cohen Joshua et Joel Rogers (dirs), *Associations and Democracy. The real utopias project*, London, Verso
- Commission européenne (1992), *An open Structured Dialogue between the Commission and Interest Groups*, SEC (92) 2272 final.
- Commission européenne (2001), *Gouvernance européenne, Un livre blanc*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final
- Costa Olivier, Jabco Nicolas, Lequesne Christian et Magnette Paul (2001) (dirs), « L'Union européenne : Une démocratie diffuse ? », *Revue française de science politique*, 51(6), p. 859-948
- D'Arcy François et Guy Saez, (1985), « De la représentation », dans François d'Arcy (dir), *La représentation*, Paris, Economica, 1985, p.7-31
- Dahl Robert A. (1961), *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press
- Dahl Robert A. (1970), *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press
- Dahl Robert A. (1994), „A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”, *Political Science Quarterly*, 109 (1)
- Dreyfus Françoise (1985), « Représentation et compétence dans les organes consultatifs de l'administration », dans François d'Arcy (dir), *La représentation*, Paris, Economica, p. 141-152
- Dunleavy Patrick et Brendan O'Leary (1987), *Theories of the State. The politics of liberal democracy*, Basingstoke, Macmillan
- Eising Rainer (2001), “Associative Democracy in the European Union?”, *ECSCA Conference, Madison Wisconsin, 31 mai – 2 juin 2001*
- Elster Jon (1998) (dir), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press
- Eriksen Erik O (1994), “Deliberative Democracy and the Politics of Pluralist Society”, *ARENA Working Paper*, n°6
- Ferry Jean Marc (2000), *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard
- Grande Edgar (2000), „Post-National Democracy in Europe“, In Michael Th. Greven et Louis W. Pauly, *Democracy Beyond the State ? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham, Rowman & Littlefield, p. 115-138
- Greenwood Justin (1997), *Representing Interests in the European Union*, London, Macmillan
- Greenwood Justin et Mark Aspinwall (dirs.) (1998), *Collective Action in the European Union. Interests and the New Politics of Associability*, Routledge, London
- Greenwood Justin. (2002), *Inside EU Business Associations*, Basingstoke, Palgrave
- Habermas Jürgen (1973), « Scientifisation de la politique et opinion publique », in *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard
- Habermas Jürgen (1978), *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot
- Habermas Jürgen (1987), *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard
- Heinz John, Edward O. Lauman, Robert L. Nelson, and Robert H. Salisbury (1993), *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, Cambridge, Cambridge University Press
- Hirst Paul (1994), *Associative Democracy: new forms of economic and social governance*, Cambridge, Polity Press
- Hooghe Liesbet et Gary Marks (2001), *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield

- Joerges Christian, Schelpel Harm et Ellen Vos (1999), « The law's problems with the involvement of non-governmental actors in Europe's legislative processes: the case of standardization under the 'New Approach', *European University Institute, Working Paper LAW 99/9*
- Jordan Andrew G. et Jeremy Richardson (1987), *Government and Pressure Groups in Britain*, Oxford, Clarendon Press
- Kielmansegg Peter Graf (1996), "Integration und Demokratie", in Markus Jachtenfuchs et Beate Kohler-Koch (dirs), *Europäische Integration*, Opladen, Leske & Budrich, p. 47-71
- Le Galès Patrick (1998), « Régulation, gouvernance et territoire », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dirs), *La régulation politique*, Paris, LGDJ
- Leca Jean (1996), « La 'gouvernance' de la France sous la Ve République. Une perspective de sociologie comparative », dans François d'Arcy et Luc Rouban (dirs), *De la Ve République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, p.329-365
- Majone Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London, Routledge
- Manin Bernard, *Le gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Levy, 1995
- Mayntz Renate (1998), *New Challenges to Governance Theory*, EUI, Robert Schuman Center, Florence n°50
- Mazey Sonia et Jeremy J. Richardson (dirs) (1993), *Public Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press
- Murswieck Axel (1985), "La représentation comme processus politique", In François d'Arcy (dir), *La représentation*, Paris, Economica, p. 164-173
- Offerlé Michel (1998), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien
- Pitkin Hanna, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press 1967
- Richardson Jeremy (1995), « The market for political activism : Interest groups as a challenge to political parties », *West European Politics* 18(1), p.116-139
- Saurugger Sabine (2001a), « A Fragmented Environment: Interest Groups and the Commission's Bureaucratic Sectorisation », *Politique européenne*, (5), p. 45-69
- Saurugger Sabine (2001b), *Vers un mode communautaire de représentation des intérêts ? Les groupes d'intérêt allemands et français dans l'Ostpolitik de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en science politique, Institut d'Etudes Politiques, Paris
- Saurugger Sabine (2002), « L'expertise : une forme de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 2002, 52(4), 367-393
- Saurugger Sabine (2003), "Governing through Networks. Nuclear Interest Groups and the Eastern Enlargement of the European Union", in Thomas Christiansen, Simona Piattoni (eds), *Informal Networks in the European Union*, Edward Elgar (à paraître)
- Schmalz-Bruns Rainer (1995), *Reflexive Demokratie: die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden, Nomos

- Schmitter Philipp et Lehbruch Gerhard (1979), *Trends towards corporatist intermediation*, Beverly Hills, Sage
- Schmitter Philipp et Lehbruch Gerhard (1982), *Patterns of corporatist policy*
- Smismans Stijn (2002), "Institutional Balance as Interest Representation. Some Reflections on Lanaerts and Verhoeven", in Renaud Dehousse et Christian Joerges, à paraître
- Smismans, Stijn (2000), 'The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly', in *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (12) (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-012a.htm>).
- Thuot Jean-François (1998), *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Montréal, Editions Nota bene
- Truman David (1951), *The governmental Process: political interests and public opinion*, New York, Knopf