



HAL
open science

L'introuvable intérêt général européen : l'essoufflement d'un mode de légitimation et ses enjeux

Cécile Robert

► **To cite this version:**

Cécile Robert. L'introuvable intérêt général européen : l'essoufflement d'un mode de légitimation et ses enjeux. Gaboriaux, Chloé; Kaluszynski, Martine. Au nom de l'intérêt général, Peter Lang, pp.91-111, 2022, La Fabrique du politique, 9782875745408. halshs-03759910

HAL Id: halshs-03759910

<https://shs.hal.science/halshs-03759910>

Submitted on 25 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**In in Gaboriaux C., Kaluszynski M. (dir), *Au nom de l'intérêt général*,
Bruxelles, Peter Lang, p.91-111**

L'introuvable intérêt général européen.

L'essoufflement d'un mode de légitimation et ses enjeux

Cécile Robert (Sciences Po Lyon, Triangle)

Les chapitres précédents ont montré le rôle central de la notion d'intérêt général dans la construction du droit administratif et plus largement d'un discours de et sur l'Etat, en France. Par contraste, et bien qu'il ne soit pas complètement absent du lexique européen, et notamment des traités, l'intérêt général semble toutefois jouer un rôle plus modeste à Bruxelles qu'aux échelles nationales. D'une part, la notion, lorsqu'elle est mobilisée dans les textes législatifs, peine à trouver un contenu consensuel – à l'exemple des débats autour de la définition des missions de service public (Laurent, 2007), ou plus récemment des sujets dont la divulgation est susceptible d'être protégée par le « lancement d'alerte » (Commission européenne, 2018). D'autre part, l'intérêt général ne paraît pas jouer un rôle central dans les stratégies de légitimation des acteurs amenés à participer à l'élaboration de l'action publique européenne. Une telle situation contraste avec ce qui est observé, au niveau national et en France notamment, où le monopole des administrations à incarner l'intérêt général a été contesté dès la fin du siècle dernier (Gaïti *et al.*, 1998) et progressivement partagé avec un nombre croissant d'acteurs associatifs (Hély, dans cet ouvrage) ou économiques (Rozier, dans cet ouvrage). Comment expliquer que la moindre propension de la Commission européenne à défendre ses initiatives au nom de l'intérêt général européen depuis les années 1990 ne se soit pas accompagnée de sa revendication par d'autres acteurs, issus notamment des groupes d'intérêts actifs auprès de l'UE ?

Envisageant l'intérêt général comme un mode de légitimation, ce chapitre s'intéresse plus particulièrement à ses usages rhétoriques, soit aux revendications de (co-)produire l'action publique formulées au nom d'une aptitude au désintéressement et d'une contribution au bien commun. Il s'agit, ce faisant, d'éclairer les conditions auxquelles il est possible de parler au nom de l'intérêt général européen, mais aussi ce qui peut faire obstacle à sa revendication, et/ou contribuer à en limiter la portée.

Dans la littérature académique sur l'Union européenne, la notion d'intérêt général a fait l'objet de lectures disciplinaires contrastées qui ont, de ce fait, peu dialogué entre elles. Elle a d'une part et principalement intéressé les juristes. Leurs travaux rappellent le rôle prépondérant confié par les Traités à la Commission, justifiant son rôle d'initiative mais soulignent également les difficultés croissantes qu'elle rencontre dans son exercice, depuis la fin du siècle dernier (Jacqué, 2011). Ils mettent notamment l'accent sur la tendance des législateurs, lorsque l'intérêt général est concrètement mobilisé dans des politiques publiques spécifiques, à abandonner la définition de son périmètre aux États membres (Mehdi, 2015).

La notion est, d'autre part, abordée de façon plus indirecte dans la production académique consacrée au cours de la dernière décennie à la « société civile organisée » et aux réformes encadrant sa consultation (Kohler Koch *et al.*, 2013). Cherchant à saisir leurs effets pour les organisations concernées, en termes d'accès à la décision, une partie de ces travaux montre qu'ils sont inégalement distribués et dépendent de la nature des intérêts représentés (Chalmers, 2013). Mobilisant dans cette perspective des termes variés – intérêts « civiques », « tiers secteur », « ONG et associations », « intérêts non économiques » – ces travaux mettent indirectement en évidence l'absence d'une terminologie institutionnelle, ou ne serait-ce que commune aux organisations, pour se décrire. Peu se sont intéressés cependant aux enjeux politiques de ce travail définitionnel (voir pour un contre-exemple Courty et Michel, 2013), et plus particulièrement ici à ce qu'il révèle des formes de légitimité revendiquées par ces acteurs au nom des intérêts qu'ils représentent, et de celles qui leur sont, ou non, reconnues par les institutions.

C'est à penser ensemble ce qui l'a plus souvent été séparément, soit les rapports respectifs des institutions et des groupes d'intérêt européens à l'intérêt général, que s'attachera ce chapitre. Il s'agit en effet plus spécifiquement de montrer comment les contraintes avec lesquelles l'administration européenne doit composer pour construire et revendiquer l'intérêt général européen ont participé à leur tour à en encadrer et en limiter fortement les usages par ses interlocuteurs.

Dans cette perspective, ce chapitre reviendra d'abord sur les conditions dans lesquelles l'administration européenne et ses agents ont été historiquement considérés comme dépositaires et garants de l'intérêt général européen. On observe que si cette forme d'autorité est au fondement de son monopole d'initiative, son exercice demeure dépendant de sa capacité à apparaître comme neutre et indépendante, et, partant, des rapports de force au sein du système politique européen. Cette configuration permet ensuite de comprendre pourquoi et comment la Commission recourt de façon privilégiée depuis une vingtaine d'années à la consultation des groupes d'intérêt pour légitimer ses initiatives. Elle éclaire conjointement les modalités selon lesquelles cette « société civile organisée » structurée par les pratiques institutionnelles parvient – ou non – à son tour revendiquer l'intérêt général.

La fabrique de l'intérêt général européen : chasse gardée de la Commission ?

Loin d'être l'exclusivité de la Commission européenne, la revendication d'une habilitation à définir l'intérêt général est plus largement un élément caractéristique du discours de légitimation des administrations (Dubois, Dulong, 1999), et notamment de l'administration française (Chevallier, 1975). « Formule de légitimation étatique par excellence » (Gaïti *et al.*, 1998), elle prend, dans le contexte institutionnel européen, une dimension spécifique. Bien que théoriquement monopolisée par l'administration, cette forme d'autorité est étroitement dépendante, pour son plein exercice, du soutien politique et de l'accord des États membres, expliquant sa moindre mobilisation, et le tarissement des propositions émanant de l'administration européenne depuis le tournant du siècle.

Dire l'intérêt général européen : un rôle contraint

Qu'est-ce que l'intérêt général européen – et qui peut l'énoncer ? La notion est présente, en tant que telle dans le corpus législatif de l'UE : elle y sert cependant moins à décrire un contenu qu'à identifier des institutions devant se conformer à son principe et pouvant, sous certaines conditions, prétendre parler en son nom et contribuer à sa définition. C'est le cas des

instances consultatives et de la Cour des comptes, qui, selon le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) « [doivent] exercer leurs fonctions [...] dans l'intérêt général de l'Union¹ », du Conseil et du Conseil européen, dont les travaux en matière de politique étrangère et de sécurité commune sont censés, aux termes du Traité sur l'Union européenne (TUE) « identifier [dans ce domaine] les questions présentant un intérêt général² », mais surtout de la Commission. C'est en effet à cette dernière que revient la mission de « promouvoir l'intérêt général de l'Union » et dans ce cadre le droit de « prendre les initiatives appropriées à cette fin³ ».

Cette habilitation à énoncer l'intérêt général de l'Union vaut donc à l'administration européenne un rôle central d'impulsion : alors que ses homologues nationales partagent ce rôle avec leurs gouvernements, la Commission demeure, en principe, maîtresse de ses propositions tout au long du processus législatif, aussi longtemps que les États membres n'ont pas statué⁴. Une telle conception de la Haute autorité comme seule en mesure d'inventer l'Europe, par le dépassement des intérêts nationaux, se rapproche de ce qui est habituellement identifié comme un modèle français de l'intérêt général, hérité de Rousseau, dont l'élaboration par l'État reposerait sur la capacité de ce dernier à transcender les intérêts particuliers (Chevallier, 1975). Elle illustre ainsi l'influence de la culture administrative française, que reflète également le choix de retenir, dans le droit de l'UE, la formulation « intérêt général », traduite littéralement dans les autres langues, comme « general interest » par exemple pour l'anglais. Mais elle est aussi, dès l'origine, une façon de préserver le projet européen de toute possibilité de préemption par un ou plusieurs États membres, et l'expression d'une foi « technocratique » (Georgakakis, 1999) dans l'administration, jugée plus rationnelle et désintéressée que les acteurs politiques. Liée au contexte dans lequel a été pensée la première architecture institutionnelle de l'UE, cette façon de confier à l'administration européenne un quasi-monopole sur l'intérêt général européen – s'inscrit dans un phénomène plus général à l'échelle du système politique européen d'abandon du politique à des institutions – la Commission, mais aussi la Cour de justice de l'UE ou encore la Banque centrale européenne – en vertu de leur « indépendance » (Vauchez, 2014). Sous cet aspect, la conception européenne de l'intérêt général évoque ce que P. Rosanvallon (2008) désigne comme la « légitimité d'impartialité », l'une des figures de cette « nouvelle grammaire démocratique » censée pallier les limites de la démocratie électorale, et illustrant peut-être la fragilité originelle de cette dernière dans le contexte du système politique européen

C'est à ce double titre, celui d'une institution apolitique et préservée des logiques nationales, mais donc aussi à cette double condition, que la Commission peut prétendre à parler « au nom de l'intérêt général européen » et justifier son rôle comme ses propositions. Les traités et le droit dérivé offrent un premier aperçu de cette injonction. Ainsi du principe d'indépendance systématiquement associé dans le TFUE à la mention de l'intérêt général, rappelant aux membres de la cour des comptes, des comités économique et social et des régions, qu'ils « exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union. » La notion joue également un rôle plus central encore dans la définition des statuts et rôles institutionnels des agents de la Commission : ainsi des commissaires, désignés pourtant par leurs gouvernements respectifs, qui doivent « [exercer] leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union; en particulier, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction

¹ Articles 285 et 300 du TFUE.

² Articles 24 et 32 du TUE.

³ Article 17 du TUE.

⁴ Conformément à l'article 293 du TFUE, confirmé par la jurisprudence récente de la CJUE (arrêt le 14 avril 2015 dans l'affaire C-409/13).

extérieure venant d'un gouvernement ou de tout autre organisme⁵ ». Leur devoir de défense de l'intérêt général européen apparaît comme un principe « garde-fou », un moyen de conjurer et déjouer les effets sur le collège des commissaires d'un repli sur les égoïsmes nationaux et des conflits entre États membres. Mais c'est plus généralement l'ensemble du personnel politique et administratif de la Commission qui, à travers les Traités comme les codes de conduite et d'éthique ou encore les formations, est invité à faire corps autour de la défense de l'intérêt général européen. Les auteurs du *Traité de droit administratif européen*, Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (2014), rappellent ainsi aux futurs fonctionnaires de ne pas réduire l'intérêt général européen à la somme des intérêts des États membres, mais de l'appréhender, eux aussi, comme un véritable « principe d'action ». Plusieurs dispositions du statut y font référence, articulées autour du devoir de loyauté à l'égard de l'UE : allant au-delà de l'injonction – classique – d'obéissance faite aux fonctionnaires nationaux, celui-ci suppose que l'euro-fonctionnaire partage aussi l'ambition politique du projet européen et qu'il sache se mettre à son service.

Dire l'intérêt général européen oblige ainsi à ne pas prendre trop ostensiblement position pour tel ou tel État membre, à euphémiser ses liens nationaux. Ceux qui veulent parler en son nom doivent, plus généralement, s'efforcer d'apparaître comme autant d'arbitres impartiaux, au service de principes universels, et pour le bénéfice de tous. C'est en effet au nom de sa capacité à construire une Europe pour l'ensemble de ses citoyens et donc à identifier des compromis acceptables par tous, bien plus que pour mettre en œuvre un programme électoral, que la Commission se voit confier la mission d'inventer l'UE sans disposer pour elle-même d'une légitimité conquise par les urnes. Une telle position lui interdit, d'une part, de recourir à un argumentaire idéologique et la conduit à fonder ce qu'elle désigne comme l'intérêt général européen, sur la science et l'expertise, ou sur les Traités et leur interprétation (Robert, 2001). Outre le recours privilégié à des registres de légitimation mettant en avant son désintéressement et sa soumission à l'autorité du droit, de la raison et/ou des orientations politiques générales dictées par le Conseil européen, sa position singulière au sein du système politique européen l'empêche, d'autre part, d'assumer un conflit ouvert avec une majorité d'États membres. Ainsi, en dépit du fait que le droit le lui permette théoriquement, la Commission ne se contente pas d'élaborer seule ses propositions, mais s'assure préalablement, par des négociations informelles en amont, qu'elles constituent des « alternative[s] acceptable[s]. [Elle] a d'ailleurs intégré cette réalité, en apprenant à composer avec les États membres et en s'astreignant à de longs cycles de négociations préparatoires. Elle réagit rarement en faisant un usage plus que 'parcimonieux' de [ses] pouvoirs d'empêchement⁶ » (Mehdi, 2015, p. 5).

Une prérogative administrative de moins en moins « productive »

Pour toutes ces raisons, le mode de légitimation « apolitique » que constitue la mobilisation de l'intérêt général est fortement dépendant du contexte et des rapports de force politiques. En d'autres termes, l'habilitation à dire l'intérêt général conquise par la Commission se révèle peu opérante dès lors qu'elle ne peut s'appuyer sur le soutien des États membres. C'est notamment l'une des interprétations possibles du tarissement de son initiative et son affaiblissement plus général depuis la fin du siècle dernier.

Une première série de difficultés expérimentées à cet égard par les agents de l'administration européenne à partir du milieu des années quatre-vingt-dix réside en effet dans

⁵ Article 245 du TFUE.

⁶ Soit ceux que lui confère notamment l'article 293 du TFUE pour limiter les modifications apportées par les co-législateurs à sa proposition initiale.

la contestation de leur autorité symbolique à définir, pour l'UE, son intérêt général. Celle-ci s'opère sur deux fronts complémentaires. D'une part, plusieurs réformes institutionnelles organisent la mise en concurrence de la Commission sur le terrain de l'initiative : tandis que le Parlement se voit conférer un droit d'initiative indirect⁷, le Conseil européen est progressivement reconnu comme une instance d'impulsion et d'arbitrage politique⁸. Comme le note le directeur du service juridique du Conseil et professeur de droit Jean-Paul Jacqué, ces évolutions juridiques renvoient, d'autre part et plus largement, à « une perte de confiance des États membres en la Commission », qui se traduirait notamment par des usages institutionnels conduisant à la marginaliser et à ne plus lui laisser « qu'une place technique secondaire en ce qui concerne l'initiative » (Jacqué, 2011, p. 272). Pour les juristes et praticiens des institutions, la plus grande difficulté de la Commission à « incarner l'intérêt général » serait moins liée à l'octroi de prérogatives formelles dans ce domaine à ses concurrents qu'à l'interprétation que ces derniers s'autorisent à en faire, illustrant surtout la moindre « considération » qu'ils lui accordent (Mehdi, 2015, p. 5).

Cette volonté de limiter le rôle et les ambitions de la Commission n'est pas sans rapport avec la deuxième série de difficultés que cette dernière va rencontrer pour exercer concrètement son droit à définir l'intérêt général. Compte tenu en effet du titre auquel elle y prétend, soit une capacité à se situer au-dessus des intérêts particuliers et à identifier des compromis bénéfiques à chacun, l'administration ne saurait imposer un intérêt général de l'UE à ses États membres, ce qui se traduit par son choix quasi systématique de renoncer à des propositions susceptibles d'être controversées et/ou insuffisamment soutenues. Or, dès le milieu des années quatre-vingt-dix, les difficultés des États membres à s'accorder sur le devenir de l'UE s'accroissent, tout comme les réticences d'un nombre croissant d'entre eux à lui confier des prérogatives nouvelles. Ces résistances gouvernementales constituent un obstacle de taille à la négociation d'un intérêt général européen. De nombreux projets sont alors revus à la baisse, rejetés ou avortés, suscitant à leur tour un tarissement, en amont, de l'initiative de la Commission. Deux d'entre eux sont notamment emblématiques de la difficulté croissante des partenaires européens à s'accorder et donc à donner un contenu concret à l'intérêt général européen.

Le premier concerne le dossier des « services dits d'intérêts généraux ». Engagée dans la continuité du chantier normatif lié au marché unique, l'identification des activités de délivrance de biens et de services susceptibles de déroger aux règles de libre concurrence et d'interdiction des aides d'État bute sur le constat de trop grandes divergences entre États membres quant à la notion précisément « d'intérêt général » appliquée aux services publics. Le développement tortueux du dossier au cours de la dernière décennie souligne la permanence et l'importance de ces désaccords (Laurent, 2007), mais aussi la façon dont les institutions de l'UE les ont « gérées ». La Commission a en effet renoncé à édicter un cadre commun, pour considérer que relèvent de la catégorie des services d'intérêt généraux ceux qui sont définis comme tels par les États membres⁹. La définition de la notion a par ailleurs été, de ce fait, principalement abordée par la jurisprudence de la CJUE¹⁰.

⁷ Au titre de l'article 225 TFUE, le Parlement européen peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités.

⁸ S'il existe « informellement » depuis les années soixante-dix, et dans les Traités depuis celui de Maastricht, c'est par le traité de Lisbonne que le Conseil européen accède au statut d'institution à part entière de l'Union (art. 13 TUE) et se voit confirmer la tâche de « donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et d'en définir les orientations et priorités politiques générales » (art.15 TUE).

⁹ Commission européenne, 2004. Le TFUE notamment dans son protocole 26 confirme l'application dans ce domaine du principe de subsidiarité.

¹⁰ Notamment par le biais de son arrêt Altmark en 2003, qui précise les conditions selon lesquelles la mise en œuvre d'une « mission de service public » peut bénéficier de financements publics.

Plus récemment, les débats autour du texte visant à protéger les lanceurs d'alerte ont offert un nouvel exemple de la difficulté persistante des gouvernements nationaux à s'accorder sur ce que pourrait recouvrir l'intérêt général européen. Dans le cadre de ces débats, l'un des points de litige est en effet la définition du périmètre des informations susceptibles d'être légitimement publicisées par les lanceurs d'alerte, soit la nature des intérêts considérés comme devant être protégés par ce moyen. Dans son rapport d'initiative d'octobre 2017, la commission des affaires juridiques du Parlement européen avait souligné la nécessité de protéger « toute information relative à des atteintes à l'intérêt général », et non pas seulement à des actes illégaux¹¹. Or, anticipant des difficultés sur ce point au Conseil, la Commission avait déjà renoncé dans sa proposition de directive d'avril 2018 (Commission, 2018) à suivre la suggestion du Parlement. Le choix prudent du terme « d'infractions au droit communautaire » n'a cependant pas suffi pour rassurer les États membres, qui ont exigé que cette notion soit décomposée et traitée dans cinq textes distincts¹².

On voit que si l'intérêt général européen constitue un élément central des stratégies de légitimation de la Commission et de ses propositions, l'habilitation que lui donnent les Traités pour parler en son nom est cependant contrainte, dans ses modalités, et dépendante pour cette raison du contexte politique. Ainsi, au tournant du siècle, la capacité de l'administration européenne à dire l'intérêt général se trouve-t-elle doublement mise en cause : elle est en effet confrontée à des États membres qui ne partagent plus la même vision de l'Europe à venir, et qui contestent en outre la légitimité de la Commission à en dessiner les contours. La jugeant trop ambitieuse, ils lui attribuent aussi, au moins partiellement, la responsabilité du déficit démocratique dont souffrirait l'UE et de la désaffection citoyenne qui en serait le produit. Un tel contexte est enfin propice aux déploiements des rhétoriques et réformes néo-managériales qui invitent l'administration à moins inventer qu'exécuter plus efficacement, ainsi qu'à associer à l'élaboration des normes européennes, de façon encore plus systématique, les destinataires de celles-ci.

Ainsi conjugués, ces différents éléments vont contribuer à faire du dialogue avec la société civile organisée un mode privilégié de construction de l'intérêt général. L'investissement dès la fin des années quatre-vingt-dix et tout au long de la dernière décennie dans la promotion d'une nouvelle forme de démocratie consultative et des dispositifs de consultation censés l'incarner semblent en effet apparaître comme le moyen pour une administration européenne exposée à des contestations croissantes, à l'extérieur comme à l'intérieur des institutions, d'afficher son ouverture tout en se préservant le monopole de la définition de l'intérêt général européen et la maîtrise du dialogue institué avec les *stakeholders*.

La « société civile organisée » : acteur ou instrument de la fabrique de l'intérêt général ?

Souvent présentées comme un « tournant participatif », les positions et réformes adoptées par l'administration européenne en matière de consultation à partir de la fin du siècle dernier s'apparentent moins à une transformation de ses relations avec les groupes d'intérêt qu'à leur rationalisation. En effet, largement mobilisée par la Commission pour légitimer ses

¹¹ Il s'agissait d'élargir le périmètre des sujets couverts, et notamment de ne pas les réduire aux seules infractions constituées, pour y inclure par exemple des pratiques telles que l'optimisation fiscale.

¹² Soit sécurité nucléaire, sécurité des armes, concurrence et aides d'État, et un texte spécifique pour toute infraction relative à la fiscalité, afin que par ce biais ne soient pas remises en cause les compétences exclusives des États en matière de politique fiscale.

initiatives, la « société civile organisée¹³ » ne se voit pas pour autant reconnaître une autorité propre à dire l'intérêt général ; les instruments mobilisés pour « produire » cette « société civile » et la consulter participent en outre à tenir en échec les revendications portées en ce sens par certaines des organisations qui la composent.

La consultation comme instrument de légitimation

Si la Commission manifeste, dès le début des années 1990, à travers plusieurs textes d'orientation (Commission, 1992, 1997, 2000) sa volonté de développer ses relations avec les groupes d'intérêts, la réforme initiée dans le cadre du Livre Blanc sur la gouvernance (2001) prend toutefois une dimension particulière, liée notamment au contexte dans lequel elle survient. Perçu comme un moment de remise en cause de la légitimité de la Commission et plus largement de l'UE, il est aussi marqué par l'émergence de revendications portées au nom de la société civile organisée et visant à faire reconnaître sa place dans le processus décisionnel. L'Ecas (Euro Citizen Action Service) et le Cedag (pour comité européen des associations d'intérêt général), deux organisations nées à la fin des années 1980, défendent par exemple devant la conférence intergouvernementale de 1996 une demande de reconnaissance de la liberté d'association comme cinquième « grande liberté » communautaire, ainsi que la création d'un statut européen des associations (Weisbein, 2002). Parallèlement, au comité économique et social européen, et par le biais d'un « groupe de liaison avec la société civile », s'engage une réflexion sur la nécessité et les modalités d'un « dialogue civil », sur le modèle du « dialogue social » mis en place avec les partenaires sociaux à la fin des années 1980 (Michel, 2009).

C'est cependant une voie bien différente qu'emprunte la Commission pour manifester son ouverture à la société civile organisée. Cette politique de consultation demeure, d'une part, infra-juridique, et ne se traduit pas par l'octroi d'un statut aux acteurs associatifs. Le fait que ces derniers continuent de ne pas exister dans le droit européen tient notamment aux États membres : défendu – par le Parlement européen plus que par l'administration européenne –, depuis les années quatre-vingt, le projet échoue systématiquement au Conseil. Les États, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni lui opposent, au nom du principe de subsidiarité, que la question des associations et de leur rôle doit rester de leur ressort exclusif¹⁴.

Illustrant la dépendance de l'espace européen de la représentation d'intérêts aux logiques nationales, la politique mise en place par la Commission reflète également les stratégies et contraintes qui lui sont propres. Engagée au nom de la démocratisation du processus décisionnel, elle est en effet, d'autre part, principalement placée sur le terrain de l'expertise : c'est au nom de la nécessité d'améliorer la qualité et le pluralisme de cette dernière que les groupes d'intérêts sont conviés à contribuer au *policy-making* européen (Commission, 2002b). Une telle orientation s'inscrit dans les transformations plus générales qui affectent l'administration européenne et sa place dans le fonctionnement de l'Union et passent notamment par une redéfinition de l'intérêt général européen. Celui-ci est désormais moins l'émanation de l'expertise désintéressée et prophétique des fonctionnaires européens qu'un travail de synthèse des intérêts organisés. Mais cet apparent effacement de la Commission derrière la « société civile » ne signifie pas pour autant qu'elle ait renoncé à incarner l'intérêt

¹³ Les guillemets sont utilisés ici pour souligner que le terme est emprunté à la terminologie de la Commission européenne, et pour en désigner la conception qu'elle en défend. Ils sont ôtés par la suite pour ne pas alourdir le texte.

¹⁴ Les États mettent notamment en avant l'existence de réglementations nationales, voire locales différentes selon les États membres, présentés comme des héritages culturels et des éléments essentiels des cultures politiques et démocratiques nationales, et qu'un statut européen reviendrait à mettre en cause (Frayssse et Kendall, 2006 ; Laurent, 2007).

général. A travers cette nouvelle façon de le construire par le truchement de la consultation, ce sont ses services et agents qui produisent la société civile organisée et distribuent, à ces acteurs et organisations, les ressources matérielles et symboliques et accès au processus décisionnel.

Cette politique de consultation prend tout d'abord la forme de règles non contraignantes pour les agents. Ces dernières concernent d'une part l'identification des interlocuteurs et les cadres d'expression qui leur sont proposés, à travers l'édiction de normes relatives à la consultation des « parties intéressés » (Commission, 2002a), et, d'autre part, les modalités de publicisation de ces rencontres, via les mesures relatives à la transparence¹⁵. Ces instruments conservent par ailleurs des marges de manœuvre très importantes aux services et agents de la Commission : qu'il s'agisse du sort réservé aux produits de la consultation (aucune prérogative décisionnelle formelle n'est consentie) ou du processus de désignation des parties prenantes : les services refusent globalement de s'engager sur des critères de sélection, voire de rendre compte dans ces termes de leurs relations avec les groupes d'intérêts.

Ces dispositifs de consultation reposent ensuite sur une conception singulière de cette société civile : ramenant cette dernière à un ensemble de collectifs reconnus pour leur expertise et les points de vue qu'ils incarnent, elle confère à la seule Commission le pouvoir de reconnaître à ses interlocuteurs la légitimité à contribuer, toujours de façon partielle, et le plus souvent temporaire, à la définition de l'intérêt général. C'est en effet au nom de leur expertise que les interlocuteurs de la Commission se trouvent sollicités. Que ce soit au moment de leur constitution ou dans leur fonctionnement, ces dispositifs de consultation les considèrent comme des acteurs « représentatifs » d'un secteur d'activité, d'une zone géographique, d'une catégorie spécifique de bénéficiaires de l'action publique, mais pas comme des représentants : pas plus qu'ils ne sont désignés par d'éventuels mandants, ils ne se voient attribuer la légitimité et les obligations qui y seraient associées (Robert, 2013). Ce discours sur l'expertise dénie en outre toute prétention d'objectivité et d'exhaustivité à ces « experts » : assignés à leur « représentativité », en raison de leur appartenance à des collectifs, ne serait-ce que nationaux, ils nécessiteraient d'être additionnés, combinés, pour produire une expertise « socialement robuste » et véritablement « européenne ».

La conception de la société civile qui sous-tend cette politique de consultation, et en particulier la façon dont elle est donnée à voir aux citoyens, se caractérise enfin par le fait qu'elle indifférencie les organisations qui la composent. Suivant la définition large qui en avait été donnée par le Livre blanc de 2001¹⁶, les dispositifs de transparence ne distinguent pas ces acteurs en fonction de ce/ceux qu'ils représentent, pas plus qu'ils ne reconnaissent à certains plus qu'à d'autres une aptitude et un droit à co-définir l'intérêt général. De plus, des éléments tels que la nature des intérêts, le nombre d'adhérents et de citoyens représentés ou encore le type de mandats qui les lient à l'organisation concernée n'y sont pas ou peu visibles.

Désormais omniprésent dans le discours de la Commission, son dialogue permanent avec la société civile organisée s'appréhende donc moins comme un transfert d'autorité à dire l'intérêt général que comme une façon d'en revendiquer encore le monopole au nom de ses relations avec elle. Soutenant symboliquement et parfois financièrement l'essentiel des

¹⁵ Il s'agit des mesures suivantes : un registre dit de transparence – aux fins d'inciter les représentants d'intérêt à rendre publiques un ensemble d'informations les concernant (statuts, objectifs, moyens humains et financiers) –, un registre des groupes d'experts décrivant leurs membres et leur activité, une mise en ligne des rencontres entre représentants d'intérêts et les commissaires et directeurs généraux, des empreintes législatives demeurant facultatives au Parlement.

¹⁶ Soit « les organisations syndicales et patronales, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, les Églises et les communautés religieuses » (COM, 2001, 28).

organisations qui la composent, cette politique à destination de la société civile a conjointement travaillé à préserver la centralité et l'autorité de l'administration européenne, en les construisant comme autant d'intérêts particuliers et situés dont il lui reviendrait de faire la synthèse. Ce cadre politique et institutionnel pèse à son tour sur la façon dont se construisent et s'expriment, parmi les organisations actives à l'échelle européenne, ces revendications à dire l'intérêt général.

La revendication de l'intérêt général par les associations et les ONG : quels obstacles

La capacité à définir et incarner l'intérêt général n'apparaît pas en effet comme un élément central du discours des organisations composant la société civile organisée européenne. Les politiques de reconnaissance et de consultation de ces organisations apportent sur cette situation un double éclairage : privant ces dernières des outils notamment juridiques (ou encore statistiques) pour soutenir leurs revendications à dire l'intérêt général, elles contribuent aussi à plus long terme, à travers la structuration institutionnelle de cet espace européen de représentation des intérêts, à faire échec aux mobilisations dans ce sens.

Sur la première dimension, il faut tout d'abord souligner, par contraste avec ce qui s'observe à l'échelle nationale (Gaboriaux dans cet ouvrage), l'inexistence de catégories juridiquement ou au moins administrativement constituées susceptibles d'accueillir des revendications à dire l'intérêt général, et de leur donner droit officiellement. En outre, en l'absence d'un statut d'association européenne dans le droit de l'UE, c'est le droit belge qui s'applique et permet aux organisations actives à Bruxelles d'acquérir une existence administrative et fiscale sur place : de ce fait, les statuts d'association internationale sans but lucratif ou d'organisation scientifique internationale de droit belge sont partagés par des organisations représentant des intérêts aussi divers que ceux d'un secteur industriel (comme le Cefic, European Chemical Industry Council) ou de la lutte contre les discriminations et le racisme (comme Enar, European Network Against Racism). Cette indifférenciation redouble ainsi celle qui est au principe des dispositifs de consultation et de transparence, évoqués précédemment. Non seulement les organisations revendiquant de contribuer à l'intérêt général ne se voient-elles pas reconnaître cette qualité, ni même distinguées, à ce titre, des intérêts privés, mais elles subissent aussi une forme d'invisibilisation : les données chiffrées produites par les dispositifs institutionnels de transparence, principale source de connaissance à laquelle s'alimentent aussi bien les discours politiques, que médiatiques, ne les constituent pas en groupe, ne permettent pas de s'identifier, et de se compter, ni d'apprécier globalement leur place dans les processus décisionnels.

Depuis les années quatre-vingt-dix, des mobilisations aux contours fluctuants, rassemblant notamment des acteurs syndicaux, des réseaux associatifs, et des ONG, parfois accompagnées par des institutions comme le Comité économique et social européen, ont tenté de prendre en charge tout ou partie de ces enjeux (Berny, 2014). Outre le CEAG et l'ECAS évoqués précédemment, on peut mentionner la plate-forme sociale (groupe d'ONG bruxelloises née au milieu des années 90), qui crée, avec d'autres réseaux d'ONG le « groupe de contact de la société civile » (CFCG) en 2001, ou le forum civique européen (FCE) (constitué en 2005 par 4 réseaux européens et plus de 90 associations nationales), ou bien enfin la coalition Alter EU, rassemblant depuis 2006 près de 200 « groupes d'intérêt public » et syndicats, en réponse au lancement de l'initiative européenne pour la transparence. L'évolution de ces collectifs, comme l'issue de leurs revendications, sont évocateurs des difficultés à rassembler à l'échelle européenne au nom de l'intérêt général. Après son échec devant Conseil à la fin des années 1990, la demande d'un statut d'association européenne n'est plus investie que par le secteur de l'économie sociale et solidaire, pour faire reconnaître la place spécifique du secteur associatif en tant qu'acteur économique (Fraisie et Kendall, 2006). C'est l'enjeu du dialogue civil qui est

alors mis en avant : au début des années 2000, le CFCG puis le FCE réclament par ce biais la reconnaissance d'un droit formel à la consultation pour leurs ONG membres, au nom de leur contribution à la démocratie européenne. Depuis la fin des années 2000, ces mobilisations se sont situées sur le terrain de la transparence du lobbying, s'ajustant à une offre politique moins disante (un droit à l'information plutôt qu'à la parole) : c'est le cas d'Alter UE dont les membres revendiquent cependant toujours d'être présentés comme œuvrant « dans l'intérêt public », au contraire du « monde des affaires » et des « très grandes entreprises », et d'être, à ce titre, plus systématiquement associés à la formulation de l'action publique européenne.

En dépit de leur reformulation, ces demandes n'ont toutefois pas connu de débouchés concrets dans le Traité de Lisbonne, pas plus que dans les précédents¹⁷, et elles semblent en outre de moins en moins mobilisatrices pour les collectifs qui les ont portées (Berny, 2014). Conséquences directes de l'insuccès de ces mobilisations, les dispositifs et pratiques de consultation de la Commission y participent aussi, en amont : ils permettent notamment de comprendre les tensions qui ont traversé et mis en échec ces collectifs.

Un premier enjeu de désaccord concerne la définition et les frontières du collectif susceptible d'être dépositaire de l'intérêt général. Il faut d'abord évoquer l'opposition des organisations défendant des intérêts industriels et commerciaux. Ces dernières ont reçu de manière très positive, et parfois même encouragé, le discours réunifiant intérêts publics et privés dans la célébration de « la société civile organisée ». Il est en effet convergent avec des stratégies de légitimation conduisant ces acteurs à revendiquer de représenter plus que des intérêts économiques particuliers, en mettant en avant le nombre d'emplois qui y sont liés, en multipliant, quand elles le peuvent, les coalitions avec les ONG, ou encore en recourant à des pratiques dites d'*astroturfing* consistant à mimer artificiellement des mobilisations citoyennes. Cette forme de légitimité est d'autant plus affirmée qu'elle est contestée par certaines ONG rassemblées dans Alter EU, qui considèrent, à l'inverse, que la consultation des acteurs industriels et commerciaux relève le plus souvent du conflit d'intérêts.

La délimitation et l'affirmation d'un tel collectif se heurte également à la prédominance des logiques sectorielles dans la définition des frontières des organisations et de leurs alliances. Ces logiques sont à la fois l'héritage de la logique fonctionnelle du système politique européen (Magnet, 2003), et le produit des relations privilégiées entre les directions générales de la Commission et des organisations placées dans leurs orbites. Elles conduisent les organisations à préférer des alliances et des revendications en lien avec des dispositions sectorielles spécifiques et à les détourner d'objectifs à portée plus générale¹⁸. Enfin, les acteurs associatifs, non gouvernementaux et syndicaux, achoppent eux-mêmes sur la définition des propriétés donnant droit à incarner l'intérêt général : la question a opposé dès la fin des années 1990 certains syndicats et ONG autour de leurs légitimités respectives à contribuer au « dialogue civil » (Michel, 2009). Elle sera ensuite un sujet de discussion récurrent au sein du FCE ou du CSCG à propos des frontières du « tiers secteur » (Berny, 2014). La forme prise par les débats sur le registre de transparence semble indiquer qu'elle ne fait toujours pas consensus : si plusieurs types d'acteurs, tels que les organisations religieuses, les *think tanks* et plus récemment collectivités territoriales, ont fait part de leur souhait de ne pas être assimilés à des représentants d'intérêts comme les autres, soit comme des lobbyistes, ils se sont manifestés à

¹⁷ L'article 11 du TUE évoque le fait que « les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » mais n'en précise pas les modalités, ni n'en fait un cadre contraignant.

¹⁸ On retrouve par exemple, parmi ces collectifs « sectoriels », les réseaux européens d'ONG les plus institutionnalisés, comme le Green 10 en matière d'environnement ou le réseau des ONG de défense des droits de l'homme.

des moments différents et surtout pour leur propre compte plutôt qu'au nom d'une définition commune des « intérêts publics » (Robert, 2018).

La mise en concurrence de ces acteurs, par les institutions et notamment la Commission, pour l'obtention de ressources financières et symboliques (Cullen, 2010 ; Sanchez Salgado, 2014) fait obstacle à leur constitution en collectif unifié. Le rôle joué par les services de l'administration européenne dans la genèse et le développement de ces organisations – d'abord suscitées, puis soutenues matériellement et symboliquement, et enfin « crédibilisées » auprès de leurs adhérents et publics nationaux par leur insertion dans les dispositifs institutionnels – alimente aussi leurs difficultés à faire front commun sur un second enjeu : celui des modalités légitimes d'énonciation de l'intérêt général européen. Autrement dit, si ONG, associations et syndicats peuvent éventuellement se reconnaître mutuellement une capacité à défendre des valeurs, et des biens communs, ils ne s'accordent pas en revanche sur les bonnes façons de se faire entendre. Ainsi, certaines ONG ont défendu une position très critique à l'endroit des pratiques institutionnelles de consultation, en dénonçant par exemple les orientations trop favorables aux très grandes entreprises, les biais idéologiques et les conflits d'intérêts qu'elles soulèveraient. Rompant avec la communication plus consensuelle des organisations bruxelloises, elle va aussi de pair avec la conviction que l'intérêt général est une question politique et de rapport de force et qu'il est mieux défendu au Parlement que dans des échanges informels et nécessairement asymétriques avec la Commission. Bien qu'elles soient portées par les organisations les plus actives parmi les plus actives sur les sujets du lobbying et de la transparence, ces positions demeurent toutefois minoritaires dans les réseaux qu'elles animent. C'est le cas notamment chez les acteurs les plus insérés dans ces dispositifs institutionnels de consultation, tels que les grands réseaux européens d'ONG, ou le BEUC, qui se montrent a contrario très attachés à ces derniers, qu'ils considèrent comme perfectibles mais essentiels.

Notion centrale du droit administratif français, au cœur du système de légitimation du pouvoir étatique (Chevallier, 1975), l'intérêt général est aussi un bon analyseur du système politique européen. En suivant la piste de l'intérêt général, on observe comment, en s'arrogeant le monopole de sa définition, l'administration européenne et ses agents ont travaillé à asseoir la légitimité de l'institution au sein du système politique européen, en même temps qu'ils faisaient obstacle à son appropriation par les acteurs politiques nationaux. Si la revendication de cette forme d'autorité s'inscrit dans la durée, les façons de l'exercer, de construire l'intérêt général, demeurent tributaires des rapports de force entre et avec les États membres, et varient, pour cette raison, d'une période à l'autre. C'est face à l'épuisement de ses soutiens politiques et, partant, de sa capacité à convertir son initiative en intérêt général européen, que la Commission se tourne vers la « société civile organisée ». À travers sa politique de consultation, elle se positionne comme son principal interlocuteur mais aussi le seul à pouvoir en faire la synthèse. En construisant ainsi cette société civile organisée européenne comme un ensemble d'intérêts indifférenciés et tous également légitimes à, et capables de, défendre leur « point de vue », les instruments qu'elle utilise pour soutenir, solliciter, et donner à voir les groupes d'intérêts, constituent à leur tour autant d'obstacles au déploiement de stratégies de légitimation fondées sur l'intérêt général.

Comme à l'échelle nationale, la sociologie de l'intérêt général et de ses usages permet ainsi d'appréhender les relations entre « État » (ici le pouvoir central) et société civile. Elle donne à voir une société civile largement dominée par la Commission, dont la capacité à définir l'intérêt général demeure elle-même conditionnée aux rapports de force interinstitutionnels. En mettant en évidence les conditions nécessaires au recours à cette « formule de légitimation étatique par excellence » (Gaïti *et al.*, 1998) que constitue l'intérêt général, elle éclaire l'autonomie toute relative de l'espace institutionnel et politique européen. Elle invite aussi à réfléchir à ses effets, sur les places respectives des groupes d'intérêts économiques, et des

associations, ONG et syndicats, comme sur les politiques publiques délibérées à Bruxelles : c'est à leur lumière peut-être qu'il convient de réexaminer la prépondérance des argumentaires économiques dans leur justification, ou encore la tendance croissante des co-législateurs à abandonner aux gouvernements nationaux la responsabilité d'en définir les principales modalités pour leurs États respectifs.

Références

AUBY Jean-Bernard, DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, 2014, *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} éd.

BERNY Nathalie, 2014, « Les entrepreneurs de coalition d'ONG à Bruxelles. Une approche diachronique des processus de mobilisation des ressources », *Gouvernement et action publique*, n° 1, p. 75-106.

CHALMERS A. W., 2013, "Getting a seat at the table: Capital, capture and expert groups in the european union", *West European Politics*, vol. 37, n° 5, p. 976-992.

CHEVALLIER Jacques, 1975, « L'intérêt général dans l'administration française », *Revue internationale des sciences administratives*, p. 325-350.

COMMISSION EUROPEENNE, 1992, *Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt*, COM/1992/2272 final.

COMMISSION EUROPEENNE, 1997, *Communication sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe*, COM/1997/241 final.

COMMISSION EUROPEENNE, 2000, *Communication sur la Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat*, COM/2000/11 final.

COMMISSION EUROPEENNE, 2001, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, COM/2001/428 final.

COMMISSION EUROPEENNE, 2002a, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue. Proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM/2002/704 final.

COMMISSION EUROPEENNE, 2002b, *Communication sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission – principes et lignes directrices*, COM/2002/713 final.

COMMISSION EUROPEENNE, 2004, *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, COM/2004/0374 final.

COMMISSION EUROPEENNE, 2018, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union*, COM/2018/218 final.

COURTY Guillaume, MICHEL Hélène, 2012, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'eurocratie », dans *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, D. Georgakakis éd, Paris, Economica, p. 213-239.

CULLEN Pauline, 2010, « The Platform of European Social NGOs: Ideology, Division and Coalition », *Journal of Political Ideologies*, vol.15, n°3, p. 317-331.

DULONG Delphine et DUBOIS Vincent, éd, 1999, *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

- FRAISSE Laurent, KENDALL Jeremy, 2006, « Le statut de l'association européenne : Pourquoi tant d'indifférence à l'égard d'un symbole d'une politique européenne des associations ? », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 300, p. 45-61.
- GAÏTI Brigitte, JOBERT Arthur et VALLUY Jérôme, éd, 1998, Dossier : « Définir l'intérêt général », *Politix*, n° 42.
- GEORGAKAKIS Didier, 1999, « Les réalités d'un mythe : figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique », dans *La question technocratique*, D. Dulong et V. Dubois éd., Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, p. 109-128.
- JACQUE Jean-Paul, 2011, « le nouveau discours de la méthode », *Revue trimestrielle du droit européen*, n° 2, p. 269-272.
- KOHLER-KOCH Beate et al. éd, 2013, *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society*, Oxford, Oxford University Press.
- LAURENT Éloi, 2007, « L'intérêt général dans l'Union européenne. Du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, p. 27-33.
- MEHDI Rostane, 2015, « Intérêt général et droit de l'Union européenne – Réflexions cursives sur une notion 'indéfinissable' », dans *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur du Professeur D. Truchet*, Paris, Dalloz, p. 357-376.
- MAGNETTE Paul, 2003, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MICHEL Hélène, 2009, « Le syndicalisme dans la « gouvernance » européenne. Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions », *Politique européenne*, vol. 27, n° 1, p. 129-152.
- ROBERT Cécile, 2001, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n° 15, p. 61-75
- ROBERT Cécile, 2013, *Politiques de l'expertise. Une sociologie des usages politiques de l'expertise à l'échelle européenne*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Lyon 2.
- ROBERT Cécile, 2018, « Les dispositifs de transparence entre instruments de gouvernement et 'machines à scandales'. Fabrique et mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen », *Politique européenne*, vol. 61, n° 3, p. 174-210.
- ROSANVALLON Pierre, 2008, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil
- SANCHEZ SALGADO Rosa, 2014, *Europeanizing civil society: how the EU shapes civil society organizations*, Basingstoke, Palgrave.
- VAUCHEZ Antoine, 2014, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Le Seuil.
- WEISBEIN Julien, 2002, « Le lobbying associatif à Bruxelles entre mobilisations unitaires et sectorielles », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 1, p. 79-98.