

Développer et communiquer une contre-expertise ou comment la gauche européenne a résisté à la directive Bolkestein

Amandine Crespy



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/679>

DOI : 10.4000/quaderni.679

ISSN : 2105-2956

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée

Date de publication : 5 janvier 2013

Pagination : 99-114

ISBN : 978-2-7351-1525-9

Référence électronique

Amandine Crespy, « Développer et communiquer une contre-expertise ou comment la gauche européenne a résisté à la directive Bolkestein », *Quaderni* [En ligne], 80 | Hiver 2012-2013, mis en ligne le 05 janvier 2015, consulté le 17 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/679> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/quaderni.679>

Développer et communiquer une contre- expertise ou comment la gauche euro- péenne a résisté à la directive Bolkestein

Amandine
Crespy

*Enseignante et chercheuse
CEVIPOL et
Institut d'Études Européennes,
Université libre de Bruxelles*

Le conflit sur la directive services a marqué de manière durable la vie politique européenne contemporaine. En raison de sa résonance et de son issue, favorable aux détracteurs du texte, il est le symbole d'une possible résistance à l'adoption, généralement jugée inéluctable, de directives européennes considérées par certains comme indésirables. Lorsqu'elle est adoptée par le collège des commissaires et proposée à l'adoption du Parlement européen et du Conseil en janvier 2004, la directive sur les services dans le marché intérieur (COM(2004)2) est considérée comme la clef de voûte de la stratégie de Lisbonne visant à stimuler la croissance et la compétitivité européennes. L'objectif de libéralisation et de dérégulation poussées de toutes les activités de service dans l'Union européenne, depuis les services financiers jusqu'aux coiffeurs en passant par les entreprises de nettoyage, jouit alors d'un large soutien parmi les parlementaires et gouvernements européens. La directive est alors présentée comme le parachèvement du marché intérieur, les activités de service représentant aujourd'hui quelque 70% du PIB européen. Pourtant, le projet de la Commission européenne se heurte à une contestation qui va croissante tout au long de l'année 2004 et qui connut son apogée lors de la campagne référendaire française sur la ratification du Traité constitutionnel européenne (TCE) au printemps 2005. Selon tous les observateurs, l'invocation de la directive comme la parfaite illustration d'une Europe néolibérale honnie a lourdement pesé dans le débat. Précédemment inconnu du grand public, le nom du Commissaire néerlandais au Marché intérieur, Frits Bolkestein, devient le symbole des vicissitudes de l'intégration européenne. En février 2006, après deux ans de mobilisation de diverses organisations de



gauche, depuis les altermondialistes jusqu'aux sociaux-démocrates, le Parlement européen adopte une version substantiellement amendée qui modifie la proposition de directive sur les trois points des plus critiqués : l'inclusion d'un certain nombre de services publics dans le champ d'application du texte, les incertitudes sur les conditions réglementaires de détachement des travailleurs et l'application systématique du droit du pays d'origine des prestataires de service.

L'issue du conflit pousse à s'interroger sur la manière dont des acteurs de gauche, à l'origine minoritaires, ont pu infléchir, pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, le cours de la procédure législative (la codécision) de manière décisive. En amont de la délibération entre les trois institutions décisionnaires (Conseil, Parlement et Commission), c'est le processus de politisation de la libéralisation des services, un sujet a priori complexe et aride, qui a permis une modification cruciale des rapports de force entre tendances politiques. Une analyse des instruments de cette politisation présente plusieurs avantages. En mettant l'accent sur les modalités concrètes de la politisation, une telle perspective implique une approche sociologique permettant d'identifier les conditions matérielles de diffusion d'un discours politique. On peut ainsi mettre en lumière de façon précise la manière concrète dont les arènes politiques nationales et européennes interagissent, à la fois dans une perspective horizontale (transnationale) et verticale (multi-niveaux). L'étude du conflit sur la directive Bolkestein présentée ici repose sur l'observation des mobilisations en Belgique, en France et en Allemagne ainsi qu'au niveau européen au sein de 21 organisations (Attac, syndicats et partis poli-

tiques de la gauche radicale et de gouvernement) et ce à travers un corpus de plus de 200 documents et 45 entretiens semi-directifs. Il apparaît que deux instruments furent essentiels au regard de la politisation des résistances à la directive Bolkestein : (1) le développement d'une contre-expertise permettant aux acteurs de gauche de contester légitimement le discours de la Commission européenne quant au bien-fondé de la directive et ainsi de convaincre, au-delà de la gauche radicale, les décideurs plus modérés (sociaux-démocrates et certains chefs de gouvernement) ; (2) l'utilisation des médias (internet et médias traditionnels) afin de mobiliser d'abord au sein de réseaux amis, puis plus largement les opinions publiques. Au final, l'efficacité des résistances est garantie d'un côté par une logique mimétique consistant à se saisir des instruments de production des politiques européennes, en particulier l'expertise, et d'un autre côté par la transformation de cette expertise en un discours plus politique et normatif qui vient au contraire bousculer la routine technocratique de production des politiques européennes. Dans la section suivante, on revient sur le passage de la littérature classique sur les instruments de politiques publiques à la problématique des résistances aux normes européennes. La deuxième section se penche sur la manière dont les détracteurs de la directive Bolkestein ont activé des réseaux d'expertise. La troisième section examine l'utilisation du web et des médias comme instruments privilégiés dans le débat.

Instruments et intégration européenne : de la matérialisation de la contrainte à l'organisation des résistances

Issue notamment de la *policy analysis* améri-



caine¹, la recherche sur l'instrumentation de l'action publique se concentre sur les modalités techniques d'opérationnalisation des politiques publiques. Tandis que les politologues américains se sont focalisés sur la question du choix des instruments et l'élaboration de typologies d'instruments, Lascoumes, Le Galès et leurs collègues ont critiqué la nature souvent trop fonctionnaliste de ces travaux et développé une approche plus sociologique. Selon cette perspective, les instruments sont des dispositifs à la fois cognitifs et matériels qui organisent l'articulation du savoir et du pouvoir dans la conduite du gouvernement². Dans ce numéro spécial, l'attention est déplacée depuis l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques vers les résistances de divers acteurs à celles-ci. Dans un contexte de résistance active et de contestation, l'analyse des résistances aux normes européennes converge donc avec la sociologie des mobilisations, l'étude des mouvements sociaux et des modalités d'action de la « société civile européenne ». Le concept d'instrument permet toutefois d'aller plus avant dans l'analyse des moyens concrets de mobilisation. Trois grands thèmes, et leurs hypothèses corollaires, ont structuré la littérature récente sur l'instrumentation de l'action publique. S'ils demeurent pertinents dans un contexte de résistances à l'intégration européenne, il faut les appréhender sous un angle quelque peu différent.

Premièrement, il faut opérer un renversement au niveau des enjeux. L'instrumentation de l'action publique établit un « rapport gouvernant/gouverné général et le matérialise pour assurer une régulation opératoire de domaines sectoriels particuliers »³. Ainsi, c'est l'exercice de la contrainte des premiers sur les derniers qui est en

jeu. La « formation de la contrainte »⁴ est un enjeu d'autant plus crucial dans le contexte européen que de nouveaux modes de gouvernance ont pour but de permettre la mise en œuvre souple et non-coercitive des politiques communes⁵. En ce qui concerne les résistances aux normes européennes, c'est à l'inverse le refus et la dénonciation d'une telle contrainte qui nous intéresse. Les instruments se présentent alors comme la matérialisation non pas de la régulation des politiques, mais de la participation politique des gouvernés face aux initiatives des gouvernants. Explorer les instruments de résistance aux normes européennes, c'est donc toujours s'intéresser à la question centrale des relations de pouvoir au sein de la société, mais en se focalisant sur l'autre terme, pour ainsi dire, de cette relation. Ainsi, on peut prolonger, en la complétant, la perspective foucauldienne sur l'instrumentation⁶ en rappelant que « *les rapports de pouvoir ne peuvent exister qu'en fonction d'une multiplicité de points de résistance : ceux-ci jouent, dans les relations de pouvoir, le rôle d'adversaire, de cible, d'appui, de saillie pour une prise. Il n'y a donc pas par rapport au pouvoir un lieu du grand Refus (...) mais des résistances qui sont des cas d'espèces (...) le plus souvent des points de résistance mobiles et transitoires* »⁷.

Deuxièmement, la littérature classique ou plus récente sur les instruments de politique publique s'est focalisée sur la question du choix et des types d'instruments adoptés. Les chercheurs français ont contesté l'hypothèse fonctionnaliste selon laquelle la nature des instruments adoptés était déterminée par la nature des objectifs à atteindre. Les études empiriques sur la genèse et l'évolution des instruments montrent en réalité



que ceux-ci sont le fruit de compromis politiques souvent ambigus⁸. La question du choix des instruments de résistance aux normes européennes appelle une réponse nuancée en deux temps, qui confirme les travaux antérieurs sur les mobilisations critiques à l'égard de l'Union européenne. D'un côté, en faisant écho aux travaux institutionnalistes sur la société civile et l'Union européenne⁹, on constate un phénomène de mimétisme institutionnel : les choix des instruments par les acteurs cherchant à résister aux normes européennes est fortement déterminé par les instruments mêmes de la gouvernance européenne. Les instruments de résistances à la Directive Bolkestein sont essentiellement de nature informative et communicationnelle. Plus spécifiquement, l'expertise pointue en matière de politique publique et les médias, notamment les nouveaux outils de communication comme le web, sont mobilisés en miroir par les contestataires comme ils le sont par les *policy makers* européens. Ce point fait écho aux travaux existants sur la professionnalisation et la bureaucratization de la société civile organisée au niveau européen¹⁰. Dans le même temps, pourtant, cette expertise est au service d'une politisation qui vient bousculer la technocratie européenne en plaçant la controverse dans le débat public, exposée au regard du citoyen. À cet égard, les instruments communicationnels de réseau comme le web, et plus classiques, comme les médias de masse, s'avèrent être des instruments incontournable ; car c'est bien la résonance hors du commun du conflit dans les opinions publiques qui a permis d'infléchir la position de certains décideurs au niveau (inter)gouvernemental. Cela confirme à nouveau les travaux antérieurs selon lesquels les résistances s'appuyant sur une forte

politisation dans les espaces politiques nationaux ont un impact plus important sur la décision que les campagnes plus emmenées par des plateformes d'ONG centrées sur l'expertise et dont le champ d'action est cantonné au microcosme bruxellois¹¹.

Le troisième déplacement qu'entraîne notre problématique concerne les effets induits par les instruments. À l'instar des instruments de politique publique, les instruments de résistance à celles-ci peuvent entraîner une modification des structures d'opportunité et des rapports de pouvoir. De nouveau, la perspective s'inverse en miroir et ce à deux égards. D'abord, les instruments de résistance participent non pas au changement en matière de politiques publiques (*policy change*) mais bien à certaines formes de stagnation ou d'inertie¹², ce qui vaut aux acteurs d'être souvent dénoncés pour leurs positions conservatrices, voire réactionnaires. Ensuite, l'instrumentation de l'action publique a une dimension cognitive et normative. Alors qu'ils sont souvent présentés comme des dispositifs prétendument neutres de rationalisation des politiques publiques, les instruments véhiculent un rapport au monde, une « théorisation politique implicite »¹³ de la société et de la gouvernance, façonnant ainsi les perceptions futures des acteurs et restreignant leurs choix. À cet égard, les acteurs s'opposant aux politiques européennes visent, à travers les instruments informatifs et communicationnels, à décrypter et mettre à jour les normes politiques véhiculées par la gouvernance européenne, d'une part, et à faire exister une contre-norme dans l'espace public, d'autre part. Ainsi, en contestant la pertinence de la notion d'euro-scepticisme, on a défini les résistances à l'intégration européenne comme des manifestations d'hostilité envers



l'intégration européenne qui mettent en jeu des modèles et contre-modèles normatifs et conflictuels de l'Union européenne¹⁴. Dans le cas de la directive services, ce sont les notions d'Europe néo-libérale *versus* Europe sociale qui retiendront notre attention. Si ces représentations existent indépendamment des instruments, l'expertise permet de leur attribuer un soubassement cognitif, tandis que web et médias traditionnels permettent d'assurer leur visibilité dans le débat public. Les sections suivantes examinent les modalités précises selon lesquelles ces instruments ont assuré l'effectivité des résistances à la directive Bolkestein.

L'expertise : instrument de légitimation de la contestation

La politisation de la directive Bolkestein dans les arènes nationales, qui a permis aux acteurs de gauche contestant le bien-fondé du texte de peser sur le processus décisionnel européen, repose avant tout sur la mobilisation d'un instrument cognitif immatériel mais crucial : l'expertise sur les questions liées à la libéralisation des services. La mobilisation d'une expertise solide fut indispensable pour légitimer la résistance à un projet qui était présenté comme le parachèvement du marché intérieur et ainsi échapper à l'étiquette eurosceptique. L'accès par un large nombre d'acteurs à une telle expertise a permis de dépasser la nature souvent bureaucratique¹⁵ de la codécision pour la transformer en processus ouvert et conflictuel de délibération¹⁶. De nombreuses études ont montré que la complexité juridique de l'UE et son mode de fonctionnement pluraliste génèrent des besoins importants en expertise, tant du côté de la société civile que des institutions européennes¹⁷.

Dans le même temps, la mobilisation de l'expertise ne peut être isolée des réseaux idéologiques et sociaux qui la déterminent¹⁸.

Les réseaux d'expertise jouèrent un rôle crucial à l'origine du conflit sur la directive services en Belgique, et ce dès l'adoption du texte par le collège des commissaires européens le 14 janvier 2004. Au sein des milieux socialistes et syndicaux belges, l'existence de réseaux professionnels et politiques fut décisive dans la circulation de l'information et de l'expertise, conditions de possibilité d'une réaction face à un texte juridiquement complexe, voire confus. Les premières notes critiques sur le texte circulèrent dès les jours qui suivirent l'adoption du texte par le collège des commissaires européens, dans des réunions informelles (par exemple la cellule Europe de la Confédération syndicale chrétienne (CSC) qui réunit toutes les personnes mandataires dans les structures syndicales et politiques européennes); elles furent rédigées par les personnes en charge des questions liées au marché intérieur au sein des bureaux d'étude (par exemple à la Confédération générale des services publics) ou de *think tanks* amis¹⁹. Depuis plusieurs années, ces réseaux étaient déjà mobilisés sur la question d'une éventuelle régulation européenne sur les services publics (ou services d'intérêt général). Ces analyses pointent les problèmes liés à la libéralisation des services publics, à la mise en œuvre du principe du pays d'origine (PPO) et aux dangers de dumping salarial et social. Le texte de la directive présente alors un mecano juridique complexe²⁰. Le périmètre exact du champ d'application, ou encore l'articulation entre directive services et directive sur le détachement des travailleurs (96/71 CE) posent alors question.



Alerté notamment par un diplomate proche du Parti socialiste (PSS et spécialiste de la régulation des services d'intérêt général, l'Institut Émile Vandervelde), le centre d'études du PS entreprit rapidement d'activer tous les contacts politiques, syndicaux et associatifs afin de sensibiliser et de générer des analyses convergentes du texte. Au printemps 2004, Anne Van Lancker, eurodéputée du parti socialiste flamand SPA, fut nommée rapporteure pour la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen. Elle entra en contact avec un jeune juriste de l'Université catholique de Louvain qui participait alors à un projet de recherche spécifiquement dédié aux problèmes juridiques soulevés par la proposition de directive. À l'issue du projet, la députée l'engagea comme assistant à temps plein au Parlement européen²¹. Les différents acteurs de la gauche belge s'efforcèrent donc d'activer leurs réseaux afin de décrypter, dans les dispositions juridiques complexes, les enjeux politiques d'un texte dont Frits Bolkestein et Jacques Delors ont tous deux déclaré qu'il aurait mérité un traité.

Les réseaux altermondialistes jouèrent également un rôle crucial car ils détenaient alors une expertise spécialisée depuis les mobilisations contre l'Accord généralisé sur le commerce des services (AGCS) dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces acteurs soulignaient par exemple la similitude entre la fourniture de services transfrontaliers par des personnes physiques se déplaçant dans un autre pays (désigné comme le mode 4) dans le cadre de l'AGCS et le principe du pays d'origine promu par la Commission européenne dans la directive services. Dans les deux cas, l'absence d'harmonisation des règles entraînait des problèmes de

concurrence réglementaire et salariale entre les différents pays. Un autre parallèle entre niveau global et niveau européen de gouvernance était la dénonciation de la confiscation – non pas par un accord politique explicite mais par les effets induits de mécanismes juridiques complexes – de la capacité des États à maintenir une régulation efficace des marchés sur leur territoire. Au sein du Forum social de Belgique, un personnage se positionna en expert et s'efforça de politiser la question : alors chercheur à Oxfam Belgique et spécialisé sur les questions relatives à l'OMC, Raoul-Marc Jennar animait également l'Unité de Recherche, de Formation et d'Information sur la Globalisation (URFIG) fondée en 2000 à Paris à l'initiative du sociologue français Pierre Bourdieu. Ses textes d'analyse de la proposition de directive fournirent un décryptage utile à d'autres organisations, dont Attac, qui ne disposaient pas toujours d'une expertise poussée sur les questions de marché intérieur. Raoul-Marc Jennar s'investit dans un groupe de travail d'Attac à Bruxelles visant à se positionner sur les différents amendements discutés au Parlement européen. En Allemagne, Thomas Fritz joua un rôle similaire de « militant-expert »²². Membre de deux ONG berlinoises spécialisées dans les questions d'environnement et de développement (*Weed et Blue 21*), il était depuis 2002, la tête pensante de la campagne anti-AGCS d'Attac Deutschland. Il produisit plusieurs textes sur la directive services, dont un commentaire dans la revue allemande de science politique *Blätter für deutsche und internationale Politik*. Ses premiers articles analysant la proposition de directive, provoquèrent une prise de conscience dans les milieux militants de la gauche radicale allemande qui constitua, au même moment, un réseau de



mobilisation sur les questions européennes : *Europa von unten*²³. Attac organisa un atelier sur le sujet lors de son université d'été 2004, puis une seconde conférence d'*Europa von unten* sur deux jours, dont un entièrement consacré à la directive Bolkestein²⁴. Les militants de ce réseau lancèrent à ce moment une intense campagne de terrain : le nombre important de réunions publiques au sein de divers groupes de militants visait à compenser l'absence quasi totale d'écho dans les médias allemands.

Dans les milieux parlementaires également l'expertise constitua l'instrument premier des résistances au texte. La députée au Bundestag Sigrid Skarpelis-Sperk, chargée depuis plusieurs années des questions liées à l'économie internationale et à la mondialisation au sein du *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD), était une figure de l'aile gauche du parti marginalisée sous l'ère Schröder. Elle fut contactée par les militants d'Attac, avec qui elle s'était également mobilisée sur la question de la libéralisation des services promues par l'OMC avec l'AGCS, lesquels lui firent part des diverses protestations et prises de position en Belgique et en France contre la proposition de directive services²⁵. Tandis que les ténors du groupe parlementaire étaient occupés aux différents projets liés à la grande réforme de l'État providence allemand entreprise par le chancelier Schröder (l'*Agenda 2010*), Sigrid Skarpelis-Sperk fut nommée rapporteure de la directive services. Les similitudes entre la proposition de directive européenne et l'AGCS lui parurent frappantes : elle engagea alors un ancien collaborateur du Parlement européen afin d'obtenir une analyse juridique plus détaillée du texte. Or, elle découvrit dans le courant de l'été

2004 que toutes les commissions parlementaires responsables au Bundestag, notamment la commission des affaires économiques qui était la commission compétente, avaient donné leur feu vert au gouvernement fédéral sans que le texte n'ait jamais été réellement examiné²⁶. Par un subterfuge lié au règlement intérieur du Bundestag, la rapporteure obtint la réouverture de la procédure d'examen du texte. Afin de rallier un maximum de parlementaires à sa cause, elle activa tous ses réseaux de connaissances, notamment au sein du monde de la culture et des médias publics, qui s'étaient particulièrement mobilisés contre l'AGCS²⁷. Le besoin d'une expertise large et complète sur le dossier constitua à la fois une raison objective et un prétexte stratégique permettant d'élargir la coalition anti-Bolkestein au groupe parlementaire SPD. Afin de contourner son isolement politique au sein du groupe, Sigrid Skarpelis-Sperk argua de l'ampleur du champ d'application de la directive et des besoins en expertise pour rassembler autour d'elle. Au lieu de traiter la question seule au sein de la Commission des affaires économiques, généralement peu encline à la rébellion antilibérale, elle obtint la mise en place d'un groupe de travail incluant non seulement les experts des affaires européennes, notamment des juristes, mais aussi les parlementaires (et leurs collaborateurs) spécialisés dans les questions d'éducation et de culture, plus hostiles aux mouvements de libéralisation²⁸. Elle parvint au final à rallier à sa cause l'ensemble du groupe parlementaire qui, à partir de 2005, exerça une pression cruciale sur le gouvernement fédéral et le Chancelier Schröder : jusqu'à ce moment-là, le ministre de l'économie social-démocrate (W. Clemens) s'était prononcé, y compris au sein du Conseil, en faveur du texte, y compris du principe



du pays d'origine. La mobilisation du groupe parlementaire et des syndicats, le chancelier Schröder désavoua le ministre de l'économie et se prononça en faveur d'une remise à plat du texte.

Enfin, les acteurs européens de la codécision s'inscrivirent dans une même logique d'instrumentation du débat par une contre-expertise. En novembre 2004, les deux rapporteuses sociales-démocrates du Parlement européen, la belge Anne van Lancker et l'allemande Evelyne Gebhardt, organisèrent une audition publique au Parlement européen. L'enjeu était de produire une contre-expertise opposable à celle de la Commission européenne. L'argumentation de la Commission visait à mettre en avant les bénéfices économiques (en termes de compétitivité et d'emploi) liés à la stimulation du commerce transfrontalier des services. La Commission s'était appuyée principalement sur une étude réalisée à sa demande par le bureau *Copenhagen Economics*²⁹, dont le rapport conclut que la mise en œuvre de la directive conduirait à une augmentation de 0,6% de la consommation de services ainsi qu'à la création de quelque 600 000 emplois³⁰. L'étude menée par le *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*³¹ en 2004 puis réactualisée en 2005, affirmait que l'application de la directive entraînerait une augmentation de 30 à 60% du commerce intra-européen³². À l'inverse, une série d'interventions par des représentants de multiples organisations (associations de consommateurs, employeurs, chambres de commerce, entreprises communales, DGB, Attac, etc) mirent l'accent sur les nombreux problèmes que soulevaient le texte : manque de sécurité juridique dans de nombreux secteurs, articulation incertaine avec la directive sur le détachement des travailleurs,

risques de dumping au niveau des règles sociales, fiscales et environnementales, encouragement de la libéralisation de certains services publics.

En somme, l'expertise fut l'instrument premier qui rendit possible les résistances à la directive Bolkestein. Son activation fut indissociable des réseaux de sociabilité politique. Dans un second temps, cependant, la transformation d'une telle expertise en instrument de mobilisation nécessita l'activation de réseaux matériels de communication.

Web et médias traditionnels : instruments des mobilisations en réseau et du débat public

Avant même les médias traditionnels, Internet est l'instrument premier des résistances à la directive Bolkestein. D'usage flexible, il est utilisé par les organisations contestataires tant comme un moyen d'interconnexion que comme véhicule de l'expertise. C'est parce que le web est facile d'accès qu'il est l'instrument alternatif favori des acteurs qui ont un accès limité aux grands médias. Internet est l'instrument par excellence qui matérialise les mobilisations en réseau.

Lors des premières mobilisations belges, c'est la plateforme Internet Stopbolkestein qui offrit un support à une large coalition réunissant l'ensemble des associations du forum social de Belgique ainsi que la majorité des partis politiques et ce sous une bannière officiellement non partisane. Si elle fut initiée par le PS belge, elle opérera largement en particulier en accord avec les deux syndicats (FGTB et CSC) ainsi que les ONG Oxfam Belgique et le Centre national de coopération au développement. Lancée depuis



Bruxelles, le site Internet devint rapidement un moyen très efficace de diffusion transnationale. Contre l'attente des responsables de l'initiative à l'Institut Émile Vandervelde (proche du PS), l'effet boule de neige fut important avec quelque 80 000 signatures individuelles et le soutien officiel de quelque 300 organisations dans dix pays européens. Le site fut traduit en six langues, mais le manque de moyens matériels a été un frein, notamment au regard de la communication avec la sphère associative en Europe centrale et orientale. Durant l'été 2004, le web permit une diffusion de l'expertise depuis la Belgique vers la gauche radicale française. La communication se fit essentiellement par e-mails, via des sites et des listes de diffusion. La première analyse de la directive par Raoul-Marc Jennar fut postée sur le site d'Attac France³³. Il s'agissait surtout, dans cette phase, de produire et de disséminer l'information pertinente à l'intérieur des réseaux potentiels de mobilisation. Le 19 octobre 2004, les opposants au Traité constitutionnel européen en France lancèrent leur campagne avec un *Appel des 200* signé par 200 personnalités (membres de partis politiques et élus locaux, responsables associatifs, syndicalistes, universitaires, artistes, etc.) issues de diverses mouvances de la gauche radicale. Cet appel fut l'acte fondateur du Comité national pour un « non » de gauche, coalition hétéroclite placée sous l'égide de la Fondation Copernic³⁴. Dans ce contexte, la diffusion de la « question Bolkestein » depuis les réseaux belges et européens fut perçue par les opposants au traité comme une véritable aubaine³⁵ : pour eux, la directive Bolkestein permettait « d'illustrer ce que signifie l'Europe libérale, ses conséquences sociales »³⁶. De fait, la focalisation du débat français sur les questions économiques et sociales

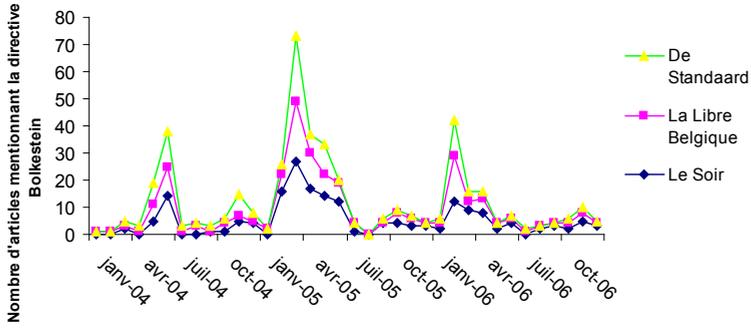
contribua largement à l'échec de la ratification du TCE par referendum le 29 mai 2005³⁷. L'utilisation efficace du web par les opposants de gauche qui menèrent une campagne active sur la toile fut un facteur crucial permettant de mobiliser contre le traité³⁸. Lors de la phase ultérieure de délibération au Parlement européen, entre juillet 2005 et février 2006, Internet continua d'être un instrument essentiel des résistances au projet de la Commission. Il fut surtout utilisé par les organisations altermondialistes et syndicales pour l'envoi de lettres de protestation ciblant les parlementaires européens ou encore pour diffuser et discuter la nature des amendements.

Après la phase de diffusion de l'expertise, qui a permis de consolider une analyse critique de la proposition de la Commission, l'enjeu fut de traduire l'analyse des dispositions juridiques en un discours plus politique et normatif capable de créer une résonance dans les opinions publiques. À cet égard, les médias traditionnels, et notamment la presse généraliste, furent l'instrument privilégié. Comme on l'a analysé en détail ailleurs³⁹, la notion d'Europe sociale fut la modalité de cadrage essentielle qui permit de légitimer l'opposition au texte. Le thème de l'Europe sociale se déclina principalement autour du refus du dumping social et réglementaire (et donc le refus du PPO), la défense des services publics, et le maintien de la capacité des États à réguler les marchés.

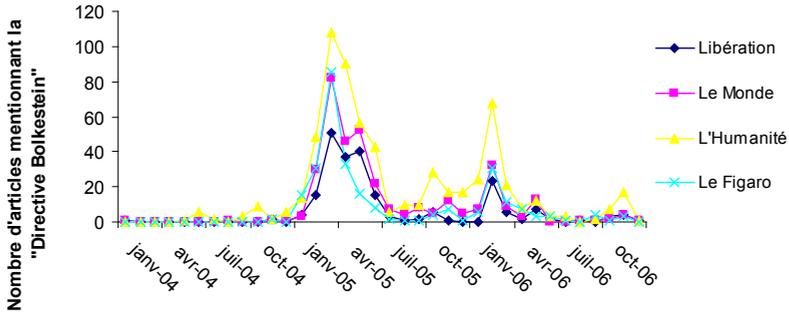
Comme le montrent les graphiques ci-dessous, la visibilité de la directive Bolkestein dans la presse dépend à la fois des temporalités différentes du débat dans les arènes nationales et des temps forts du processus décisionnel européen.



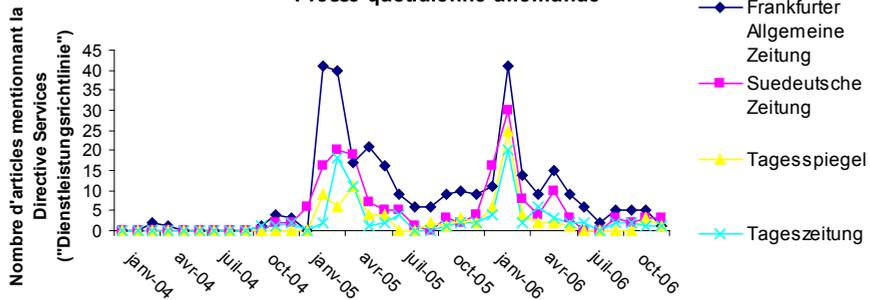
Presse quotidienne belge



Presse quotidienne française



Presse quotidienne allemande





En Belgique, on observa une première vague d'articles dès la mobilisation de la plateforme Stopbolkestein au printemps 2004 avec une première manifestation contre la directive réunissant 5 000 personnes au début du mois de juin. Puis la presse belge couvrit la campagne référendaire française au premier semestre 2005 et les débats autour de la première lecture du Parlement européen, qui scellera le compromis politique sur le texte en février 2006.

En France, le journal communiste *L'Humanité* lança au mois de mai 2004, et de manière isolée, une campagne d'information sur la directive services avec des interviews de militants belges et une couverture de la manifestation bruxelloise. Mais ce ne fut que dans le contexte référendaire que le débat prit son essor. Puis le sujet revint sur le devant de la scène au moment des débats parlementaires.

En Allemagne, la visibilité de la directive dans les médias fut en moyenne deux fois moins importante qu'en France. Outre la couverture du référendum français, l'intérêt des grands médias fut plus fort lors de la délibération parlementaire, phase durant laquelle l'ensemble des acteurs allemands (rapporteuse au Parlement européen, syndicats, groupe SPD au Bundestag) furent particulièrement actifs.

En comparaison avec d'autres formes plus expertes de résistances aux politiques européennes, c'est bien cette résonance dans l'espace public qui a permis l'impact de la contestation sur la décision. Dans les premiers mois de 2005, le président français Jacques Chirac, se positionna personnellement contre la directive alors que les

courbes du « oui » et du « non » s'inversèrent dans les sondages en vue du référendum du 29 mai. Au même moment, le chancelier Schröder fit face non seulement à la pression de son parti et des syndicats du DGB, comme on l'a vu plus haut, mais aussi à une campagne de presse (notamment dans le tabloïd *Bild* ou sur la chaîne de télévision publique ZDF) dénonçant le dumping social et salarial dans les usines d'équarrissage le long de la frontière polonaise. De manière significative, les deux chefs d'État et nombre de leurs homologues européens reprirent le cadrage normatif imposé par la gauche en invoquant, lors de la réunion du Conseil européen de mars 2005, la nécessité de défendre l'Europe sociale. Même les libéraux Juncker, Verhofstadt et Barroso diront « Oui à l'ouverture des marchés des services, non au dumping social ! » et appelèrent la Commission à revoir sa copie afin de garantir la « préservation du modèle social européen »⁴⁰. L'impact sur le Parlement européen sera également significatif qui se profilera comme le défenseur des droits des citoyens et de l'Europe sociale.

Conclusion

À la lumière du conflit sur la directive Bolkestein, cet article s'est intéressé aux instruments utilisés par des acteurs de gauche pour s'opposer à une initiative de la Commission européenne qu'ils considéraient comme l'illustration du biais néolibéral de l'intégration européenne. Les logiques de mobilisations mises à jour apportent une réponse en deux temps. D'une part, les organisations syndicales, associations et partis politiques ont mobilisé des réseaux et des acteurs détenant une expertise spécifique sur les questions juridiques et politiques liées à la libéralisation des



services. Ainsi, ils ont pu produire une analyse alternative du texte dénonçant les carences et les dangers de la proposition de directive. Cela était d'autant plus nécessaire afin d'échapper à l'étiquette eurosceptique et de légitimer une telle opposition que la Commission européenne présentait la directive comme le parachèvement du marché intérieur qui mènerait à une compétitivité accrue de l'Union européenne. Par un effet de mimétisme, la société civile organisée utilisait en partie les instruments mêmes de la technocratie européenne. D'autre part, l'usage d'instruments de communication leur permit d'extraire le débat de la routine bureaucratique du processus décisionnel européen pour mettre l'expertise au service de la politisation de la question tant au niveau national qu'européen. Le web fut l'instrument privilégié de cette démarche puisqu'il permit non seulement la coordination des réseaux mais aussi la communication externe au moment où les grands médias relayaient peu les critiques envers le texte. À la faveur du référendum français sur le Traité constitutionnel européen, puis de la forte mobilisation des acteurs allemands, les organes de presse ont ensuite pris le relais, assurant une résonance cruciale dans les opinions publiques. Ces dynamiques ont fortement pesé sur le cours de la codécision en incitant les grands dirigeants européens et les parlementaires à se prononcer en faveur d'une révision substantielle du texte. En conclusion, il serait une erreur, comme c'est souvent le cas d'opposer trop frontalement le registre expert, d'une part, qui serait réservé à des communautés de politiques publiques, et le registre politique et idéologique, de l'autre, qui serait quant à lui le fait des acteurs protestataires et partisans. La complexification, notamment via l'instrumentation, de la gouvernance s'impose

aux gouvernants comme aux gouvernés qui tenteraient de contourner ou de résister aux normes. Au final, la légitimité démocratique des politiques publiques dépend fortement d'une articulation satisfaisante, par le truchement des instruments de communication, entre logique d'expertise et logique politique. On peut supposer que ce constat n'est sans doute pas l'apanage de l'Union européenne.



ANNEXE :

Acteurs et arènes des mobilisations contre la directive Bolkestein

	Allemagne	Belgique	France	Union européenne
Partis politiques	SPD Die Linke	PS SPA	PS PCF LCR	PSE GUE/NGL
Syndicats	IG BAU Ver.di DGB	FGTB CSC	CGT CFDT	CES
Attac	Attac Deutschland	Attac Vlaanderen Attac Wallonie- Bruxelles	Attac France	

N · O · T · E · S

1. Hood C., *The Tools of Government*, Chatham, Chatham House, 1986; Howlett M., « Policy instruments, policy styles and policy implementation. National approaches to theories of instrument choice », *Policy Studies Journal*, Vol. 19, n° 2, 1991, pp. 1-21.
2. Lascoumes P. et Le Galès P. (éd.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004.
3. Lascoumes P. et Simard L., « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, Vol. 61, n° 1, 2011, pp. 5-22, p. 17.
4. P. Ravinet, « La coordination européenne "à la bolognaise". Réflexions sur l'instrumentation de l'espace européen d'enseignement supérieur », *Revue française de science politique*, Vol. 61, n° 1, 2011, pp. 23-49.
5. Kassim H. et Le Galès P., « Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach », *West European Politics*, Vol. 33, n° 1, 2010, pp. 1-21.
6. Lascoumes, P. et Le Galès, P. « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in P. Lascoumes et P. Le Galès, *op. cit.*, 2004.
7. Foucault, M., *Philosophie. Anthologie*, Paris, Gallimard, 2004, p. 617 (source : *La Volonté de savoir*).
8. Cf les différentes contributions dans *West European Politics*, Vol. 33, 2010.
9. Notamment : Marks G. et McAdam D., « On the Relationship of Political Opportunities and to the Form of Collective Action : The Case of the European Union » in Della Porta D. et al. (éd.), *Social Movement in a Globalizing World*, London, Macmillan Press LTD, 1999, pp. 97-111.
10. Kohler-Koch B. et Jobert B. (éd.), *Changing images of Civil Society: from protest to governance*, Abington, Routledge, 2008; Mahoney J. et van Deth J. W. (éd.), *New Participatory Dimensions in Civil Society: Professionalization and Individualized Collective Action* London, Routledge, 2010.
11. Parks L., « In the Corridors and in the Streets: A Comparative Study of the Impacts of Social Movement Campaigns in the EU », Unpublished PhD thesis, European University Institute, 2008.
12. Pour une tentative de théorisation de ces logiques, cf Crespy A., « European Integration and Resistance to Institutional Change: The Politics of Services Liberalization in the European Union », CES Papers - Open Forum, 2011, http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/OpenForum/CES_OFWP_7.pdf
13. Lascoumes, P. et Le Galès, P., *op. cit.*, 2004, chapitre introductif.
14. Crespy A. et Verschuere N., « Les résistances à l'Europe: une approche interdisciplinaire des conflits sur l'intégration européenne » in Wassenberg B. et al. (éd.), *Contre l'Europe? Anti-européisme, alter-européisme et euroscepticisme: les concepts*, Stuttgart, Steiner, 2010, pp. 121-40.
15. Radaelli C., « The public policy of the European Union: whither politics of expertise? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, n° 5, 1999, pp. 757-74.
16. Crespy A., *Qui a peur de Bolkestein? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne*, Paris, Economica, 2012.
17. S. Smismans, « Europäische Institutionen und Zivilgesellschaft: Diskurse und Interessen », in M. Knodt et B. Finke (ed.), *Europäische Zivilgesellschaft*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, pp. 105-128; J. Greenwood, « Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union », *British Journal of Political Science*, 37/2, 2007, pp. 333-357 ; J. Weisbein, « Le militant et l'expert. Les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, 4/2001, pp. 105-118. ; J. Weisbein, « Le lobbying associatif à Bruxelles entre mobilisations unitaires et sectorielles », *Revue internationale de politique com-*

parée, 9/1, 2002, pp. 79-98.

18. Diani, *op.cit.*; M. Marx Fereé et F. D. Miller, « Mobilization and leaning: toward an integration of social psychological and resource perspectives on social movements », *Sociological Inquiry*, 55/1, 1985, pp. 36-61.

19. Entretien avec un représentant de la CSC, Bruxelles, mars 2008.

20. CSC, « Services dans le marché intérieur – Proposition de directive », document non public, 18.01.2004.

21. Entretien avec un assistant parlementaire de la délégation SPA au Parlement européen, Bruxelles, février 2009.

22. Weisbein, J., « Le militant et l'expert. Les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, 4, 2001, pp. 105-118.

23. Littéralement : l'Europe d'en-bas.

24. Thomas Fritz, le représentant d'IG BAU, celui de Ver.di, ainsi qu'un fonctionnaire de la délégation *Linkspartei.PDS* au Parlement européen y sont les orateurs du panel dédié à la Directive Bolkestein. www.europa-von-unten.org (25.07.2009).

25. Entretien avec Sigrid Skarpelis-Sperk, ancienne membre du Bundestag (SPD), Berlin, décembre 2008.

26. *Ibid.* ; entretien avec Angelika Schwall-Düren, vice-présidente du groupe parlementaire SPD au Bundestag, en charge des questions européennes, Madrid, décembre 2008.

27. Entretien avec Sigrid Skarpelis-Sperk (SPD) (traduit de l'allemand).

28. *Ibid.*

29. Bureau de consultants danois spécialisé dans les conflits entre marché et régulation.

30. « Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services. Final report », Copenhagen Economics, January 2005.

31. Institut de recherche néerlandais spécialisé dans l'analyse économique.

32. « A quantitative Assessment of the EU proposals for the Internal Market for Services », Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 23.09.2004 ; « The free movement of services within the EU », octobre 2004, révisée en septembre 2005. http://www.cpb.nl/eng/news/2005_40.html (18.01.2008)

33. R.-M. Jennar, « Nouvelle agression néo-libérale de la Commission européenne », 21.03.2004, www.urfig.org (14.07.2009)

34. Fondée en 1998 sous les auspices de 300 personnalités co-fondatrices du monde politique, syndical, associatif et universitaire, la Fondation Copernic est un *think tank* d'orientation altermondialiste dont l'objectif est de « remettre à l'endroit tout ce que le libéralisme fait fonctionner à l'envers ». www.fondation-copernic.org

35. Entretien avec Claude Debons, représentant de la Fondation Copernic, coordinateur du Collectif national pour un non de gauche, Paris, février 2007 ; entretien avec Pierre Khalfa, responsable national de l'Union syndicale Solidaires, membre du Bureau et de Conseil scientifique d'Attac France, Paris, mai 2008.

36. Entretien avec Claude Debons.

37. S. Brouard, E. Grossmann et N. Sauger, *op. cit.*, 2005 ; A. Laurent et N. Sauger, « Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen: Comprendre le 'non' français », in (ed.), *Les Cahiers du Cevipof*, 2005 ; G. Ivaldi, *op. cit.* 2006.

38. G. Fouetillou, « Le web et le traité constitutionnel européen, Écologie d'une localité thématique compétitive », *Réseaux*, n°147, 2008/1, 229-257.

39. A. Crespy, 2012, *op. cit.*

40. « Le débat sur la Directive Bolkestein domine le sommet de Bruxelles », *Le Monde*, 22.03.2005.



R · É · S · U · M · É

Cet article examine comment des associations, syndicats et partis politiques de gauche, à l'origine minoritaires, ont réussi à mobiliser avec succès contre le projet de directive européenne de libéralisation des services, connue comme la « directive Bolkestein ». L'analyse révèle que deux instruments furent cruciaux: (1) la production d'une contre-expertise, permettant de contester légitimement le discours de la Commission européenne quant au bien-fondé de la directive et ainsi convaincre, au-delà de la gauche radicale, les décideurs plus modérés (sociaux-démocrates et certains chefs de gouvernement); (2) l'utilisation des médias (internet et médias traditionnels) afin de mobiliser d'abord au sein de réseaux politiques, puis plus largement de créer une résonance au sein des opinions publiques.

Abstract

This article examines how left-wing associations, unions and political parties could successfully mobilise against the proposal for a European directive liberalising services in the European Union, commonly known as the Bolkestein directive. The analysis sheds light on two crucial instruments : (1) the alternative expertise developed by the contentious actors allowed them to challenge in a legitimate manner the discourse of the European Commission and to eventually convince the mainstream decision makers (such as the Social Democrats and several heads of States and governments) ; (2) the use of both the internet and the traditional media enabled them to first activate political networks and then to reach out public opinions at large.