N° d'ordre NNT : 2023LYO20007

THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 483

Sciences sociales

Discipline : Science politique

Soutenue publiquement le 1er mars 2023, par :

Carole KERDUEL

Le naufrage de l'ouverture à la concurrence des services portuaires.

Quand des « perdants » de l'Europe réussissent à contester la libéralisation (2001-2017).

Devant le jury composé de :

Dorota DAKOWSKA, Professeure des Universités, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence, Présidente

Hélène MICHEL, Professeure des Universités, Institut d'Études Politiques de Strasbourg, Rapporteure

Amandine CRESPY, Professeure associée, Université Libre de Bruxelles, Rapporteure

Willy BEAUVALLET, Maître de conférences, Université Lumière Lyon 2, Examinateur

Yohann MORIVAL, Maître de conférences, Université de Lille, Examinateur

Cécile ROBERT, Professeure des Universités, Institut d'Études Politiques de Lyon, Directrice de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification** » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

Université Lumière Lyon 2

Ecole doctorale ED483 – Sciences sociales

Laboratoire Triangle UMR 5206

Le naufrage de l'ouverture à la concurrence des services portuaires : quand des « perdants » de l'Europe réussissent à contester la libéralisation (2001-2017)

Par Carole Kerduel

Thèse de doctorat de science politique

Sous la direction de Cécile Robert

Présentée et soutenue publiquement le 1er mars 2023

Devant le jury composé de :

Willy Beauvallet, Maître de conférences en science politique, Université Lumière Lyon II, Membre

Amandine Crespy, Professeure associée de science politique, Université Libre de Bruxelles, Rapportrice

Dorota Dakowska, Professeure de science politique, Sciences Po Aix, Membre

Hélène Michel, Professeure de science politique, Université de Strasbourg, Rapportrice

Yohann Morival, Maître de conférences en science politique, Université de Lille, Membre

Cécile Robert, Professeure de science politique, Institut d'études politiques de Lyon, Directrice de thèse

Remerciements

Je souhaite tout d'abord remercier Cécile Robert pour sa patiente direction – en particulier ces derniers mois – et pour m'avoir permis de faire arriver ce travail de recherche à bon port en me rappelant que l'on ne renonce pas arrivée sur l'arête sommitale.

Je tiens également à remercier Hélène Michel et Amandine Crespy pour avoir fait preuve de compréhension, ainsi que Willy Beauvallet, Dorota Dakowska et Yohann Morival.

J'adresse ma reconnaissance à Véronique Prudhomme pour son accompagnement lors de la CIFRE, en particulier lors des moments difficiles.

Je remercie également Audrey Vézian et Willy Beauvallet pour avoir pris le temps de me conseiller lorsque j'étais noyée dans les données.

Je remercie Charles, Flora et Karine de m'avoir donné de leur temps et prêté leurs yeux afin de patiemment relire les pages noircies pour combler les oublis, corriger les fautes et ajouter les virgules.

Je remercie ma famille qui s'est souvent demandé pourquoi je m'étais lancée dans cette folle entreprise.

Merci à mes amis de Bruxelles, de Paris, de Nantes, de Lyon et d'ailleurs de m'avoir encouragée lors de cette traversée en solitaire, de m'avoir patiemment écoutée parler avec passion de la libéralisation des services portuaires (oui, oui, c'est tout à fait possible), d'être restés alors que j'étais souvent absente, et surtout de m'avoir rappelé qu'il existait une vie à célébrer en dehors de ce travail de recherche.

Je remercie Laure pour m’avoir aidée à traverser la tempête par sa bonne humeur contagieuse.

Merci à Flora et François pour m’avoir offert un refuge lorsque je revenais à Lyon.

Je remercie enfin mon mari pour m’avoir épaulée, en particulier lors des coups de Trafalgar, pour avoir enduré à mes côtés ce très envahissant projet, et pour m’avoir aidée à grimper ce nouveau mont Blanc par son constant et indéfectible soutien.

Acronymes

Groupe PPE-DE/Groupe PPE : Groupe du parti populaire européen (démocrates-chrétiens) et des démocrates européens/Groupe du parti populaire européen (démocrates-chrétiens)

Groupe PSE/Groupe S&D : Groupe socialiste au Parlement européen/Groupe de l'alliance progressiste des socialistes et démocrates

Groupe ELDR/Groupe ADLE : Groupe du parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs/Groupe alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Groupe ECR : Groupe des conservateurs et réformistes européens

Groupe Verts/ALE : Groupe des verts/alliance libre européenne

Groupe GUE/NGL : Groupe confédéral de la gauche unitaire européenne/gauche verte nordique

Groupe UEN : Groupe union pour l'Europe des nations

Groupe EDD : Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences

Groupe EFDD : Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe

Commission TREN : commission parlementaire de la politique régionale, des transports et du tourisme

Commission TRAN : commission parlementaire des transports et du tourisme

DG TREN : Direction générale de l'énergie et des transports

DG MOVE : Direction générale de la mobilité et des transports

DG COMP : Direction générale de la concurrence

EBA : Association européenne des lamaneurs

ECSA : Association des armateurs de la communauté européenne

EMPA : Association européenne des pilotes maritimes

ESC : Association européenne des chargeurs

ESPO : Organisation européenne des ports maritimes

ETA : Association européenne des remorqueurs

ETF : Fédération européenne des travailleurs des transports

ITF : Fédération internationale des travailleurs des transports

IDC : Conseil international des dockers

FEPORT : Fédération des compagnies et terminaux portuaires privés européens

Sommaire

Remerciements 3

Acronymes 5

Introduction générale 9

Méthodologie 27

Avant-propos 27

La participation-observante (septembre 2013 – mars 2017) 38

Dispositifs de collecte mobilisés au cours de la CIFRE 65

Partie 1 : les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 89

Chapitre 1. Concurrencer la représentation installée de la libéralisation 91

La libéralisation, solution aux problèmes observés dans le secteur portuaire 95

Une représentation du problème et de la solution installée 99

Délégitimation des effets associés par la Commission à la libéralisation 115

Chapitre 2. Quand le lobbying institutionnel rencontre les répertoires d'action contestataire 155

Créer une solidarité entre les travailleurs portuaires 157

S'arroger un rôle homologue à celui des « permanents » dans le processus décisionnel 173

Chapitre 3 : le Parlement endosse le rôle de porte-parole des opposants à la libéralisation des services portuaires 185

Le Parlement, le colégislateur le plus proche des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires 188

Constitution progressive au Parlement d'une majorité opposée à la libéralisation des services portuaires 215

Concurrence entre les institutions pour définir l'intérêt général 243

Chapitre 4. Le Parlement s'érige en porte-parole du secteur portuaire 263

Analogie entre les dispositions de la nouvelle tentative et celles de la précédente 267

Cadrages des organisations représentant les opposants à la libéralisation de services portuaires 273

Emergence d'un réseau sur enjeu 281

Prédominance des logiques de légitimation sur la ligne politique des groupes 294

Partie 2 : les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » 323

Chapitre 5. Les opposants échouent à concurrencer de nouveau le cadrage de la Commission 325

Ajustement de la proposition pour affaiblir le cadrage des opposants 331

Effets de l'édulcoration sur le profil des représentants des intérêts des opposants 369

Effets de l'édulcoration sur les formes d'action des opposants 380

Chapitre 6. Les actions contestataires au service du lobbying institutionnel 425
La menace d'un recours à des actions contestataires comme levier de négociation 427
L'obtention d'une place dans les négociations : l'exemple des remorqueurs français..... 443
Chapitre 7. Le rapporteur endosse le rôle de porte-parole des opposants à la libéralisation..... 467
La progression des négociations comme levier de négociation..... 473
La division du travail parlementaire : un atout autant qu'un risque..... 491
Les trilogues, un espace de transactions..... 526

Conclusion générale 543

Références 557
Bibliographie..... 557
Sources documentaires..... 574
Annexes..... 587
Liste des entretiens semi-directifs conduits..... 587
Propositions législatives de la Commission rejetées 589

Introduction générale

> Ce côté relation interpersonnelle avec les assistants, les équipes parlementaires, les députés, etc., j'ai fortement bénéficié de son expérience au niveau national puisque finalement c'est le même travail que ce soit avec l'administration, avec les députés, la manière d'essayer d'obtenir des informations, de créer des relations, qui sont parfois devenues amicales. Je connais plein de personnes qui travaillent toute la journée avec des assistants parlementaires, qui se vouvoient et qui s'appellent « monsieur ». Après sur la manière, la méthode de travail, non, j'ai clairement bénéficié de cette « formation », enfin ce n'est pas vraiment une formation, je dirais plutôt ses conseils. Après, voilà, c'est un métier encore une fois qui relève beaucoup du bon sens : être poli, ne pas brutaliser les gens quand on leur parle, essayer d'être « sioux »[1].

À en croire ce représentant d'intérêt à Bruxelles du secteur portuaire, invité à définir comment il « influe, directement ou indirectement, sur l'élaboration des politiques, leur mise en œuvre et le processus décisionnel au sein des institutions de l'UE[2] » au nom des organisations que représente le cabinet de lobbying au sein duquel il travaille, la représentation d'intérêts à Bruxelles consiste à développer des relations avec les acteurs administratifs et politiques et à obtenir des informations sur le déroulement des négociations. Réfléchissant à ses pratiques, il met corollairement en évidence les qualités relationnelles communes nécessaires selon lui à la construction d'un réseau d'acteurs administratifs et politiques à Bruxelles : politesse, respect des interlocuteurs, honnêteté. Pourtant formé aux affaires européennes au sein d'un Institut d'études politiques, il passe sous silence cette formation initiale et valorise par contraste les apprentissages sur le terrain acquis au contact de collègues intervenant dans l'espace administratif et politique national avec lesquels il débute sa carrière dans la représentation d'intérêts. Représentante à Bruxelles des intérêts de deux organisations professionnelles nationales du secteur portuaire sur la même période, également au sein d'un cabinet de lobbying, notre perception et notre pratique de ce « métier » varient de celles de notre homologue. Ayant participé à des réunions avec des représentants d'organisations nationales aux profils divers (professionnels d'un secteur, ingénieurs, professionnels des affaires

[1] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

[2] Selon la définition que propose le registre européen de transparence d'une activité de lobbying. Registre des représentants d'intérêts – Consulter les statistiques du Registre (europa.eu).

publiques, etc.) aux fins de définir la position et les modalités de mobilisation de leur organisation, et ayant formé à la représentation d'intérêts à Bruxelles des représentants d'intérêts intervenant dans d'autres espaces administratifs et politiques (États-Unis), nous avons pu, au contraire, saisir la nécessité de détenir certaines propriétés sociales et la spécificité du mode d'intervention dans l'espace politique et administratif européen. Ce travail de recherche interroge les propriétés sociales et les pratiques des représentants d'intérêts à Bruxelles.

Le propos de cette introduction est de délimiter notre objet de recherche, d'expliciter l'état des recherches dans lequel il s'inscrit, puis de présenter notre problématique et nos hypothèses de recherche. Nous revenons sur les enjeux spécifiques de notre terrain ainsi que sur le dispositif de collecte de données que nous avons mis en place en complément de notre participation-observante dans un chapitre séparé.

Ce travail s'inscrit dans les travaux proposant une lecture sociologique de l'intégration européenne[3]. Mobilisant la sociologie des professions[4], la sociologie des champs[5], la sociologie politique[6], ces travaux mettent au jour les propriétés sociales et les pratiques des acteurs, sociaux et politiques, qui agissent dans l'espace administratif et politique européen[7]. Didier Georgakakis le définit comme un champ dans lequel s'inscrit une diversité d'acteurs[8]. Le « champ de l'eurocratie » est structuré autour de la distinction parmi les acteurs administratifs et politiques européens et les représentants d'intérêts entre les « permanents », qui vivent par et pour l'Union européenne, et les « intermittents » de l'Union européenne. Les capitaux « européens » – correspondant à des capitaux « bureaucratique à base technique »[9] et des

[3] Saurugger, Sabine. « Une sociologie de l'intégration européenne ? », *Politique européenne*, volume 25, n°2, 2008, pp. 5-22.

[4] Michel, Hélène (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2005.

Georgakakis, Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

[5] Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012.

[6] Courty, Guillaume et Michel, Hélène, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012, pp. 213–239.

[7] Michel, Hélène et Robert, Cécile (dir.), *La fabrique des « Européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010.

[8] Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012.

[9] Laurens, Sylvain, *L'administration comme lieu de politisation des enjeux sociaux. Une socio-histoire des luttes pour la monopolisation du capital bureaucratique*, habilitation à diriger les recherches, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2015.

capitaux relationnels professionnels et extra-professionnels[10] – qu'ils détiennent font des « permanents » les acteurs dominants de ce champ. Néanmoins, il remarque que des « intermittents », peuvent aussi y tenir une position d'autorité en raison de la position qu'ils occupent dans l'espace administratif et politique national, d'autant qu'ils ne sont pas non plus totalement dépourvus de capitaux « européens ».

L'intervention des représentants d'intérêts à Bruxelles selon les « attentes institutionnelles »[11] est conditionnée par la possession de propriétés sociales spécifiques – le multilinguisme, une formation universitaire spécialisée[12], une expérience professionnelle dans l'espace administratif et politique européen, a minima dans les institutions européennes, un ancrage sur le temps long à Bruxelles, la détention d'un réseau ou la capacité de s'en constituer un, etc. – ainsi que la maîtrise des jeux propres à l'espace politique et administratif européen (connaissance du système institutionnel et du processus décisionnel européens). S'intéressant à d'autres acteurs de l'espace politique et administratif européen, des travaux montrent que l'autonomie relative de cet espace[13] favorise sa clôture aux non-spécialistes[14].

Des travaux se sont intéressés aux franchissements des espaces – de l'espace national vers l'espace européen, et vice versa – des représentants d'intérêts au début ou au cours de leur carrière. Certains établissent que les passages de l'un à l'autre s'opèrent plus facilement pour les représentants d'intérêts ayant suivi des formations dédiées au lobbying[15], les savoir-faire et les savoir-être enseignés étant similaires entre les formations, qu'elles soient ou non centrées

[10] Baisnée, Olivier, « En être ou pas. Les logiques de l'entre-soi à Bruxelles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°166–167, 2007, pp. 110–121.

Courty, Guillaume et Michel, Hélène, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012,pp. 213–239.

Robert, Cécile, « Être socialisé à ou par "l'Europe" ? Dispositions sociales et sens du jeu institutionnel des experts de la Commission européenne », dans Michel, Hélène et Robert, Cécile (dir.), *La fabrique des « européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010, pp. 313–345.

[11] Beyers, Jan, "Policy issues, organisational format and the political strategies of interest organisations", *West European Politics*, volume 31, n°6, 2008, pp. 1188–1211.

[12] Klüver, Heike et Saurugger, Sabine, "Opening the black box: the professionalization of interest groups in the European Union", *Interest Groups and Advocacy*, volume 2, n°2, 2013, pp. 185–205.

[13] Georgakakis, Didier et Rowell, Jay (dir.), *The Field of Eurocracy: Mapping EU Actors and Professionals*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2013.

[14] Beauvallet, Willy et Michon, Sébastien, « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen », *Politix*, n°89, 2010, pp. 147–172.

[15] Courty, Guillaume, « Circulation et internationalisation des 'lobbyistes'. À la recherche des frontières de l'espace des professionnels de l'Europe », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

sur l'Union européenne[16]. D'autres travaux mettent également en évidence que les jeunes diplômés peuvent, en début de carrière, convertir au niveau national des propriétés internationales[17]. Inversement, il est possible pour les représentants d'intérêts de convertir à Bruxelles des ressources faiblement européanisées, mais ajustées en revanche aux attentes bureaucratiques. Toutefois, les travaux analysant les groupes d'intérêts par les espaces soulignent que les passages entre les deux espaces sont finalement rares. Ils montrent que leur étanchéité relève de la spécialisation des carrières des représentants d'intérêts par le biais de la formation[18], des capitaux accumulés dans le champ politique et administratif[19] et des liens familiaux et amicaux[20].

Des travaux mettent en évidence que les organisations représentant leurs intérêts à Bruxelles tendent à recourir à un mode de représentation spécifique à l'espace administratif et politique européen[21]. Avec la spécialisation du recrutement des représentants d'intérêts, le lobbying institutionnel, comme mode d'interaction avec les acteurs administratifs et politiques, se généralise en effet. Entendu comme un ensemble d'actions cumulables, exécutées dans un espace circonscrit aux institutions par une ou plusieurs personnes spécialisées agissant au nom de ces organisations, le lobbying institutionnel recouvre des pratiques très diverses, selon les acteurs qui le mobilisent : veille réglementaire ; cartographie des acteurs institutionnels ; rédaction de synthèses, rédaction et diffusion de papiers de position, mis à jour au gré des étapes du processus décisionnel, accompagnés de propositions d'amendements ; constitution d'un réseau d'acteurs au sein des institutions mobilisable pour obtenir des informations, soutenir ou

[16] Courty, Guillaume, *Le lobbying en France, Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang, 2018.

[17] Courty, Guillaume, « Circulation et internationalisation des 'lobbyistes'. À la recherche des frontières de l'espace des professionnels de l'Europe », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

[18] Michon, Sébastien, « Le lobbying dans l'espace des métiers de l'Europe. Une analyse relationnelle des auxiliaires de l'Europe politique », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

[19] Courty, Guillaume, « Circulation et internationalisation des 'lobbyistes'. À la recherche des frontières de l'espace des professionnels de l'Europe », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

[20] Kuus, Merje, *Geopolitics and Expertise. Knowledge and Authority in European Diplomacy*, Malden, John Wiley & Sons, 2014.

Michel, Hélène et Robert, Cécile (dir.), *La fabrique des « Européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010.

Shore, Cris, *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*, London, Routledge, 2000.

[21] Eising, Reiner, "Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union", *European Union Politics*, volume 8, n°3, 2007, pp.329–362.

« tuer » un amendement ; recours à l'expertise ; participation avec ou sans prise de parole et/ou organisation d'événements ; recherche de clients, participation aux consultations[22], etc. En tant que tel, le lobbying institutionnel constitue ainsi une forme professionnalisée et bureaucratique d'action, ajustée aux modalités dominantes du champ de l'eurocratie. Il se rapproche des pratiques du personnel politique et administratif européen[23] et se distingue des modes d'action protestataires s'accomplissant, le plus souvent, en dehors de l'espace institutionnel. Des travaux font néanmoins remarquer la variété des modes d'action et d'intervention employés dans l'espace administratif et politique européen et l'imputent à la diversité des profils des représentants d'intérêts se mobilisant à Bruxelles[24].

Des travaux défendent l'hypothèse que les modes d'action qu'emploient les groupes d'intérêts dépendent du type d'intérêts qu'ils représentent[25]. Ainsi, alors que les entreprises et les fédérations industrielles recourraient à des formes professionnalisées et bureaucratiques d'action, ajustée aux modalités dominantes de l'espace administratif et politique européen, les ONGs et les organisations syndicales useraient de modes d'action protestataires. Examinant comment les organisations syndicales représentent leurs intérêts dans le contexte de l'intégration européenne, des travaux mettent au contraire en évidence que les organisations syndicales représentant leurs intérêts à Bruxelles tendent finalement, comme d'autres groupes d'intérêts, à recourir au lobbying institutionnel au lieu d'employer des modes d'action

[22] Costa, Olivier, « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, pp. 147–168.

Courty, Guillaume et Michel, Hélène, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012, pp. 213–239.

Laurens, Sylvain, *Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015.

Lebrou, Vincent, *L'Europe loin de Bruxelles : acteurs, enjeux et controverses de la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne en France*, thèse de doctorat en science politique, Strasbourg, Université de Strasbourg, 2015.

Kerduel, Carole, « Les représentants d'intérêts du secteur portuaire, un groupe en voie d'européanisation », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens, Bruxelles*, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

[23] Shore, Cris, *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*, London, Routledge, 2000.

Georgakakis, Didier, *European Civil Service in (Times of) Crisis: a Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats*, London, Palgrave Macmillan, 2017.

[24] Klüver, Hélène, "Europeanization of lobbying activities: When national interest groups spill over to the European level". *Journal of European Integration*, volume 32, n°2, pp.175–191.

[25] Aspinwall, Mark, et Greenwood, Justin. *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability* (1st ed.), Routledge, 1998, 256p.

Greenwood, Royston, et al. "Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields", *The Academy of Management Journal*, volume 45, n°1, 2002, pp. 58–80.

contestataires[26]. Des travaux éclairent le renoncement à la mobilisation sociale au profit de formes bureaucratisées d'action par les difficultés qu'elles rencontrent à mobiliser leurs membres à un niveau transnational[27], d'autant qu'avec la libéralisation des marchés, les travailleurs se trouvent en concurrence, d'autres travaux l'éclairent par la recherche d'un statut d'interlocuteurs « qui comptent »[28] auprès des acteurs administratifs et politiques[29]. Des travaux rendent néanmoins compte des tensions au sein des organisations syndicales concernant le recours au lobbying institutionnel ou l'usage des modes d'action contestataires[30]. Certains – dénonçant le caractère « démonstratif »[31] de l'eurosyndicalisme[32] – préconisent de se conformer aux attentes des acteurs institutionnels en recourant à l'expertise, en rédigeant des papiers de position, etc. D'autres insistent sur la valorisation des spécificités des organisations syndicales – nombre d'affiliés comme source de légitimité politique, registre de la scandalisation, modes d'action contestataires, etc. – afin qu'elles ne soient pas « réduites à n'être que des groupements parmi d'autres »[33]. L'alignement de leurs pratiques avec les attentes institutionnelles ne conduit pas les organisations syndicales à totalement abandonner les modes d'action contestataires[34]. Elles peuvent y recourir dans des conjonctures politiques et institutionnelles spécifiques et par nature temporaires[35]. En conséquence, alors que le lobbying institutionnel s'impose comme le répertoire d'actions dominant, des travaux concluent que

[26] Marks, Gary, et McAdam, Doug, "Social movements and the changing structure of political opportunity in the European union", *West European Politics*, volume19, n°2, 1996, pp.249-278.

[27] Wagner, Anne-Catherine, *Vers une Europe syndicale. Une enquête sur la Confédération européenne des syndicats*, Paris, Éditions du Croquant, 2005.

[28] Faintrenie, Marie-Ange, *La multipositionnalité des lobbyistes européens. Constructions de carrières et identités stratégiques*, mémoire de Sociologie, Université de Limoges, 2010.

[29] Gobin, Corinne. *Consultation et concertation sociales à l'échelle de la Communauté économique européenne. Étude des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958-1991),* thèse de doctorat de science politique, sous la direction de Mario Telo, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1996.

[30] Weisbein, Julien. « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, volume 4, n°3, 2001, pp. 105-118.

[31] Crochemore, Kevin. « Le paradoxe syndical européen : les tensions entre échelons européen et international au sein de la fédération internationale des travailleurs des transports », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, volume 4, n°4, 2019, pp. 41-68.

[32] Hilal, Nadia, *L'eurosyndicalisme par l'action, cheminots et routiers en Europe*, L'Harmattan, Paris, 2007, 298 p.

[33]Michel, Hélène. « Le syndicalisme dans la « gouvernance » européenne. Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions », *Politique européenne*, volume 27, n°1, 2009, pp. 129-152.

[34] Hyman, Richard, "Trade Unions and the Politics of the European Social Model". *Economic and Industrial Democracy*, volume 26, n°1, 2005 pp.9–40

[35] Beauvallet, Willy. "The European Parliament and the politicisation of the European space - the case of the two port packages", dans Rowell Jay, et Mangenot Michel. *Reassessing Constructivism. A Political Sociology of the European Union*, Manchester University Press, 2010, pp.164-181.

Crespy, Amandine, *Qui a peur de Bolkestein ? : conflit, résistance et démocratie dans l'Union européenne*, Paris, Économica, 2012.

Haroche, Pierre, *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de démocratie*, Paris, Économica, 2009.

l'irruption du conflit dans l'espace politique et administratif est limitée à des « moments peu nombreux et peu fréquents »[36].

Des travaux interrogent comment des groupes d'intérêts réussissent à peser dans le processus décisionnel européen. S'appuyant sur la théorie des organisations, ils indiquent que leur poids dans les négociations dépend de l'accès de leurs représentants aux acteurs administratifs et politiques européens, lui-même conditionné par leur capacité à transmettre à ces acteurs des informations et de l'expertise qu'ils peuvent utiliser dans leur activité législative[37]. D'autres travaux établissent que la place des groupes d'intérêts dans la prise de décision repose également sur le fait que les acteurs administratifs et politiques reconnaissent leurs représentants comme des interlocuteurs, voire des « partenaires »[38]. Cette reconnaissance dépend en retour de leur observation de la culture du compromis et de l'expertise[39]. Des travaux signalent par exemple que les représentants d'intérêts ne mobilisant pas l'expertise comme ressource et registre de lobbying[40] tendent à être exclus du processus décisionnel européen[41]. Cette reconnaissance découle également de leur réputation ou de la confiance mutuelle qui s'est établie entre leurs représentants et les acteurs administratifs et politiques européens, c'est-à-dire de leur faculté à apparaître comme des interlocuteurs « crédibles et fiables »[42] ; le fait que les représentants d'intérêts et les acteurs administratifs et politiques européens partagent des

[36] Lefébure, Pierre et Lagneau, Eric, « Le moment Vilvorde : action protestataire et espace public européen », dans Balme, Richard, Chabanet, Didier et Wright, Vincent (dir.), *L'Action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 495–529.

[37] Bouwen, Peter, "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access", *Journal of European Public Policy,* volume 9, n°3, 2002, pp. 365–390.

[38] Michel, Hélène. « Le syndicalisme dans la « gouvernance » européenne. Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions », *Politique européenne*, volume 27, n°1, 2009, pp. 129-152.

[39] Robert, Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n°11, 2003, pp. 57–78.

Eymeri-Douzans, Jean-Michel., « Ce que faire l'expert pour la Commission européenne veut dire. Essai d'auto-analyse d'une trajectoire de socialisation », dans Michel, Hélène, et Robert Cécile (dir). *La fabrique des "Européens". Processus de socialisation et construction européenne,* Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010.

Abélès Marc, Bellier Irène. « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », dans *Revue française de science politique*, 46e année, n°3, 1996. pp. 431-456

[40] Saurugger, Sabine. « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, volume 52, n°4, 2002, pp. 375-401.

[41] Saurugger, Sabine (dir.), « Les approches sociologiques de l'intégration européenne. Perspectives critiques », *Politique européenne*, n° 25, 2008.

Beauvallet, Willy et Michon, Sébastien, « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen », *Politix*, n°89, 2010, pp. 147–172.

Robert, Cécile, *Politiques de l'expertise. Une sociologie des usages politiques de l'expertise à l'échelle européenne*, habilitation à diriger des recherches, Université Lumière Lyon II, 2013.

[42] Beauvallet, Willy, « Une entreprise politique : la défense des intérêts socio- économiques des Outre-mer auprès de l'Union européenne », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), EU affairs : sociologie des lobbyistes européens, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

expériences (académiques, professionnelles) communes et des réseaux de sociabilité y contribuent. Elle est par ailleurs attachée à l'ancienneté de leur ancrage dans l'espace administratif et politique européen[43]. Corollairement, des travaux rapportent que l'investissement des groupes d'intérêts conditionne la capacité des organisations à peser dans le processus législatif[44]. Des organisations, dont les représentants ne sont pas ancrés sur le temps long dans l'espace administratif et politique européen, ne sont pas dédiés à la représentation d'intérêts à Bruxelles et ne détiennent pas des compétences et expertises spécifiques, ont ainsi une influence limitée sur la décision.

Ce travail de recherche entend compléter et étendre les connaissances relatives aux propriétés sociales et aux pratiques des représentants d'intérêts à Bruxelles en analysant la construction de la politique portuaire européenne entre 2001 – la publication de la première tentative de la Commission européenne d'ouvrir à la concurrence les services portuaires[45] – et 2017, l'adoption du règlement établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports, dit règlement « services portuaires »[46].

En quoi la politique portuaire européenne est-elle intéressante pour l'étude des propriétés sociales et des pratiques des représentants d'intérêts à Bruxelles ? La mobilisation à Bruxelles des acteurs s'opposant à l'ouverture à la concurrence des services portuaires offre un exemple d'acteurs, dépositaires de ressources faiblement européanisées et maîtrisant mal les savoir-être et les savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles, qui réussissent pourtant à peser sur la législation dont ils font l'objet. Au début des années 2000, tandis qu'une minorité d'acteurs portuaires (travailleurs portuaires et prestataires de services techniques nautiques) – ceux dont l'activité serait menacée par sa mise en œuvre dans le secteur portuaire – s'opposent à l'ouverture à la concurrence des services portuaires, la majorité des acteurs portuaires et du transport maritime la soutient. À Bruxelles, les acteurs du secteur portuaire sont représentés par

[43] Courty, Guillaume et Michel, Hélène, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012, p. 213–239.

[44] Morival, Yohann. « « L'Europe dérange l'organigramme ». Le travail de l'Europe au sein des organisations patronales françaises depuis 1956 », *Politique européenne*, volume 57, n°3, 2017, pp. 116-141.

[45] Union européenne. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires COM(2001) 35 final, 12 février 2001.

[46] Union européenne. Règlement (UE) 2017/352 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports, 15 février 2017.

une dizaine d'organisations européennes, tandis que les acteurs nationaux[47] disposant d'un bureau de représentation à Bruxelles font exception. Les premières organisations européennes sont créées dès la fin des années 1950 dans le sillage de l'entrée en vigueur du traité de Rome : le Comité de liaison européen des commissionnaires et auxiliaires de transport du marché commun (CLECAT) en 1958, l'Association européenne des pilotes maritimes (EMPA), l'Association européenne des remorqueurs (ETA) et l'Association européenne des chargeurs (ESC) en 1963, l'Association des armateurs de la communauté européenne (ECSA) en 1965 et l'Association européenne des lamaneurs (EBA) en 1977. Faute d'agenda politique, les associations professionnelles européennes relèvent davantage du « club » de socialisation (van Hooydonk, 2013), d'échange d'informations et de bonnes pratiques que d'un réel lobby bruxellois. Une deuxième vague se constitue cependant en 1993, coïncidant avec l'entrée en vigueur du marché unique et la publication d'initiatives en vue d'une politique commune des transports : l'Organisation européenne des ports maritimes (ESPO), créée à partir d'un groupe de travail réunissant les autorités portuaires établi en 1974 par la Commission, la Fédération des compagnies et terminaux portuaires privés européens (FEPORT), l'Association européenne de dragage (EuDA), et l'Association européenne des courtiers et agents maritimes (ECASBA). Si la date de création de ces organisations montre que les acteurs portuaires s'intéressent de longue date à l'espace européen, au début des années 2000 une grande partie des représentants européens et nationaux du secteur sont, paradoxalement, des « novices » de l'Europe aux ressources inadaptées, voire inexistantes, à l'espace européen ; cela s'explique en partie par l'arrivée tardive, au regard des autres modes de transport, de la politique portuaire à l'agenda politique européen[48]. Reprenant la typologie de Didier Georgakakis[49], nous distinguons parmi les représentants d'intérêts du secteur portuaire des « permanents », représentant les acteurs portuaires et du transport maritime soutenant la libéralisation des services portuaires à Bruxelles, et des « intermittents », représentant, au début des années 2000, les opposants à la libéralisation des services portuaires.

[47] Ce sont notamment des associations professionnelles nationales, des associations/fédérations regroupant des entreprises, des autorités portuaires, des représentations syndicales nationales.

[48] Jusque dans les années 1990, et alors que le nombre d'États membres maritimes croît avec les élargissements, la Commission européenne n'adopte en effet pas de mesures spécifiques au secteur portuaire. L'approche de non-intervention est alors soutenue par les autorités portuaires réunies au sein du groupe de travail établi en 1974. À l'inverse, le Parlement européen joue un rôle dans la mise à l'agenda de la politique portuaire européenne avec l'adoption de plusieurs rapports d'initiative (1974, 1983 et 1993), de même que la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). En effet, la recrudescence, dans les années 1990, des affaires concernant des entorses à la libre prestation de services et à la libre concurrence amène finalement la Commission à se saisir du sujet, à la fin des années 1990.

[49] Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012.

Si, au début des années 2000, ils ne sont pas académiquement formés aux affaires européennes, les représentants des acteurs portuaires et du transport maritime soutenant la libéralisation des services portuaires acquièrent des connaissances concernant le système institutionnel et le processus décisionnel européens par l'expérience de l'Europe. Leur carrière et leurs réseaux professionnels sont ancrés sur le temps long à Bruxelles. Le secrétaire général d'ECSA représente en effet les intérêts de l'Association européenne depuis 1991[50] tandis que le représente d'ESC, depuis 1996. La secrétaire générale d'ESPO occupe cette fonction de la création de l'organisation européenne en 1993 jusqu'à son remplacement en 2000 par l'ancien représentant des intérêts de FEPORT à Bruxelles. En outre, le représentant d'ECASBA entre 1996 et 2000, avant la publication de la proposition de directive de 2001, est présent à Bruxelles depuis 1993, représentant simultanément les intérêts de FEPORT à Bruxelles[51]. Au début des années 2000, la représentation d'intérêts à Bruxelles est, pour la plupart d'entre eux[52], l'activité professionnelle principale. Ancrés sur le temps long au sein du champ de l'eurocratie, aux mêmes postes le plus souvent, et intervenant au nom de leur organisation dans le cadre des négociations de propositions législatives concernant le transport maritime, les représentants des acteurs portuaires et du transport maritime sont, à la publication de la proposition de directive de 2001, connus des acteurs administratifs et politiques européens. En outre, au sein des organisations nationales représentant les acteurs portuaires et du transport maritime soutenant la libéralisation, des professionnels des affaires publiques effectuent occasionnellement du lobbying à Bruxelles ou représentent leurs intérêts dans le cadre des négociations d'une proposition législative européenne du niveau national. Si le libellé de leur poste peut comporter le terme « européen.nes », la grande majorité ne détient en revanche pas de ressources proprement européennes et n'est pas physiquement située à Bruxelles.

Par contraste à la relative homogénéité des profils des représentants des acteurs soutenant la libéralisation des services portuaires, ceux des représentants des acteurs opposés à la libéralisation des services portuaires sont caractérisés par leur diversité. Au sein des organisations qui les représentent, la représentation d'intérêts est en effet prise en charge par

50 Il représente les intérêts d'ECSA auprès des acteurs administratifs et politiques européens en qualité de secrétaire général pendant les négociations des propositions de 2001 et de 2004. À son départ à la retraite en 2013, il est remplacé par l'ancien secrétaire général d'ESPO, qui assure la représentation des intérêts de l'Association pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » publié en 2013.

51 En sus des intérêts d'ECASBA, il représente les intérêts de FEPORT entre 1993 et 2000.

52 La représentation d'intérêts à Bruxelles n'est pas la seule activité professionnelle du secrétaire général de CLECAT. Si la représentation d'intérêts à Bruxelles est l'activité professionnelle principale du représentant des intérêts d'ECSABA à Bruxelles avant la publication de la proposition de directive de 2001, son temps de travail est divisé entre deux organisations européennes.

des permanents syndicaux (travailleurs portuaires), des professionnels du secteur portuaire (prestataires de services techniques nautiques) ou un avocat (entreprises de remorquage). Par le biais des postes qu'ils ont détenus – ou qu'ils continuent d'occuper – avant celui qu'ils tiennent au sein des organisations supranationales représentant les travailleurs portuaires, au début des années 2000, les représentants des travailleurs portuaires au sein des organisations supranationales sont des permanents syndicaux, dont la fonction est d'incarner leur organisation et d'en représenter les intérêts. Au sein des organisations syndicales nationales leur étant affiliées, la représentation des intérêts au sein de l'espace portuaire et au niveau national est similairement prise en charge par des permanents syndicaux s'étant formés « sur le tas » à la représentation d'intérêts ou ayant suivi des formations en droit, en sciences politiques, etc. À la différence des représentants des travailleurs portuaires à l'échelle européenne, ceux des prestataires de services techniques nautiques sont, au sein des organisations nationales et européennes, des lamaneurs et des pilotes professionnels, pourvus de l'expertise technique de leur métier. Les ports étant des espaces socio-économiques territorialement ancrés, qui font l'objet, au niveau national, de politiques publiques, ils sont occasionnellement engagés dans des négociations au sein de l'espace portuaire, voire au niveau national, dans le cadre des réformes portuaires nationales. S'ils ont déjà fait l'expérience de la représentation d'intérêts dans l'espace administratif et politique national, leurs compétences en matière de relations publiques sont néanmoins plus limitées que celles des représentants syndicaux. Enfin, avec la publication de la proposition de directive de 2001, l'Association européenne représentant les entreprises de remorquage recrute un avocat spécialisé dans le transport maritime. Similairement aux « permanents », la formation initiale des « intermittents » représentant les opposants à la libéralisation n'est pas en lien avec les affaires européennes. En revanche, contrairement aux représentants des acteurs portuaires et du transport maritime soutenant la libéralisation, étant pour beaucoup habituellement éloignés de Bruxelles, leur ancrage géographique fait obstacle à leur acculturation à Bruxelles. Les secrétariats de deux des trois organisations supranationales représentant les intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles sont respectivement situés à Londres (ITF) et à Barcelone (le Conseil international des dockers (IDC)). Si le secrétariat de l'organisation européenne représentant les travailleurs portuaires détient effectivement un bureau de représentation à Bruxelles, le représentant des intérêts des travailleurs portuaires en son sein continue en parallèle d'assurer ses fonctions au sein d'un syndicat allemand. Parmi les organisations européennes représentant les prestataires de services techniques, deux d'entre elles n'ont pas de bureau de représentation à Bruxelles (EMPA et EBA) tandis que la troisième le transfère de Londres à Bruxelles en 2002 pendant les

négociations de la proposition de directive de 2001. Faute d'agenda politique, les associations professionnelles européennes relèvent davantage du « club » de socialisation (van Hooydonk, 2013) permettant à leurs membres d'échanger de bonnes pratiques techniques et des informations – EBA a d'ailleurs été fondée dans ce but – que d'un lobby bruxellois. Contrairement à d'autres représentants au sein de l'organisation européenne représentant les travailleurs des transports – la Commission légiférant pour d'autres modes de transport – celui représentant les travailleurs portuaires intervient de manière limitée dans l'espace administratif et politique européen, faute d'actualité législative. Ainsi, au début des années 2000, les représentants à Bruxelles des opposants à la libéralisation des services portuaires sont dépositaires de ressources, accumulées dans d'autres espaces administratifs et politiques[53], faiblement européanisées, mais ajustées en revanche aux attentes bureaucratiques.

La proposition de directive de 2001 concernant l'accès au marché des services portuaires est rejetée par le Parlement européen en troisième lecture, fin novembre 2003. Publiée quelques mois après le rejet de la première, la deuxième tentative de la Commission d'ouvrir le marché des services portuaires connaît un sort similaire. Introduite en 2004, elle est rejetée par le Parlement, cette fois, dès la première lecture, en mars 2006. Sept ans après le rejet de la proposition de directive de 2004, la Commission publie une proposition de règlement « services portuaires ». Contrairement aux deux précédentes tentatives, il est adopté. Néanmoins, il ne comprend quasiment pas de références à l'ouverture du marché des services portuaires. Les colégislateurs ont en effet supprimé la plupart des dispositions de la proposition législative initiale de la Commission concernant la libéralisation.

Par trois fois, le dénouement – rejet ou législation dépourvue de dispositions relatives à la libéralisation – des négociations va dans le sens des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires ; les organisations les représentant se mobilisent à Bruxelles pour obtenir le rejet des propositions de la Commission visant à ouvrir à la concurrence des services portuaires, l'exclusion des acteurs dont ils défendent les intérêts du champ d'application de ces propositions ou, en dernier recours, l'atténuation de ces dispositions concernant la libéralisation. La conclusion des négociations des trois propositions de la Commission visant à

[53] Courty, Guillaume, « Circulation et internationalisation des « lobbyistes ». À la recherche des frontières de l'espace des professionnels de l'Europe », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

ouvrir à la concurrence les services portuaires invite à se demander comment les organisations représentant les opposants à sa mise en œuvre dans le secteur portuaire parviennent à surmonter les barrières à l'entrée du champ de l'eurocratie de façon qu'au moins l'un des deux colégislateurs (négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004), ou les deux (négociations de la proposition du règlement « services portuaires ») soutiennent leurs préférences ?

Que pouvons-nous apprendre des « intermittents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles ?

Nous souhaitons enrichir les travaux interrogeant les franchissements des espaces administratif et politique – de l'espace national vers l'espace européen, et vice versa – des représentants d'intérêts. Alors qu'ils tendent à conclure à une fermeture de l'espace politique et administratif européen, l'analyse de la mobilisation d'acteurs ordinairement éloignés de Bruxelles dont les ressources et les pratiques ont principalement été constituées dans l'espace administratif et politique national nous permet de voir comment ils circulent entre ces deux espaces afin d'en défendre les intérêts.

Nous souhaitons également accroître les connaissances concernant les stratégies d'adaptation et d'apprentissage des pratiques des représentants d'intérêt au contexte européen. Nous en mettons au jour plusieurs – apprentissage par l'expérience, aide apportée par des acteurs administratifs et politiques européens, recrutement de profils dotés des ressources européennes nécessaires et dédiés à la représentation d'intérêts, sous-traitance de la représentation d'intérêts à des « permanents » – en fonction du niveau de représentation et de la fonction occupée dans l'espace portuaire par les acteurs du secteur portuaire.

Nous aspirons en outre à compléter les savoirs portant sur l'investissement des acteurs sociaux à Bruxelles. La démarche chronologique de la démonstration et la mise en perspective de la mobilisation de plusieurs acteurs nous permet d'observer différentes stratégies d'investissement – ancrage sur la durée dans l'espace administratif et politique européen ou allers-retours entre Bruxelles et le niveau national en fonction de l'agenda politique – et de constater leur évolution dans le temps, au regard notamment des résultats, positifs ou négatifs, obtenus, dans le cadre des négociations auxquelles les acteurs ont participé et de l'actualité législative.

Nous entendons enfin affiner les travaux ayant fait l'hypothèse d'un délaissement chez les organisations syndicales se mobilisant à Bruxelles des répertoires d'action contestataires au profit d'une forme professionnalisée et bureaucratique d'action. Alors qu'ils sont souvent opposés dans la littérature[54], l'étude de la mobilisation des organisations supranationales et syndicales représentant les travailleurs portuaires à Bruxelles nous permet de montrer que le lobbying institutionnel et les modes d'action contestataires ne s'excluent pas mutuellement et, comment au contraire, les organisations les utilisent de façon complémentaire[55].

Problématique et hypothèses de recherche

L'issue des négociations des trois tentatives de la Commission d'ouvrir les services portuaires à la concurrence invite à se demander comment des acteurs aux ressources et aux répertoires d'action a priori inadaptés au champ de l'eurocratie parviennent à contester la libéralisation comme objectif de politique publique au niveau européen.

Afin d'expliquer comment ces acteurs ont pu peser sur le processus de négociation des trois propositions législatives de la Commission visant à ouvrir à la concurrence le marché des services portuaires, nous formulons plusieurs hypothèses.

Notre première hypothèse, que nous vérifions dans les chapitres 1 et 5, envisage le discours comme un facteur explicatif des phénomènes de résistance et de contestation de politiques publiques. Nous croyons qu'en mobilisant un discours – défini comme les idées et les modes par lesquels elles sont véhiculées – adapté aux attentes des acteurs administratifs et politiques européens, les représentants des opposants à la libéralisation parviennent à délégitimer les

[54] Wagner, Anne-Catherine, « Les syndicalistes de la Confédération européenne des syndicats : un capital européen spécifique ? » dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'Union européenne*, Paris, Économica, 2012, pp. 241–256.

[55] Roullaud, Élise, « "Tant qu'il y a des choses à sauver, on s'implique". La négociation à la Confédération paysanne, un travail qui va de soi ? », dans Gassier, Yolaine, Giraud, Baptiste (dir.), *Le travail syndical en actes. Faire adhérer, mobiliser, représenter*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020, pp. 221–243.

valeurs que la Commission associe à la solution de politique publique qu'elle formule, et à ce que les acteurs administratifs et politiques partagent leur représentation de cette solution.

Une deuxième hypothèse, que nous discutons dans les chapitres 2 et 6, est liée à l'irruption du conflit dans un espace habituellement structuré autour de logiques empruntant plutôt aux processus bureaucratiques[56]. Nous supposons que les actions contestataires permettent aux organisations qui les coordonnent de s'arroger une place dans les négociations qu'elles n'auraient pas obtenue par le lobbying institutionnel. Elles modifient le rapport de force à l'œuvre à la publication de la proposition de directive de 2001. Alors qu'ils étaient à la périphérie du groupe des représentants d'intérêts du secteur portuaire, les acteurs administratifs et politiques en viennent à considérer leurs représentants comme des interlocuteurs qui comptent.

Une troisième hypothèse, que nous interrogeons dans les chapitres 3, 4 et 7, est attachée aux logiques de légitimation et d'accès au Parlement. Les députés européens étant des élus soucieux de mettre en scène leur proximité avec l'extérieur des espaces européens, nous conjecturons que la position des acteurs portuaires de leur État membre, voire de leur circonscription électorale, participe à déterminer les amendements que les députés européens déposent et l'attitude de vote qu'ils observent en commission parlementaire ou en séance plénière.

Plan de la thèse

Ce travail de recherche répond à la problématique en deux temps. La première partie revient sur les négociations aboutissant au rejet par le Parlement, respectivement en 3ème et en 1ère lecture, des propositions de directive de 2001 et de 2004. Le chapitre 1 traite de la construction et de la diffusion par les opposants à la libéralisation des services portuaires de cadrages discursifs concurrentiels à celui de la Commission. Nous montrons comment, afin que leur mobilisation ne soit pas réduite à la défense de leur statut – la libéralisation attaquerait leurs

[56] Robert, Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n°11, 2003, pp.57–78.

conditions de travail – ils en déplacent les enjeux par le biais du lobbying institutionnel, en associant la libéralisation à la remise en cause de la sécurité des opérations portuaires et à la transformation des ports en « ports de complaisance ». Le chapitre 2 porte sur le recours par les manutentionnaires de marchandises – concomitamment à l'usage du lobbying institutionnel par les organisations qui les représentent à Bruxelles – à des répertoires d'action contestataires (grèves et blocages dans les ports, manifestations à Strasbourg et à Bruxelles). Nous analysons comment ces organisations supranationales coordonnent des mobilisations transnationales – synchronisées avec le calendrier des négociations de la directive, et relayées par les médias – afin d'affecter économiquement les utilisateurs des ports, qui demandent la libéralisation des services portuaires pour réduire leurs frais d'escale ; elles leur permettent également de capter l'attention des gouvernements nationaux – pour lesquels les ports constituent des portes d'entrée et de sortie des marchandises, ainsi que de redistribution de celles-ci vers l'arrière-pays – et des élus des territoires au sein desquels sont situés les ports. Le chapitre 3 aborde le rôle de porte-parole des opposants à la libéralisation qu'endosse graduellement le Parlement. Nous examinons comment, sous la pression extérieure (effet conjugué du lobbying institutionnel et des répertoires d'action contestataires), le Parlement devient le lieu de redéfinition des cadres d'analyse du problème politique. Le chapitre 4 concerne l'émergence d'un réseau sur enjeu[57] – la convergence d'intérêts variés autour d'un objectif commun, ici, le rejet de la proposition de 2004 – dans le cadre des négociations de la proposition de 2004. Nous étudions comment, en rejoignant la coalition des acteurs opposés à la libéralisation des services portuaires en raison du contenu de la proposition de 2004, et des actions contestataires qu'elle générerait de nouveau, les utilisateurs du port, les autorités portuaires et les opérateurs de terminaux, qui soutenaient pourtant la proposition de 2001, scellent le sort de la proposition de 2004. La seconde partie a pour objet d'expliquer comment, alors que les manutentionnaires de marchandises sont exclus du champ d'application, le règlement « services portuaires », bien qu'adopté par les colégislateurs en 2017, est expurgé des dispositions relatives à la libéralisation. Le chapitre 5 discute des effets limités des cadrages discursifs des opposants à la libéralisation. Nous interrogeons comment, anticipant un rapport défavorable avec les manutentionnaires de marchandises, la Commission freine initialement la portée de ces cadrages en modifiant les moyens de mettre en œuvre l'ouverture à la concurrence des services portuaires, et en satisfaisant des demandes formulées par le Parlement lors des négociations précédentes. Le chapitre 6 s'intéresse à l'usage des répertoires d'action contestataires, alors que

[57] Greenwood, Justin, *Representing Interests in the European Union*. New York, McMillan, 1997.

le lobbying institutionnel est plébiscité par les instances de représentation des acteurs portuaires dans le cadre des négociations. Nous apprécions comment, en menaçant de déployer des actions protestataires, des organisations représentant des travailleurs portuaires – nationales et européenne – s'arrogent une place dans les négociations qu'elles n'auraient jamais obtenue par le lobbying institutionnel et permettent au lobbying institutionnel de porter ses fruits. Enfin, le chapitre 7 évoque le rôle de porte-parole des opposants à la libéralisation qu'assume derechef le Parlement. Nous déterminons comment des pressions extérieures et intérieures à l'institution, conjuguées à l'agenda politique du rapporteur conduisent le Parlement à être de nouveau le lieu de redéfinition des cadres d'analyse du problème politique. En conclusion, nous engageons une réflexion sur le profil et les pratiques des représentants d'intérêts et comment ils conditionnent la capacité des organisations à peser dans le processus décisionnel européen.

Méthodologie

Avant-propos

Avant d'étudier mon dispositif de collecte de données, je reviens sur les trois premières années de mon doctorat que j'effectue sous contrat CIFRE dans un cabinet de lobbying français basé à Bruxelles. Dans cet avant-propos, j'étudie comment les conditions dans lesquelles se déroule ma CIFRE m'empêchent de travailler sur mon projet de recherche, participant à créer des problèmes que j'aborde dans ce chapitre. Sur les 36 mois de mon contrat CIFRE, j'y consacre moins d'un an[58].

Le dispositif CIFRE fait l'objet de travaux réflexifs d'auteurs engagés dans le dispositif sur lesquels je reviens dans cet avant-propos. Salarié.e, le ou la doctorant.e occupe une place au sein d'une chaîne hiérarchique qui peut opérer une pression notamment sur son temps de recherche ou son travail de terrain. En convention CIFRE, le temps est un enjeu de la relation entre la structure d'accueil et le ou la doctorant.e, pouvant être l'objet d'âpres tractations à la négociation du contrat, et en cours de contrat. Si la présence physique du/de la doctorant.e est partagée entre la structure d'accueil et le laboratoire, son temps de travail doit être exclusivement consacré à la recherche ; la finalité de la CIFRE étant la soutenance de la thèse[59]. Néanmoins, il n'est pas rare que le temps soit « capté » par la structure d'accueil. La littérature sur les expériences de CIFRE identifie trois déroulements types : le déroulement « idyllique », le déroulement « mixte » et le « détournement »[60]. En situation « idyllique », le ou la doctorant.e dédie la totalité de son temps de travail à sa recherche sans participer à des activités

[58] Ce temps aurait pu être davantage réduit sans l'intervention de ma directrice de thèse avec l'appui de la conseillère « financements et emploi pour les doctorants et docteurs » de mon université de rattachement.

[59] Gaglio, Gérald, « En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat », *Socio-logos* [En ligne], 3 | 2008, mis en ligne le 24 décembre 2008, consulté le 20 avril 2018.

[60] Morillon, Laurent, « De l'idylle au détournement, quels apports des CIFRE en Sciences de l'Information et de la Communication ? », seizième congrès SFSIC « Les sciences de l'information et de la communication : affirmation et pluralité », Compiègne, 11-13 juin 2008.

professionnelles[61]. Le déroulement « mixte » est caractérisé par un partage relativement équilibré entre le temps consacré à la recherche et la réalisation de tâches professionnelles. Le risque est que la prise en charge de missions professionnelles se fasse graduellement au détriment de la progression du projet de recherche, de telle sorte que le ou la doctorant.e ne dispose plus du temps nécessaire à sa recherche[62]. Enfin, la convention CIFRE peut faire l'objet d'un « détournement » au profit de la structure d'accueil. En dépit des dispositions initiales du contrat, le ou la doctorant.e consacre la majeure partie de son temps à la réalisation de tâches professionnelles ; le travail de recherche est déconnecté, volontairement ou non, du reste des activités de l'entreprise[63], le responsable en entreprise choisissant d'ignorer la partie recherche du contrat CIFRE.

Le déroulement de ma CIFRE constitue un « détournement » du dispositif en raison de la captation de mon temps de travail par le cabinet dans lequel je l'effectue. La répartition de mon temps de travail entre la thèse et les activités du cabinet fait l'objet de transactions avec le gérant pendant toute la durée de la CIFRE, à son bénéfice. Dans un premier temps, entre septembre 2016 et septembre 2017, un système flexible, basé sur la confiance mutuelle est mis en place sans que des jours « thèse » soient formellement balisés. Par conséquent, lors de ma première année de CIFRE, je travaille sur mon projet entre deux tâches conduites pour le cabinet. À l'issue de la 1ère année de CIFRE, au sortir de négociations avec le gérant, j'obtiens maigrement qu'un calendrier prévisionnel de répartition bimestriel par le biais de Google agenda soit mis en place : mes jours de travail consacrés à la thèse sont établis *en fonction* des étapes des missions de lobbying que le cabinet conduit. Si ce nouveau système permet d'augmenter le temps que je consacre à mon travail de recherche, un déséquilibre important subsiste au profit du cabinet d'autant que, dans la pratique, et contrairement à l'engagement du gérant du cabinet, il me sollicite les jours « thèse ». Une troisième période – suivant de nouvelles négociations avec le gérant – voit la consécration de deux journées de travail hebdomadaires – les lundis et les vendredis – à mon travail de recherche. À la suite du remplacement – successivement par une stagiaire et un consultant junior – de mon homologue dans le cabinet avec lequel le gérant

[61] Vézian, Audrey. *Genèse et institutionnalisation d'une organisation biomédicale, l'exemple des cancéropôles (2002-2010) : l'organisation comme instrument d'action publique*, thèse de doctorat en sociologie, sous la direction d'Erhard Friedberg, Paris, Institut d'études politiques, 2013.

[62] Morillon, Laurent, « De l'idylle au détournement, quels apports des CIFRE en Sciences de l'Information et de la Communication ? », seizième congrès SFSIC « Les sciences de l'information et de la communication : affirmation et pluralité », Compiègne, 11-13 juin 2008.

[63] Dulaurans, Marlène et Foli, Olivier, « Tenir le cap épistémologique en thèse Cifre. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte », *Études de communication*, 40 | 2013, pp. 59-76.

co-représente plusieurs clients, et avec l'absence du gérant du cabinet à Bruxelles[64], les missions que je dois assurer pour le cabinet empiètent derechef sur le temps, négocié, alloué à mon travail de recherche. En dépit de l'accord passé, je suis fréquemment dérangée pour modifier des documents ou répondre aux questions des clients les jours balisés « thèse ». Par ailleurs, je suis à nouveau régulièrement sollicitée après 20h par le gérant pour faire le bilan de l'avancement des dossiers en cours. À l'issue d'âpres négociations s'étalant sur plusieurs mois, de la mi-mars 2019 jusqu'à la fin de la CIFRE, le 31 août 2019, à l'exception de quelques jours par mois lors desquels je travaille pour le cabinet de lobbying, mon temps de travail est consacré à mon travail de recherche. Si les termes du dispositif sont respectés dans les derniers mois du dispositif, je passe la majorité de mon contrat, financé par des fonds publics, à travailler pour l'entreprise en réalisant des missions distinctes de mon projet de recherche.

Les retours d'expérience montrent que la structure d'accueil tend à imposer ses attentes – explicites ou implicites[65] – au ou à la doctorant.e[66]. Or, le contrat de travail signé avec la structure d'accueil place le doctorant en situation de subordination[67], en raison de son intégration dans une chaîne hiérarchique, de sa dépendance économique, de la difficulté de transférer son projet de recherche, conçu pour tirer parti des spécificités de la structure, des obstacles à la rupture du contrat de travail, qui limite la perméabilité de sa recherche aux exigences de sa structure d'accueil.

La poursuite de ma CIFRE est tributaire de l'évolution de la carrière politique du gérant du cabinet. Par exemple, en mai 2017, une opportunité de carrière en ministère se présente pour le gérant, et laisse conséquemment planer le doute de l'arrêt de ma CIFRE.

[64] Lorsque je sollicite l'aide de ma directrice de thèse en octobre 2018, je n'ai pas vu physiquement le gérant du cabinet depuis février 2018.

[65] Hellec, Florence, « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation », *Sociologies pratiques*, vol. 28, n°1, 2014, pp. 101-109.

[66] Dulaurans, Marlène, « CIFRE : parcours de compétences d'une thèse annoncée », *Revue française des sciences de l'information et de la communication* [En ligne], 6 | 2015, mis en ligne le 23 janvier 2015, consulté le 23 novembre 2018.

Berthelot, Pierre, « Les SIC à l'épreuve de la logique du CIFRE : le cas d'une convention en agence de design », Quinzième congrès SFIC, Questionner les pratiques d'information et de communication. Agir professionnel et agir social, Bordeaux, 2006, pp. 79-85.

[67] Perrin-Joly, Constance, « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS* [En ligne], La recherche en actes, Expériences de recherche, mis en ligne le 27 décembre 2010, consulté le 19 avril 2018.

En dépit de l'aide extérieure, de ma directrice de thèse, de mon laboratoire de rattachement, de l'Université, sollicitée tardivement – la relation de travail, préexistante à la CIFRE, avec mon employeur m'ayant conduit à minimiser le caractère non-réglementaire du fonctionnement installé par celui-ci – mon temps de travail fait l'objet d'une bataille continuelle. Pendant la quasi-totalité de la durée de la CIFRE, mon employeur refuse de respecter la répartition de mon temps de travail et de mon temps de recherche. Seule la menace de se voir retirer la subvention, et de devoir rembourser les montants déjà versés, le conduit à respecter les termes de la convention qu'il a signée. En sus du contrat de travail qui lie le/la salarié.e-doctorant.e à la structure d'accueil, les délégataires du laboratoire et de la structure d'accueil signent un contrat de collaboration dans lequel sont notamment stipulés le lieu d'exécution des recherches et la répartition du temps entre la structure d'accueil et le laboratoire de rattachement du ou de la doctorant.e. Pendant les négociations portant sur mon temps de travail, mon employeur fait valoir la supériorité juridique du contrat de travail que nous avons signé sur celle du contrat de collaboration.

Déroulement des négociations avec mon employeur concernant la répartition de mon temps de travail

À l'issue de la première année du contrat CIFRE, sans solliciter une rétrocession des heures fléchées pour le travail de recherche qui n'ont pas pu être réalisées, je demande une répartition plus équilibrée entre le temps consacré à mon travail de recherche et celui aux tâches accomplies pour le cabinet. Je sollicite également le balisage de journées dédiées à mon travail de recherche au cours desquelles je ne serais pas dérangée. Au cours de cette première négociation, le gérant mobilise des arguments qu'il mobilisera au cours des suivantes : la viabilité économique de la CIFRE pour son entreprise et mes *devoirs* à l'égard du cabinet fondés sur mon contrat de travail. En réponse à mes demandes, il m'objecte « qu'il [m]'a permis de faire une CIFRE », que mon contrat de travail « lui ouvre un droit sur mon temps de travail dont [je dois m'] acquitter », et que ma « disponibilité pour le cabinet ne doit pas être impactée par la CIFRE ». De plus, il souligne que « le cabinet est soumis à des impératifs économiques au sujet desquels le laboratoire devrait se montrer compréhensif ». Pour étayer mes arguments lors d'une prochaine négociation avec le gérant, et pour justifier l'état d'avancement de mon projet de recherche auprès de l'ANRT, de ma directrice de thèse, et dans le cadre du comité de suivi individuel, je décompte, dans un tableau Excel, les heures de thèse effectivement réalisées ; n'effectuant pas le suivi de mes heures quotidiennement, ce système devient rapidement fastidieux.

À la demande de ma directrice de thèse, et dans le cadre de mon entretien annuel du 23 janvier 2018 (1 an et 4 mois après le début de la CIFRE), j'engage de nouvelles négociations avec le gérant du cabinet sur la répartition de mon temps de travail. Pour conserver l'ascendant sur les négociations, il m'expose les cinq scénarios qu'il envisage pour la poursuite de la CIFRE ; un seul prévoit sa poursuite, et sous certaines conditions, celles du gérant du cabinet. Le scénario n°1 prévoit un nouvel aménagement de la thèse avec deux jours – les lundis et vendredis – dédiés à mon travail de recherche, au cours desquels le gérant s'engage à ce je ne réponde à aucune sollicitation professionnelle par mail ou par téléphone. Les scénarios n°2 et n°3 disposent que j'arrête la CIFRE pour poursuivre mon doctorat en le finançant par le biais de missions ponctuelles réalisées pour le cabinet, ou par un autre travail salarié à mi-temps. Les deux derniers scénarios projettent que j'arrête complètement mon travail de recherche pour un nouveau projet professionnel (scénario n°4) ou pour poursuivre un projet personnel (scénario n°5). Tout en ne me donnant pas les moyens de conduire mon travail de recherche, le gérant m'indique qu'il vivrait « comme un échec personnel » que j'arrête la CIFRE. Alors que ma directrice de thèse ambitionnait un rééquilibrage plus net, j'accepte par défaut l'option n°1 proposée par le gérant du cabinet : je ne dispose d'aucune marge de négociation pour poursuivre mon doctorat dans de bonnes conditions financières ; et mon maintien dans le

cabinet me permet d'accéder à des acteurs administratifs et politiques auprès desquels je sollicite un entretien semi-directif.

Après deux précédentes tentatives infructueuses, la rédaction du rapport d'activité pour l'année 2017-2018 aboutit à des négociations à couteaux tirés avec le gérant du cabinet – s'étendant sur six mois – concernant une nouvelle répartition de mon temps de travail au profit de mon travail de doctorat. Le versement des subventions de l'ANRT aux structures d'accueil étant conditionné à l'envoi du rapport d'activité à N+12 et N+24, ma directrice de thèse s'en sert comme levier de négociation[68]. À son initiative[69], le directeur du laboratoire auquel je suis rattachée adresse un courrier[70] au gérant du cabinet dans lequel il l'informe de la demande du laboratoire de me voir octroyer a minima trois jours et demi consacrés à mon travail de doctorat. Ce courrier débouche sur un appel téléphonique avec le gérant du cabinet le 20 novembre 2018 au cours duquel – en sus de l'argument de la viabilité économique de la CIFRE, qu'il emploie déjà dans un précédent échange – il recourt au registre de l'émotion et minimise son imputabilité dans l'état d'avancement de mes travaux de recherche. Il relativise ainsi le travail que je réalise pour le cabinet – « j'ai l'habitude de prendre le relais lorsque tu n'es pas là » – me renvoie la responsabilité de l'avancement limité de mes travaux de recherche en affirmant que « les difficultés actuelles ne dépendent pas de [lui] » – et interroge ma capacité à absorber ma charge de travail, ce dont il ne s'est jamais plaint lorsque je travaillais le soir après 20h, et parfois le weekend pour honorer une échéance du cabinet et accommoder son emploi du temps. De plus, il mobilise le registre de l'émotion : « après 5 ans de collaboration, je trouve cela étrange et dommage que l'on ne puisse pas avoir de discussion franche et que l'on doive passer par une tierce personne » ; « je n'ai pas apprécié de recevoir un courrier institutionnel ». Tout en dénonçant les demandes « irréalistes » du laboratoire, « même toi, j'ai des doutes sur la faisabilité [du système proposé dans le courrier] pour la réalisation de tes missions, sans parler que ça ne sera pas tenable pour toi », il indique être « d'accord pour que l'on aménage des plages de travail plus longues qui soient prévues en avance pour pouvoir organiser le flux de travail du cabinet ». Le gérant reprend contact avec moi[71] pour me faire endosser le rôle de messager auprès de ma directrice de thèse afin qu'elle remplisse le rapport d'activité 2017-2018. En effet, il a reçu un rappel de l'ANRT demandant l'envoi du rapport d'activité avant le 15 janvier 2019, faute de quoi la subvention sera suspendue. Le gérant et moi-même avons déjà rempli nos parties respectives. Alors que dans le précédent rapport j'avais minimisé le déséquilibre dans la répartition de mon temps de travail entre le laboratoire et l'entreprise, j'indique distinctement que je manque de temps pour conduire mon travail de recherche. Par contraste, dans le même document, le gérant loue l'« organisation optimale du temps, [qui me permet] parfaitement de concilier [mes] travaux universitaires avec [mes] missions au sein de l'entreprise » et les bienfaits des missions que j'assure pour le cabinet sur mon travail de recherche[72]. Alors que le directeur du laboratoire demandait trois jours et demi pleins pour le travail de doctorat, ma directrice de thèse sollicite mon passage à temps plein sur la rédaction de thèse pour la fin de la CIFRE argumentant qu'il s'agit « d'une pratique qui semble par ailleurs courante au cours de la 3ème année ». Cette sollicitation est rhétorique et davantage adressée au gérant du cabinet dans la mesure où l'ANRT n'a pas donné suite aux alertes formulées par ma directrice de thèse

[68] Chaque année, le ou la doctorant.e doit compléter et envoyer à l'ANRT un rapport d'activité, signé par le ou la doctorant.e, la structure d'accueil et le ou la directeur/directrice de thèse. Il comprend plusieurs parties : présentation succincte des travaux réalisés au cours de l'année écoulée, répartition du temps entre le laboratoire et la structure d'accueil, formations suivies au cours de l'année écoulée, travaux ayant abouti à une publication, perspective des travaux pour l'année suivante, état actuel de l'avancement des travaux du ou de la doctorant.e, commentaires et appréciations du responsable scientifique dans l'entreprise, commentaires et appréciations du directeur/directrice de thèse. Le rapport d'activité a vocation d'informer l'ANRT sur « le bon déroulement des travaux et du respect des engagements de chacune des parties (laboratoire, entreprise, doctorant) ». Le rapport d'activité représente un enjeu financier pour la structure d'accueil. En effet, le versement de la subvention à la structure d'accueil est soumis à la réception des rapports d'activités annuels. Le laboratoire, le ou la directeur/directrice de thèse, le ou la doctorant.e peuvent utiliser les rapports d'activité pour faire remonter des dysfonctionnements dans le déroulement de la CIFRE. Toutefois, à la suite du signalement de dysfonctionnements par ma directrice dans le rapport d'activité 2016-2017, l'ANRT n'a pas pris d'action.

[69] Je sollicite l'aide de ma directrice de thèse début octobre 2018 dans la perspective de mon comité de suivi individuel.

[70] Le courrier daté du 26 octobre 2018 est envoyé le 9 novembre 2018 au gérant du cabinet.

[71] Entre cet échange et celui du 20 novembre 2018, je continue d'échanger sur les sujets en lien avec les missions de lobbying assurées pour les clients du cabinet.

[72] Le gérant commente dans le rapport d'activité de l'année 2017-2018 qu'il a « le sentiment que les missions de Carole Kerduel au sein de l'entreprise lui permettent bien de vérifier un certain nombre d'hypothèses émises dans le cadre de sa thèse. Les temps réguliers d'échange et de retour sur l'avancée de la thèse et son application dans le travail quotidien de l'entreprise sont mutuellement bénéfiques ».

dans le précédent rapport d'activité[73]. En dépit du dépassement de la date limite fixée par l'ANRT, il n'envoie pas le rapport d'activité 2017-2018 complété par les trois parties, et signé par ma directrice de thèse et moi-même ; le contenu de ma partie et celle de ma directrice de thèse ne le satisfaisant pas. Entre mi-janvier et mars 2019, plusieurs échanges téléphoniques entre le gérant et moi-même d'un côté, et le gérant et ma directrice de thèse de l'autre se tiennent concernant l'organisation de mon temps de travail jusqu'à la fin de la CIFRE. Au cours de ces échanges, le gérant refuse toutes les demandes d'aménagement de mon temps de travail au profit de mon travail de recherche.

Au cours de mon entretien annuel du 15 janvier 2019, il mobilise à nouveau l'argument de la « déconnexion du monde universitaire avec la réalité » : « ce n'est économiquement pas viable de te libérer à 100% » ; « cette solution n'est pas très réaliste ». Suggérant à nouveau mon manque de travail, il questionne l'utilité de dégager davantage de temps pour la thèse : « je ne peux pas te libérer plusieurs mois de suite d'autant si tu ne soutiens pas avec certitude en septembre [2019] ». Enfin, il revient sur l'accord conclu un an plus tôt selon lequel je ne sois pas dérangée les jours balisés « thèse » : « c'est impossible pour moi que tu ne répondes pas du tout du jeudi soir au mardi matin ». Après cet échange, il sollicite – sans m'en informer – un rendez-vous téléphonique[74] avec ma directrice de thèse « au sujet de mon avenir » auprès de laquelle il mobilise à nouveau l'argument de la « déconnexion du monde universitaire avec les réalités de l'entreprise » et affirme que les demandes d'aménagement sont « inadmissibles » et « mettraient son entreprise en difficulté financière ».

Au cours d'un nouvel échange téléphonique le 30 janvier 2019, manipulant la demande de ma directrice de thèse de me dégager davantage de temps pour la thèse, il propose une alternative : rompre mon contrat de travail avant la fin de la CIFRE, « dans ton intérêt, si tu souhaites terminer la thèse », – lorsque j'objecte qu'être au chômage précariserait ma situation financière, il rétorque « tu ne peux pas tout avoir » – ou utiliser mes congés payés pour travailler sur mon projet de recherche. Cet échange téléphonique intervient alors que le gérant reçoit une nouvelle relance de l'ANRT l'informant que la subvention serait suspendue si le rapport d'activité 2017-2018 n'était pas envoyé. Le 14 février 2019, un mois après la date limite fixée par l'ANRT pour l'envoi du rapport d'activité 2017-2018, le gérant me prend à nouveau à partie par téléphone sur l'établissement d'une nouvelle répartition de mon temps de travail, l'envoi du rapport d'activité à l'ANRT, la fin de mon contrat de travail et le financement de mes déplacements à Lyon[75]. Il me reproche à nouveau l'absence d'avancée sur l'établissement d'une nouvelle répartition de mon temps de travail : « il ne faut pas me prendre pour un c**, ça fait depuis novembre [2018] que je te le demande » ; « on est le 14 février, ça fait trois mois que je te le demande » ; « finalement, ça ne doit pas être aussi important que ça » ; « la faute te revient sur le temps perdu ». Je me suis abstenue d'envoyer au gérant une nouvelle répartition de mon temps de travail sur les recommandations de la conseillère « financements et emploi pour les doctorants et docteurs » de mon université de rattachement : il est systématiquement revenu sur les précédents accords conclus ; surtout, en proposant un nouvel aménagement, je renoncerais au passage à 100% pour le doctorat d'ici la fin de la CIFRE. De plus, par mon intermédiaire, le gérant demande de nouveau à ma directrice de thèse de modifier son commentaire dans le rapport d'activité 2017-2018 en prenant en compte la future répartition de mon temps de travail.

Alors qu'il refusait jusqu'alors tout aménagement de mon temps de travail, il le conditionne finalement à mon acceptation d'une rupture conventionnelle[76] coïncidant avec la fin de la CIFRE. Parallèlement, des contacts sont

[73] Cette situation est similaire à celle dans laquelle je me trouve avec Business France pendant mon volontariat en entreprise (VIE). Je contacte l'antenne de Bruxelles qui gère les VIE de Belgique pour dénoncer mes conditions de travail. En effet, lorsque mon ordinateur personnel que j'ai mis à disposition de l'entreprise sans contrepartie financière cesse de fonctionner, mon employeur refuse de prendre en charge les réparations. De la même manière, quand l'ordinateur qu'il a mis à ma disposition cesse de fonctionner, plutôt que de le remplacer rapidement, il m'envoie travailler du Parlement européen – l'institution dispose de plusieurs salles informatiques – pendant trois semaines. En dépit des éléments que je présente lors d'un rendez-vous, aucune mesure n'est prise.

[74] Cet appel téléphonique a lieu le 28 janvier 2019.

[75] Dans le rapport d'activité 2017-2018, j'indique que j'auto-finance mes déplacements à Lyon de telle sorte que je les limite aux formations doctorales dispensées par l'Université Lumière Lyon II, disposant de ressources limitées. Si une présence plus régulière à Lyon aurait indéniablement participé à ma socialisation avec d'autres doctorant.e.s et chercheurs de mon laboratoire de rattachement, je dois rester joignable et accomplir des missions pour le cabinet, même à l'occasion des formations doctorales. Le gérant du cabinet conteste les informations que j'ai renseignées dans le rapport d'activité concernant mes déplacements au cours de son appel téléphonique du 28 janvier 2019 avec ma directrice de thèse, et à nouveau le 14 février 2019 : « pourquoi tu écris quelque chose de faux sur un papier officiel ? » ; « c'est délirant » ; « c'est intellectuellement très malhonnête » ; « tu m'aurais présenté les factures, je te les aurais remboursés (…) je n'avais pas à te courir après ».

[76] Dans le cadre de la CIFRE, le gérant me recrute en CDI.

pris par le pôle financement et emploi de l'Université Lumière Lyon II avec l'ANRT pour informer celle-ci des difficultés que je rencontre pour faire rééquilibre mon temps de travail au profit de la thèse. Afin de soutenir mes négociations avec le gérant, l'interlocuteur à l'ANRT s'engage à envoyer un courrier recommandé pour demander l'envoi du rapport d'activité 2017-2018, sous peine de voir la subvention suspendue, mais aussi de devoir rembourser les précédentes, depuis le début de la convention. Sans que je puisse établir de lien direct avec l'ANRT, le gérant approuve finalement la répartition du temps de travail – je prends en considération les contraintes du cabinet telles que la rédaction et l'envoi de bulletins de veille mensuels – que je lui soumets le 22 février 2019 tout en négociant quelques aménagements. Au cours de la présentation de la répartition de mon temps de travail entre mars et août 2019[77] lors d'une réunion d'équipe organisée les 7 et 8 mars 2019[78], le gérant revient à nouveau sur son engagement de ne pas me déranger lors des jours « thèse » : « on ne peut pas avancer sur les dossiers que tu gères si tu ne réponds pas à nos questions » ; « nous savons que tu dois travailler, mais s'il s'agit juste de répondre, ton travail ne va pas trop être perturbé ». Sous la pression, j'accepte ces interruptions tout en les limitant dans leur étendue[79]. Le 27 mars 2019, ma directrice de thèse ajoute une mention concernant les négociations d'une nouvelle répartition de mon temps de travail, sans modifier le paragraphe qu'elle avait envoyé au gérant en janvier 2019, et signe le rapport d'activité 2017-2018 auquel est jointe la répartition de mon temps de travail sur laquelle s'est engagé le gérant du cabinet.

Mes conditions de travail, avant et pendant la CIFRE, au sein du cabinet de lobbying entraînent des répercussions sur la poursuite de mon doctorat. Éprouvant une fatigue morale extrême après des mois de tension avec mon ancien employeur, qui atteignent leur paroxysme au début de l'année 2019, je me retrouve dans l'incapacité mentale de travailler sur ma thèse de doctorat pendant les six mois suivant la fin de mon contrat CIFRE. Surtout, au-delà, faute de temps, des difficultés que je rencontre à observer une distance avec les données que j'ai collectées en tant que praticienne, les actions et les dires du gérant du cabinet ont sapé ma capacité à me sentir légitime pour conduire un travail de recherche.

Mal connues, bien qu'elles soient mises en œuvre depuis 1981, les CIFRE sont encore relativement peu mobilisées en sciences humaines et sociales[80]. La plupart du temps, il s'agit également d'une primo-expérience pour les structures d'accueil, qui se méprennent sur les objectifs d'un dispositif qui, s'il s'inscrit dans une structure d'accueil – privée ou publique –, doit être entièrement consacré au projet de recherche pour lequel il a été subventionné.

[77] Sur cette période, je travaille six jours en mars, six jours en avril, deux jours en mai, quatre jours en juin, cinq jours en juillet pour le cabinet, soit 23 jours cumulés jusqu'au 31 août 2019.

[78] Alors que les deux cabinets co-représentent les intérêts à Bruxelles depuis mars 2014 de plusieurs clients, et en dépit du renouvellement régulier de l'équipe de l'autre cabinet, les gérants des deux cabinets n'organisent qu'une seule réunion en cinq ans.

[79] J'obtiens de ne répondre aux sollicitations que le matin et sur ma pause déjeuner ; elles doivent ne concerner que des clarifications et en aucun cas sur de la production de contenu. Je refuse une demande concernant la sollicitation téléphonique du bureau d'un député pendant la session plénière du 11 au 15 mars 2019.

[80] En 2016, selon les chiffres de l'ANRT, 15% des conventions CIFRE concernaient les « *sciences de l'homme* », et 12% les « *sciences de la société* ».

Introduction

L'analyse de la contestation au niveau européen de la libéralisation comme objectif de politique publique dans le secteur portuaire est une étude de cas qualitative. Elle repose sur des données obtenues par trois outils de collecte, et sur leur triangulation : ma participation-observante[81] aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires »[82] en tant que représentante d'intérêts de deux organisations françaises du secteur portuaire dans un cabinet de lobbying français[83] disposant d'un bureau de représentation à Bruxelles[84], des entretiens semi-directifs (n=23), et une recherche documentaire.

Au démarrage – le 1er septembre 2016[85] – de ma convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), je disposais déjà comme matériau de recherche, des données issues de mon stage au Parlement européen auprès d'une députée européenne française du groupe PPE, réalisé entre février et juillet 2013[86], et de ma participation-observante – en tant que praticienne[87], et en dehors d'un cadre académique – aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Mon projet de recherche trouve son point de départ dans ma participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » au nom de deux organisations françaises du

[81] Soulé, Bastien, « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches Qualitatives*, n° 27, 2007, p. 127-140.

[82] Union européenne, règlement 2017/352 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports, 15 février 2017.

[83] Dans le registre de transparence, le cabinet de lobbying est enregistré dans la section « cabinet de consultants spécialisés/cabinets d'avocats/consultants agissant en qualité d'indépendants », et plus spécifiquement dans la catégorie « cabinets de consultants spécialisés ».

[84] Bien que son siège social soit établi en France, le cabinet dispose d'un bureau de représentation à Bruxelles, situé à proximité du Parlement : entre 2013 et 2015, dans les locaux de la Chambre de commerce et de l'industrie de la France en Belgique (CCIFB) – qui accueille les antennes « belges » de plusieurs entreprises françaises, et les VIE recrutés par ces entreprises – situés au métro « Madou » ; entre septembre 2015 et septembre 2017, dans les locaux de la Maison des énergies renouvelables, situés entre les boulevards Art-Loi et Belliard, et depuis septembre 2017, dans un espace de coworking, localisé square de Meeûs.

[85] L'Agence Nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT) valide le projet de Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE) en juin 2016. Toutefois, pour des raisons de trésorerie, le gérant du cabinet retarde le démarrage du contrat CIFRE au 1er septembre 2016.

[86] Effectué de février à juillet 2013, le stage se découpe en deux périodes : trois mois en circonscription au sein de la permanence parlementaire de la députée européenne située à Lyon et trois mois à Bruxelles au Parlement européen auprès de ses deux assistants parlementaires.

[87] Donnay, Jean, « Chercheur, praticien même terrain ? », *Recherches qualitatives*, volume 22, 2001, pp. 34-53.

secteur portuaire. Une convention CIFRE est initiée par le ou la futur.e doctorant.e, par la structure d'accueil – publique ou privée – ou par le laboratoire[88]. Au premier semestre de l'année 2015 – dans la perspective de la fin de mon volontariat international en entreprise (VIE)[89] – j'interroge le gérant du cabinet au sein duquel j'effectue mon VIE sur la possibilité de conduire une CIFRE au sein de son cabinet. Je sollicite également la responsable de la spécialité « affaires européennes : entreprises et institutions » que j'ai suivie à Sciences Po Lyon pour diriger ma thèse de doctorat. De plus, le projet de recherche[90] est construit par le ou la candidat.e seul.e, ou conjointement avec la structure d'accueil, et/ou le directeur/la directrice de thèse. Dans mon cas, je le rédige, le soumets à ma future directrice de thèse pour amendement, et au gérant du cabinet afin qu'il le complète[91]. Les négociations des propositions de 2001, de 2004, et de 2013 relatives à l'ouverture à la concurrence des services portuaires dessinent des pistes de recherche relatives, notamment, à la conception des propositions législatives de la Commission, au rôle du Parlement dans la codécision, aux répertoires d'action mobilisés par les organisations nationales et européennes représentant leurs intérêts à Bruxelles. En choisissant les négociations des propositions de la Commission visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires pour objet de recherche, je mets mon expérience professionnelle au profit de mon projet de recherche[92]. De plus, pour conduire ce travail de recherche, je reste dans le cabinet au sein duquel je participe déjà à la représentation des intérêts de deux organisations françaises du secteur portuaire à Bruxelles[93] afin d'éviter une fermeture

[88] Devisme, Laurent, « Les aventures insoupçonnées de la thèse en alternance : Laurent Devisme, entretien avec Claude Maillère et Matthieu Nédonchelle, référents CIFRE de thèses en cours », *Cahiers de la recherche architecturale, urbaine et paysagère*, 30 janvier 2018.

[89] Le cabinet de lobbying m'a recrutée en septembre 2013 en volontariat international en entreprise (VIE). Il s'agit d'un dispositif encadré par Business France. Les volontaires internationaux (VI) réalisent une mission professionnelle à l'étranger entre 6 et 24 mois (mon contrat était d'une durée initiale d'un an, renouvelé un an). Le dispositif est avantageux pour les entreprises dans la mesure où l'indemnité des VI n'est pas soumise aux prélèvements sociaux.

[90] Il est attendu que le ou la candidat.e présente le contexte dans lequel s'inscrit son projet de recherche, les objectifs de ce dernier, ainsi que l'organisation de ses travaux de recherche, et produise une bibliographie.

[91] L'ANRT évalue dans quelle mesure le projet de recherche participe au développement de la structure d'accueil. Le gérant rédige cette partie et indique que mon projet recherche « s'intègre dans le projet de développement [du cabinet] en ce que les résultats de la comparaison des stratégies de lobbying des principaux acteurs concernés par la réforme portuaire devraient être un atout pour [le cabinet] pour conseiller au mieux ses clients. De plus, les entretiens menés permettront de compléter ou de renforcer le réseau au sein des institutions [du cabinet]. [Celui-ci] bénéficiera ainsi d'une véritable valeur ajoutée dans ses prestations de formation, avec un profil à la fois professionnel et académique. Ce profil académique est recherché par [le cabinet], dont le gérant est également professeur associé à Sciences Po Paris et intervenant au Collège d'Europe de Bruges ».

[92] Landour, Julie, « Le chercheur funambule ». *Geneses* n° 90, n°1, 21 août 2013, pp. 25-41.

[93] En raison de leur ancrage géographique, et de la place de la représentation d'intérêts dans leurs activités, j'ai écarté la possibilité de conduire ma CIFRE au sein des deux organisations nationales que le cabinet représente dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». L'éloignement de Bruxelles aurait été un obstacle à la réalisation du terrain (participation à la fin des négociations et conduite des entretiens semi-directifs).

du terrain. En effet, les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ne sont pas terminées lorsque je soumets ma candidature à l'ANRT.

Pourquoi conduire une CIFRE ?

Plusieurs considérations professionnelles président à l'initiation de ma CIFRE. En effet, je cherche à augmenter l'attractivité de mon profil en vue de la poursuite d'une carrière au sein des institutions européennes (contractuels à la Commission européenne au sein de la Direction générale en charge de la mobilité et des transports (DG MOVE), assistante parlementaire, conseillère au sein d'un groupe politique au Parlement européen) ou d'une organisation nationale ou européenne des secteurs portuaire et maritime[94]. De plus, en dépit de la diversité – des dimensions que recouvre le lobbying institutionnel, et des secteurs dans lesquels le cabinet intervient (droits d'auteur, santé, secteur portuaire, transport ferroviaire, environnement), les tâches que j'accomplis sont répétitives. Par conséquent, la conduite d'un projet doctoral me permettrait de sortir de pratiques routinières d'autant que le gérant du cabinet m'invite à poursuivre des projets professionnels individuels. Enfin, je m'évertue à maintenir mon emploi[95].

L'ANRT demande à la structure d'accueil comment le projet de recherche du/de la doctorant.e s'intègre dans son projet de développement. Dans sa réponse, le gérant du cabinet met en avant la dimension opérationnelle de mon travail de recherche. Il indique que mon « expertise » académique sera une plus-value dans les réponses du cabinet aux appels d'offres, permettra de mieux conseiller ses clients actuels, et sera bénéfique pour les prestations de formation du cabinet. Il souligne également que le réseau d'acteurs institutionnels et de représentants d'intérêts que je construis à travers la conduite d'entretiens semi-directifs permettra de renforcer le réseau d'acteurs administratifs et politiques du cabinet. Dans les faits, mon travail de recherche est déconnecté de l'activité du cabinet. Le gérant n'attend rien d'autre de mon travail de recherche que le fait qu'il finance mon poste[96], et lui permette de maintenir en poste une collaboratrice familière des méthodes de travail internes au cabinet et des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », au lieu de recruter un.e VIE qu'il devra former, instruire sur les négociations de la proposition du règlement, et introduire auprès des clients et du réseau d'acteurs institutionnels du cabinet.

Dans le cadre de la CIFRE, à partir de mars 2017 – après la publication du règlement « services portuaires » au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) – je complète ce matériau originel par la réalisation, entre mars 2017 et mars 2019, d'entretiens semi-directifs (n=23) avec des acteurs administratifs et politiques européens (Parlement, Commission, Conseil) et français (ministère des Transports), et avec les représentants d'organisations nationales et européennes mobilisées à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Je conduis également une recherche documentaire à partir des sites Internet et des registres de documents de la Commission, du Parlement, et du Conseil, des sites Internet des organisations nationales et européennes représentées à Bruxelles dans le cadre des négociations

[94] En raison de la faible activité législative, les postes à Bruxelles de représentants d'intérêts du secteur portuaire sont peu nombreux, orientant les éventuelles mobilités vers le secteur maritime. Le secteur maritime couvrant des thèmes plus larges au sujet desquels la Commission légifère, le nombre de postes à pouvoir y est plus important.

[95] Le gérant du cabinet indique ne pas disposer de la capacité financière pour maintenir mon emploi sous un contrat en CDD ou en CDI.

[96] Le cumul de la subvention annuelle versée par l'ANRT à l'entreprise et le crédit impôts recherche couvre en partie le salaire de la salariée-doctorante.

de la proposition du règlement « services portuaires », du registre de transparence de l'Union européenne, de la presse « bruxelloise » (Politico Europe, Europolitique/Europolitics, Contexte), des presses nationales française, britannique, espagnole, et allemande[97] par le biais de deux agrégateurs de contenu, Europresse et Factiva, et du réseau professionnel LinkedIn. Je m'appuie également sur les documents – internes et à destination des acteurs institutionnels – que j'ai corédigés dans le cadre de la représentation des intérêts à Bruxelles de deux organisations françaises du secteur portuaire lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Pour comprendre l'organisation des activités au sein de l'espace portuaire, j'effectue également la visite de deux ports maritimes français : l'une des visites est organisée par le gérant du cabinet dans le cadre d'un séminaire organisé avec un autre cabinet de lobbying[98] ; l'autre est effectuée, à ma demande, avec le président de la commission « affaires européennes » de l'une des deux organisations que le cabinet représente.

Chronologie de la mise en œuvre du dispositif de recherche

<table>
<tr><th>Avant septembre 2016</th><th>Entre septembre 2016 et mars 2017</th><th>À partir de mars 2017</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Participation-observante en tant que praticienne aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires »</td><td rowspan="3">Construction des grilles d'entretiens semi-directifs

Revue de littérature</td><td>Conduite des entretiens semi-directifs</td></tr>
<tr><td>Recherche documentaire</td></tr>
<tr><td>Revue de littérature</td></tr>
</table>

Alors que ma participation-observante me donne accès à des données que je n'aurais pas pu obtenir par le biais d'autres outils de collecte tels que les entretiens semi-directifs ou la recherche documentaire, j'interroge les défis épistémologiques qu'elle soulève et comment j'y réponds.

Après être revenue sur la richesse des données issues de la participation-observante, j'analyse les défis épistémologiques qu'elle pose : la difficulté de prendre mes distances avec le terrain alors que je continue, après l'adoption du règlement, de représenter les intérêts à Bruxelles de

[97] J'ai retenu ces quatre États membres à partir de mes ressources linguistiques.

[98] Le contrat de l'une des deux organisations françaises du secteur portuaire que le cabinet représente est partagé avec un autre cabinet de lobbying français. En répondant conjointement à l'appel d'offres, les gérants des deux cabinets à l'offre commerciale similaire souhaitaient éviter de s'éliminer l'un l'autre. Au regard de leurs effectifs respectifs réduits, en s'associant, les gérants peuvent proposer davantage de services.

l'une des deux organisations françaises du secteur portuaire représentées par le cabinet dans les négociations du règlement « services portuaires » ; les biais qu'elle comporte dans la mesure où le cabinet représente deux organisations françaises du secteur ; les questions éthiques que soulève la mobilisation de données dont l'échange a été consenti alors que j'étais praticienne. J'examine ensuite comment j'y réponds par les entretiens semi-directifs et la recherche documentaire. Je montre comment ces outils de collecte de données remplissent trois fonctions : trianguler les données obtenues par ces deux outils de collecte avec celles issues de ma participation-observante ; obtenir des données provenant de ma participation-observante dans un cadre académique afin que leur validité et leur véracité scientifiques ne soient pas questionnées ; et, collecter de nouvelles données.

La participation-observante (septembre 2013 – mars 2017)

Mon travail de recherche s'appuie sur des données issues de deux expériences professionnelles dans le champ de l'eurocratie[99] : l'une en tant que stagiaire d'une députée européenne française du groupe PPE entre janvier et juillet 2013, l'autre en tant que représentante des intérêts de deux organisations françaises du secteur portuaire au sein d'un cabinet de lobbying français lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Après être revenue sur les données difficilement accessibles de l'extérieur de l'espace socio-professionnel, j'analyse les effets de la participation-observante sur les données que j'ai collectées, et sur la manière dont je les mobilise dans mon travail de recherche.

[99] Georgakakis, Didier, « Quel pouvoir de "l'Eurocratie" ? Éléments sur un nouveau champ bureaucratique transnational », *Savoir/Agir*, volume 19, n°1, 2012, pp. 49-59.

« Richesse » des données

Dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le cabinet représente les intérêts à Bruxelles de deux organisations françaises du secteur portuaire : l'une à partir de septembre 2013 jusqu'à la publication du règlement « services portuaires » au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), l'autre à partir de novembre 2014[100] conjointement avec un autre cabinet de lobbying[101] ; le cabinet continue de représenter ses intérêts à Bruxelles après les négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Contrairement aux outils classiques de collecte de données, la participation-observante me permet d'accéder à la mobilisation des parties prenantes dans le cadre de la fabrique d'une politique publique européenne de l'intérieur et « [pendant] la bataille »[102].

Dans cette partie, je montre comment ma participation-observante, par contraste avec celles dont je dispose concernant les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, me permet de détenir des données que les enquêtés ne partagent pas ou de manière limitée en entretien semi-directif, et que les documents officiels de négociation, les documents produits et rendus publics par les organisations nationales et européennes ne révèlent pas.

[100] Initialement (mars 2014) le cabinet est engagé par une des organisations qu'il représente lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » pour rédiger un bulletin de veille mensuel. Le cabinet continue d'assurer ce service en sus de la mission de lobbying qu'il assure pour cette organisation à partir de novembre 2014. Jusqu'en novembre 2014, l'organisation est représentée indirectement à Bruxelles par l'association européenne, dont elle est membre. Le cabinet continue de représenter les intérêts à Bruxelles de cette organisation après la conclusion des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

[101] Le gérant demande l'autorisation de représenter les intérêts de ce nouveau client à la première organisation française du secteur portuaire que le cabinet représente dans le cadre des négociations relatives au règlement « services portuaires ». Il vérifie également l'existence d'un potentiel conflit d'intérêts. Le gérant du cabinet fait remarquer au bureau de son premier client que les liens de ce nouveau client avec la direction générale des infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITIM) du ministère français des Transports, de la Mer et de la Pêche lui bénéficieront au contraire en lui facilitant l'accès à la DGTIM, et au cabinet du ministre chargé des Transports.

[102] Corcuff, Philippe, Sanier Max, « Social scientists et syndicalistes – Ethique du travail intellectuel et nouvelles formes d'engagement dans l'après-décembre 1995 », dans Fritsch, Philippe (éd.), *Implication et engagement – Hommage à Philippe Lucas*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2000.

Données issues de la participation-observante

La participation-observante me permet d'accéder aux pratiques et aux ressources des représentants d'intérêts et des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens[103] sans le filtre de l'entretien semi-directif[104].

Eu égard à la question de recherche que je pose et aux hypothèses que je formule, j'ai besoin de données me permettant d'identifier les organisations nationales et européennes des secteurs portuaire et maritime se mobilisant lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », ainsi que des données se rapportant aux ressources de leurs représentants, en particulier de celles s'opposant à la libéralisation des services portuaires, à l'échelle à laquelle ils se mobilisent, et aux actions qu'ils déploient pour représenter leurs intérêts.

Je détiens, même de manière parcellaire, des données sur les organisations, en particulier les organisations nationales, se mobilisant à Bruxelles. Par exemple, le cabinet de lobbying au sein duquel je travaille représente deux organisations françaises du secteur portuaire. Ce faisant, je sais également que les organisations européennes dont elles sont membres se mobilisent. Le cabinet apprend par ailleurs la mobilisation à Bruxelles d'autres organisations françaises du secteur portuaire par le biais d'un assistant parlementaire de son réseau. Or, à l'exception d'une des associations européennes susmentionnées, les traces de leur mobilisation sont sommaires : aucun des papiers de position transmis par ces organisations aux acteurs institutionnels ou aucun de leur communiqué de presse n'est publié sur leur site Internet respectif[105] ; aucune des organisations nationales n'est enregistrée au registre de transparence de l'UE[106]. Quelques articles publiés dans la presse locale témoignent néanmoins de la mobilisation de deux de ces organisations françaises dans les négociations.

---

[103] Schwartz, Olivier, « L'empirisme irréductible (postface) », dans Anderson Nels, *Le Hobo. Sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993.

[104] Bongrand, Philippe, et Laborier, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique* 55, nº 1, 2005, pp. 73-112.

[105] Si l'une des deux organisations françaises du secteur portuaire communique sur son site Internet sur les politiques publiques françaises, aucune publication ne concerne sa mobilisation à Bruxelles.

[106] La mobilisation à Bruxelles de ces deux organisations françaises du secteur portuaire se retrace par le biais des informations renseignées par le gérant du cabinet, qui déclare annuellement dans le registre de transparence les fourchettes de recettes par client du cabinet au cours de l'exercice financier clos.

La participation-observante me fournit également des données sur la diversité des moyens pour les acteurs sectoriels d'être représentés à Bruxelles. Par exemple, au sein de l'Association européenne dont est membre l'une des deux organisations françaises que le cabinet représente, des membres nationaux sous-traitent la représentation d'intérêts à un cabinet de lobbying, d'autres sont conseillés par un cabinet d'avocats, d'autres sont appuyés par une juriste en interne, d'autres assurent eux-mêmes la représentation de leurs intérêts, d'autres laissent l'Association européenne représenter leurs intérêts.

Participant, de manière plus ou moins étendue, à la représentation d'intérêts de trois types de structures – association européenne, cabinet de lobbying, associations nationales – à deux échelles différentes – nationale et européenne – je constate la diversité des profils représentant les intérêts des acteurs du secteur portuaire entre les associations européennes et les associations nationales, entre associations nationales, mais également entre associations européennes. Par exemple, tandis que le secrétariat de l'une des deux organisations que le cabinet représente à Bruxelles est composé de professionnels des affaires publiques, l'autre est composé de professionnels du secteur qui assurent occasionnellement la représentation des intérêts de leur profession. Néanmoins, aucun des représentants de ces deux organisations nationales que le cabinet représente ne maîtrise le processus décisionnel européen ni ne détient les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles. Par ailleurs, alors que le secrétariat de l'Association européenne dont est membre l'une des deux organisations françaises que le cabinet représente est composé de « professionnels » de la représentation d'intérêts basés à Bruxelles, l'autre est formé de professionnels du secteur portuaire assurant la représentation d'intérêts à Bruxelles en sus de leur métier.

Représentante d'intérêts en cabinet de lobbying, j'acquiers des données relatives aux relations qu'entretiennent les représentants des organisations avec le cabinet auquel elles sous-traitent la représentation de leurs intérêts à Bruxelles. Je constate qu'ils se forment mutuellement. Par exemple, d'un côté le gérant du cabinet enseigne – lors de la réunion de lancement et au fil des négociations – succinctement à ses clients le fonctionnement institutionnel et le processus décisionnel européens et les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles, afin qu'ils comprennent quand, comment, et pourquoi le cabinet intervient à certaines étapes des négociations intra- et interinstitutionnelles, et qu'ils prennent celles-ci en

considération pour organiser en interne leur participation à la mission de lobbying engagée en leur nom à Bruxelles[107]. De l'autre, les représentants des organisations, et leurs membres, le cas échéant, transmettent leurs connaissances « métier » de manière à comprendre leurs positions afin de les défendre auprès des acteurs institutionnels, et d'expliquer aux acteurs administratifs et politiques le rôle des acteurs économiques dans le secteur dans lequel la Commission légifère.

J'observe comment le niveau d'accompagnement des organisations nationales que le cabinet représente varie en fonction des ressources que détient le secrétariat de l'association européenne dont ils sont membres. Par exemple, d'un côté, la représentation d'intérêts étant prise en charge au sein de l'association européenne par des professionnels du secteur portuaire, le cabinet rédige le papier de position de l'association européenne selon les canons attendus par les acteurs institutionnels, conseille le secrétariat de l'association européenne sur les acteurs institutionnels à solliciter. De l'autre, la représentation d'intérêts étant assurée par une professionnelle de la représentation d'intérêts, le rôle du gérant est limité à commenter les documents envoyés par l'Association à ses membres.

Représentante d'intérêts au sein d'un cabinet de lobbying, j'observe comment une compétition s'installe entre les structures de représentation pour obtenir des informations sur les négociations. Par exemple, l'une des organisations que le cabinet représente à Bruxelles obtient des documents 4 colonnes des fonctionnaires du ministère des Transports chargés du suivi des négociations, et de l'association européenne dont elle est membre. S'il ne peut pas concurrencer le ministère, le gérant s'échine à envoyer les documents avant l'association européenne, pour prouver que le coût de l'externalisation de la représentation de leurs intérêts vaut la peine. Pour devancer le secrétariat de l'association européenne, le gérant transmet à son client des informations par téléphone ou par SMS, sans y mettre les formes[108]. Le lendemain des réunions de trilogues, je les formalise, et les accompagne des prochaines étapes et actions qu'entreprendra le cabinet.

[107] Lorsqu'ils les sollicitent pour obtenir une information « métier », des données chiffrées, la validation d'une action, ou d'élément de langage à destination d'acteurs institutionnels, le gérant du cabinet attend un retour rapide de ses clients (dans la journée, voir dans l'heure en fonction de l'urgence de la demande (notamment lors des trilogues)).

[108] L'association européenne dont est membre l'autre organisation française que le cabinet représente à Bruxelles ne dispose pas de représentant d'intérêts à Bruxelles de telle sorte que la transmission des informations est moins pressante.

La participation-observante me permet en outre de savoir comment les représentants d'intérêts communiquent avec les acteurs administratifs et politiques européens, les savoir-faire, ainsi que les savoir-être qui régissent ces échanges. Alors qu'ils sont rarement publiés sur le site Internet des organisations représentant leurs intérêts à Bruxelles, encore moins s'il s'agit d'organisations nationales, et sous une forme modifiée[109], je participe à la rédaction des papiers de position de deux organisations nationales et d'une association européenne. Ce faisant, j'apprends les codes qui président à leur rédaction (cf. chapitres 1 et 5), que les acteurs administratifs et politiques s'attendent à voir respectés. En outre, j'obtiens des données sur la manière dont les cabinets non sectoriellement spécialisés rédigent les papiers de position de leurs clients. Par exemple, mon employeur effectue une lecture analytique – disposition par disposition – de la proposition législative avec ses clients et leur demande d'identifier les dispositions qu'ils soutiennent, celles qui peuvent être améliorées, celles problématiques, leurs lignes rouges (dispositions qui doivent impérativement être supprimées, modifiées, ou conservées) et de hiérarchiser leurs priorités[110]. Les papiers que je participe à rédiger représentent ainsi la synthèse des connaissances « métier » des clients et la connaissance du fonctionnement institutionnel européen et du processus décisionnel de l'Union européenne, ainsi que la maîtrise des savoir-être et des savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles du gérant du cabinet.

Interrogeant le rôle de porte-parole qu'endosse le Parlement européen pendant les négociations intra- et interinstitutionnelles, j'ai besoin de données sur les relations entre les représentants d'intérêts et les acteurs administratifs et politiques du Parlement, sur les logiques présidant aux négociations intra- et interinstitutionnelles, ou encore l'organisation du travail au sein des groupes politiques. Par le biais de mon stage au Parlement, de ma participation-observante, et de la « formation » que me dispense le gérant du cabinet, j'obtiens des données, au-delà de la procédure, se rapportant aux négociations intra-institutionnelles au Parlement.

En sus de ma participation-observante, ayant effectué un stage de 6 mois au Parlement européen d'une députée européenne du groupe PPE, je recueille des données sur la manière dont

[109] Les papiers de position publiés sur les sites Internet des organisations ressemblent davantage à des communiqués de presse qu'à la version que leurs représentants transmettent aux acteurs administratifs et politiques européens. Ils ne comprennent pas par exemple, les suggestions d'amendements des organisations.

[110] Le gérant écarte les propositions de modifications portant sur des dispositions ne concernant pas les clients, expliquant que cela serait mal perçu par les acteurs institutionnels, et les parties prenantes concernées.

s'organisent les relations entre les acteurs administratifs et politiques du Parlement et les représentants d'intérêts des deux côtés.

Je détiens des données relatives à la provenance de l'expertise des acteurs administratifs et politiques du Parlement. Par exemple, lors des *roadshows* – successions de rendez-vous organisés sur un ou deux jours avec la participation des clients – à Bruxelles ou à Strasbourg, le gérant du cabinet met en scène l'expertise « de terrain » en faisant participer des représentants des organisations qu'il représente en rendez-vous ; leur participation dépend néanmoins de leur disponibilité, de leur maîtrise de l'anglais et de la distance géographique qui les sépare de Bruxelles. Ainsi, les représentants d'une des deux organisations que le cabinet représente à Bruxelles participent davantage à ces rendez-vous que l'autre. De plus, à la suite des rendez-vous, à partir des éléments envoyés par ses clients, il répond aux questions « métier » posées par ses interlocuteurs institutionnels. En outre, régulièrement, à leur demande ou à l'initiative du gérant du cabinet, celui-ci leur envoie des données chiffrées, une analyse juridique, des éléments de langage pour étayer un amendement. Le gérant du cabinet pour lequel je travaille calque ses pratiques de représentant d'intérêts sur la manière dont il interagissait et ce dont il attendait en tant qu'assistant parlementaire avec les représentants d'intérêts.

J'appréhende comment les informations circulent au sein des groupes politiques et comment le rapporteur construit sa position de négociation. Par exemple, dans le cadre de mon stage, je participe aux réunions des groupes politiques, qui se tiennent une, voire deux, fois par mois ; elles ne sont pas ouvertes au public. Je dispose également de données relatives à la coordination des députés des délégations nationales des groupes politiques. Par exemple, lors de mon stage, je participe aux réunions de la délégation française du groupe PPE, et leurs corollaires, les réunions des assistants parlementaires français du groupe PPE. La délégation nationale tient plusieurs fonctions. Il s'agit d'une courroie de distribution des informations[111]. Elle permet l'émergence d'une ligne politique[112]. Dans le cadre de mon stage, j'assiste également aux réunions des assistants parlementaires français de la commission parlementaire chargée du Commerce international (INTA) ; ils y discutent de la position de leur député respectif, et

[111] Chaque député de la délégation suit les travaux d'une ou plusieurs commissions de travaux parlementaires et produit une note d'informations et des recommandations de vote qu'il envoie aux autres membres de la délégation.

[112] Les membres de la délégation discutent des propositions législatives en cours de négociation et déterminent si la délégation suit la consigne de vote du groupe ou si elle s'en éloigne et adopte une position nationale. Des positions dissidentes peuvent également se faire connaître, c'est-à-dire que des députés peuvent annoncer voter différemment que le reste de la délégation.

évaluent la possibilité d'adopter une position commune. Ces données me permettent de comprendre comment, pendant les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, ainsi que du règlement « services portuaires », les députés européens d'un même État membre, voire de plusieurs groupes politiques, adoptent une position homologue à rebours de celle du groupe politique dont ils sont membres.

La participation observante me renseigne également sur la fonction sociale des réunions des commissions parlementaires. Elles peuvent être suivies en ligne, mais cela ne permet pas d'appréhender les interactions sociales qui s'y produisent. En assistant physiquement aux réunions de la commission TRAN lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », j'ai pu identifier avec les assistants parlementaires de quels groupes politiques et de quels députés, avec quels représentants d'intérêts, les assistants parlementaires du rapporteur et ceux des rapporteurs fictifs, ainsi que les conseillers politiques échangent. Ces données me permettent de comprendre les alliances qui se forment ou pourquoi leurs députés déposent certains de leurs amendements.

Par le biais de la participation-observante, je possède des données – et des documents – relatives au processus de rédaction des amendements de compromis par l'intermédiaire des acteurs administratifs et politiques qui y participent. Elles me permettent de comprendre comment, dans le cadre des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, alors que le rapporteur désigné est membre d'un groupe politique « de droite » (PPE-DE), le rapport adopté en commission parlementaire n'est pas aligné sur les préférences de son groupe concernant la libéralisation.

La négociation des amendements de compromis

Au lieu que les amendements déposés en commission parlementaire ne soient votés l'un après l'autre – il est d'usage que l'amendement s'écartant le plus de la proposition initiale soit voté en premier – le rapporteur et les rapporteurs fictifs négocient des amendements de compromis à partir des amendements déposés en commission parlementaire. L'objectif est qu'ils satisfassent le plus grand nombre de groupes politiques de telle sorte qu'ils recueillent le plus grand nombre de voix lors du vote en commission parlementaire. Les amendements de compromis puisqu'ils sont négociés par les rapporteurs fictifs sont généralement dans les listes de votes préparées par le bureau du rapporteur et des rapporteurs fictifs et des conseillers politiques marqués par un « + »signifiant que le groupe soutient l'amendement de compromis.

La construction des amendements de compromis repose sur des allers-retours entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs. Le bureau du rapporteur rédige une première version qu'il envoie aux rapporteurs fictifs. Le rapporteur et les rapporteurs fictifs, accompagnés de leurs assistants parlementaires échangent sur cette première version – et les suivantes – dans le cadre des « réunions des rapporteurs fictifs ». À la suite de chaque

réunion, le bureau du rapporteur renvoie une nouvelle version prenant en compte les échanges en réunion des rapporteurs fictifs jusqu'à ce que le rapporteur et les rapporteurs fictifs parviennent à un accord.

Les amendements déposés en commission TRAN couverts par les différents amendements de compromis sont indiqués par le bureau du rapporteur à chaque amendement de compromis. Lorsque le cabinet au sein duquel nous travaillons obtient les différentes versions des amendements de compromis, le gérant vérifie tout d'abord que les amendements déposés en commission TRAN suggérés par les organisations qu'il représente sont couverts par les amendements de compromis. Le cas échéant, il s'assure ensuite que les amendements de compromis les reprennent bel et bien ; nous avons constaté que parfois les amendements de compromis indiquent couvrir des amendements sans que cela soit effectivement le cas. Enfin, il contrôle que les amendements de compromis ne modifient pas l'objectif des amendements suggérés ; les changements apportés à la formulation des amendements en commission parlementaire aux fins de parvenir à un compromis peuvent en modifier le sens. Si les amendements suggérés par les organisations qu'il représente à Bruxelles ne sont pas repris, s'ils sont repris, mais leur sens dénaturé, le gérant essaie de convaincre le rapporteur et les rapporteurs de les intégrer et de revenir à la formulation originelle. En effet, les amendements déposés en commission parlementaire qui ne sont pas couverts par les amendements de compromis ont peu de chance d'être adoptés en commission parlementaire. Lors du vote en commission parlementaire, les amendements de compromis mis aux voix sont prioritaires sur les amendements déposés en commission parlementaire portant sur les mêmes points, mais n'étant pas couverts par les amendements de compromis. S'ils sont adoptés, les amendements de compromis entraînent le retrait des autres amendements sur le même point.

Par le biais de ma participation-observante, j'ai accès aux trilogues informels, espace de négociation fermé aux acteurs qui n'ont pas de fonction dans les négociations intra- et interinstitutionnelles. En dehors des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens impliqués dans les négociations, ils ne sont accessibles qu'aux représentants d'intérêts qui entretiennent des contacts avec les acteurs administratifs et politiques qui y participent préalablement à leur ouverture. Abordant les trilogues informels dans le cadre des entretiens semi-directifs avec des acteurs administratifs et politiques y ayant participé, j'obtiens des réponses fragmentées.

Par le biais de la participation-observante, j'appréhende le travail quotidien des représentants d'intérêts à Bruxelles dans un cabinet de lobbying, et dans une moindre mesure au sein d'une association européenne. Par exemple, j'apprends quelles tâches les représentants d'intérêts accomplissent en interne pour représenter les intérêts de leurs clients. Par exemple, l'une des premières tâches au sein d'un cabinet de lobbying est d'identifier les acteurs administratifs et politiques impliqués dans les négociations ; la cartographie de ces acteurs peut être construite en interne ou sous-traitée. De plus, la veille est l'une des tâches principales des représentants d'intérêts en cabinet, d'autant plus s'il s'agit d'un service de veille s'assortissant de l'envoi régulier d'un bulletin, le plus souvent réalisée par des représentants d'intérêts en début de carrière. Enfin, l'analyse des amendements – déposés en commission parlementaire, de compromis, rédigés lors des négociations interinstitutionnelles – couvre une part importante de

leur activité. Elle permet de mesurer la pénétration des préférences des clients, de modifier les papiers de position, et d'adapter la prise de rendez-vous avec les acteurs administratifs et politiques du Parlement pour obtenir qu'ils soutiennent, modifient ou rejettent des amendements déposés en vue de la rédaction des amendements de compromis. Je découvre également comment les représentants d'intérêts entretiennent leur réseau d'acteurs administratifs et politiques. Par exemple, le gérant échange régulièrement et informellement par téléphone, par mail, ou physiquement – en marge des commissions parlementaires[113] ou dans l'un des lieux de sociabilité du Parlement[114] –avec les assistants parlementaires et les conseillers politiques. Le gérant me montre l'importance d'être physiquement régulièrement au Parlement pour obtenir plus facilement des rendez-vous avec des assistants parlementaires ou des conseillers politiques, et ainsi acquérir des informations sur le déroulement des négociations ou pouvoir diffuser plus aisément le cadrage des organisations qu'il représente.

La participation-observante me permet également d'accéder à des documents qui ne sont pas accessibles par d'autres moyens de collecte.

Documents obtenus par le biais de la participation-observante

Ma participation aux négociations en tant que représentante d'intérêts me permet d'accéder à des documents officiels des institutions qui ne sont pas publiés sur leurs sites. Par exemple, les positions de négociation officielles des institutions[115] et l'accord interinstitutionnel négocié en

[113] Les réunions des commissions parlementaires peuvent être suivies en ligne sur le site de la commission TRAN. Toutefois, le gérant du cabinet insiste pour que j'y assiste physiquement. Au-delà des prises de position des députés européens et des informations relatives au calendrier de négociation, ces réunions sont surtout, pour le gérant du cabinet, l'opportunité de socialiser et d'entretenir son réseau, et de glaner des informations qui ne sont pas visibles par les caméras (l'ambiance de la réunion, les échanges informels qui s'y tiennent, etc.).

[114] Plusieurs bars à l'intérieur du Parlement à Bruxelles constituent des lieux de sociabilité entre les acteurs institutionnels et les représentants d'intérêts en dehors des bureaux des députés européens : le bar « m'as-tu vu » situé au 3ème étage, à la sortie des escalators empruntés après les contrôles de sécurité, le « bar des membres » au 1er étage, réservé aux députés européens et à leurs assistants ou encore le « Mickey bar », au 3ème étage près de l'hémicycle, où se déroulent la majorité de ces rendez-vous. La place du Luxembourg est également un lieu de sociabilité. Les jeudis de chaque semaine, en particulier après les sessions plénières à Strasbourg, les assistants parlementaires, surtout les jeunes et les stagiaires, sortent dans un des bars de la place et rencontrent leurs homologues ainsi que des représentants d'intérêts. De plus, lors des pauses-déjeuner, assistants parlementaires, conseilleurs politiques des groupes et représentants d'intérêts organisent des rendez-vous dans l'un des restaurants de la place du Luxembourg.

[115] Pour la Commission : la proposition du règlement « services portuaires », et les documents afférents publiés par la Commission européenne : la Communication « les ports : un moteur pour la croissance » ; l'étude d'impact, préparée par l'unité « ports et voies navigables », accompagnant la proposition de règlement ; l'étude, « Mesures pour améliorer l'efficience et la qualité des services portuaires dans l'Union européenne », réalisée par un cabinet

comité de conciliation (proposition de directive de 2001) ou en trilogues informels (proposition de directive de 2013) sont publics. En revanche, un nombre limité de documents intermédiaires de négociations intra- et interinstitutionnelles sont disponibles dans les registres de document du Parlement et du Conseil et l'œil législatif du Parlement ou par le biais de leur service d'archives respectif. Dans le registre des documents du Conseil, les documents intermédiaires de négociations intra-institutionnelles ne sont pas publiés. S'il est possible d'obtenir le projet de rapport du rapporteur, les amendements déposés en commission TRAN à partir desquels le rapporteur rédige – en négociant avec les rapporteurs fictifs – la position de négociation du Parlement par le biais de l'œil législatif et le registre des documents du Parlement, les versions intermédiaires des amendements de compromis ne sont en revanche pas mises en ligne. De plus, aucune des versions des documents 4 colonnes n'est publiée sur les sites des institutions. Les documents intermédiaires permettent de comprendre comment les acteurs occupant un rôle officiel dans les négociations intra- et interinstitutionnelles négocient entre eux au sein de ces différents espaces de négociation, comment ils s'entendent progressivement sur la version finale de la position de négociation de chaque institution (à quelles concessions ils consentent ou au contraire lesquelles ils refusent).

Par ailleurs, un nombre limité d'informations relatives au calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles sont disponibles par le biais des sites Internet du Parlement et du Conseil, d'autant plus qu'elles sont supprimées après la publication des actes législatifs. Lors des négociations, le calendrier des réunions du groupe de travail « transport maritime » du Conseil et des réunions du Conseil « Transports, Télécommunication et Énergies » est publié sur le site Internet du Conseil. De plus, l'*ITER listing* de la commission TRAN[116], ainsi que les informations calendaires annoncées lors des réunions de la commission TRAN au cours desquelles les négociations de la proposition législative sont abordées, renseignent sur la date du dépôt du projet de rapport du rapporteur, le délai d'amendements, la date des réunions de la commission TRAN au cours desquelles les membres de la commission échangent sur la

d'audit extérieur – PwC – au nom de la Commission européenne et la réaction de la Commission à l'adoption du règlement « services portuaires » en plénière.

Pour le Conseil : l'Orientation générale du Conseil du 8 octobre 2014 adoptée sous la Présidence italienne du Conseil.

Pour le Parlement : le rapport Fleckenstein adopté par le Parlement en session plénière le 8 mars 2016.

[116] Ce document, utile aux représentants d'intérêts, comporte des informations relatives au(x) fonctionnaire(s) du Parlement chargé(s) de superviser les travaux de la commission TRAN dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les conseillers des groupes politiques suivant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », la date de la transmission du projet de rapport du rapporteur au service de traduction du Parlement et la date limite du dépôt des amendements.

proposition législative, ou encore la date prévisionnelle du vote du rapport du rapporteur. En revanche, les dates des réunions des rapporteurs fictifs lors des négociations intra-institutionnelles et des négociations interinstitutionnelles ne s'obtiennent que par les assistants parlementaires du rapporteur et des rapporteurs fictifs ou les conseillers des groupes attachés à la commission parlementaire. De la même manière, le calendrier des négociations interinstitutionnelles (trilogues « techniques » et trilogues « politiques » n'est pas publié sur le site du Parlement ou du Conseil. Il s'obtient par le biais des assistants du rapporteur ou des rapporteurs fictifs, ou les fonctionnaires de la représentation permanente ou du ministère de l'État membre s'il s'agit d'une organisation nationale (mon cas), ou des fonctionnaires de la représentation permanente de l'État membre qui assure la Présidence du Conseil (les organisations européennes). En outre, passées les négociations, la plupart des informations concernant le calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles sont supprimées[117]. Or, par exemple, disposer du calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles permet de vérifier si les organisations syndicales coordonnant les actions contestataires déployées par les manutentionnaires de marchandises au niveau national lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 les synchronisent avec le calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles.

Par le biais de la participation-observante, j'ai accès aux papiers de position d'organisations nationales et européennes, que je participe d'ailleurs à rédiger. S'ils sont éventuellement publiés sur les sites Internet des associations européennes, les papiers de position des organisations nationales sont rarement publiés sur leur site Internet. Je détiens des papiers de position envoyés aux acteurs administratifs et politiques se rapportant à différentes étapes des négociations (intra-institutionnelles et interinstitutionnelles) par différents types d'organisations (organisations nationales et européennes, cabinet de lobbying). Participant à leur rédaction, je dispose également de données sur la manière dont ils sont construits : quels codes président à leur rédaction, que les acteurs administratifs et politiques s'attendent de voir respecter ; quels arguments sont mobilisés ; à quels acteurs, comment et quand ils sont envoyés.

[117] Sont encore disponibles les dates du vote de la position de négociation en commission parlementaire et en session plénière et du vote de l'accord interinstitutionnel en commission parlementaire, en session plénière, au Conseil (réunion des ministres) ; les dates des réunions de la commission TRAN auxquelles les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » sont inscrites à l'agenda peuvent être retrouvées par le biais des comptes-rendus de la commission consultables par le biais du registre des documents du Parlement européen.

Les difficultés que je rencontre pour collecter des données relatives au lobbying institutionnel[118] des organisations nationales et européennes des secteurs portuaire et maritime représentant leurs intérêts à Bruxelles et au niveau national dans le cadre des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, mais également des négociations de la proposition du règlement de 2013, au-delà de celles que le cabinet représente, amplifient la valeur ajoutée de ma participation-observante. Mon terrain m'a donné accès à des données, qu'il aurait été plus difficile, voire impossible, d'obtenir dans le cadre des entretiens semi-directifs ou par la recherche documentaire.

La valeur ajoutée de mon travail de recherche réside ainsi dans ma participation-observante de trois ans et demi. Néanmoins, ce dispositif de collecte présente des défis épistémologiques au démarrage et pendant le déroulement de ma CIFRE : la difficulté de prendre mes distances avec les données, alors que je continue d'effectuer du lobbying dans le cadre de ma CIFRE ; les biais induits par la représentation de deux parties prenantes françaises ; et les problèmes éthiques liés à ma double posture salariée-doctorante.

Défis épistémologiques soulevés par ma participation-observante

La participation-observante est caractérisée par le temps long qui procure une compréhension complexe et approfondie, une familiarité[119], et qui permet de saisir « les chefs-d'œuvre »[120] du terrain, avec néanmoins pour corollaire un certain nombre d'enjeux relatifs à l'empreinte que le chercheur imprime sur le déroulement du terrain[121] ou encore sa subjectivité en raison de sa

[118] Le recours à des répertoires d'action contestataires par les organisations représentant les travailleurs portuaires est documenté par la littérature. Par ailleurs, même s'ils sont plus difficiles d'accès, des articles de presse relatant les actions contestataires déployées par les travailleurs portuaires au niveau national et à Bruxelles pendant les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 sont toujours consultables par le biais d'un moteur de recherche ou des agrégateurs (Factiva, Europresse).

[119] Dulaurans, Marlène et Foli, Olivier, « Tenir le cap épistémologique en thèse Cifre. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte », *Études de communication*, 40 | 2013, pp. 59-76.

[120] Peneff, Jean, « Les grandes tendances de l'usage des biographies dans la sociologie française », *Politix* 7, n°27, 1994, pp. 25-31.

[121] Paillé, Pierre, « Recherche-action », dans Mucchielli, Alex, *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales,* Paris, Armand Colin, 2009, 193p.

proximité avec le terrain. Dès lors, il revient au chercheur d'objectiver les données observées[122], notamment par une prise de distance critique de son travail « in-situ »[123].

Dans cette partie, j'étudie les effets de ma participation au terrain en tant que praticienne et les conditions dans lesquelles se déroulent la CIFRE sur les données dont je dispose au démarrage de celle-ci, et sur la manière de les exploiter dans mon travail de recherche. Après être revenue sur les difficultés que je rencontre à problématiser, j'analyse comment des biais peuvent fausser mon analyse des négociations. J'étudie également comment ma participation aux négociations en tant que praticienne me conduit initialement à refuser d'analyser les négociations par l'angle que suggère ma profession, et à me censurer.

Difficulté à prendre de la distance avec le terrain

Cette partie analyse comment les conditions dans lesquelles se déroule ma participation-observante et ma CIFRE compliquent ma prise de distance avec les données que je détiens, d'autant qu'actrice du processus législatif, j'ai également été productrice d'une partie de ces données.

Ma participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » s'étant effectuée en dehors d'un cadre académique, je n'ai pas, pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », tenu de carnet de recherche dans lequel j'aurais pu consigner au fur et à mesure, dans la perspective de la thèse, mes observations critiques. Les notes de cadrage et les notes stratégiques envoyées aux clients du cabinet, les analyses envoyées aux clients[124], les alertes envoyées aux clients en cas d'actualité dans les négociations, ainsi que les bulletins de veille mensuels que je rédige à partir de 2014 jusqu'à la fin de mon contrat en août 2019, imitent cet espace réflexif. Ils me permettent de m'interroger

[122] Poupart, Jean, et al., *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Boucherville, Gaëtan Morin, 1997.

[123] Plane, Jean-Michel, « Pour une approche ethnométhodologique de la PME », *Revue Internationale PME*, volume 11, n°1, 1998, pp. 123-140.

[124] Il s'agit notamment des comptes-rendus des réunions de la commission TRAN au cours desquelles les députés européens échangent, en présence et avec la participation d'un représentant de la Commission européenne, sur la proposition du règlement « services portuaires », des réunions des ministres des Transports de l'Union européenne (Conseil de l'UE), de l'analyse des amendements déposés en commission parlementaire, des amendements de compromis, des documents 4-colonnes dans le cadre des trilogues.

sur les pratiques des représentants d'intérêts au sein de cabinets de cabinet de lobbying. Toutefois, ces documents étant rédigés pour les clients du cabinet, les informations sont « traitées », c'est-à-dire que certains faits sont ignorés, car ils relèvent selon le gérant du cabinet, responsable de la ligne éditoriale des bulletins de veille, davantage d'éléments de langage que d'information. De plus, les informations sont interprétées en fonction de la stratégie des clients du cabinet[125]. Par conséquent, je dois également observer une distance critique par rapport aux données issues de ces documents en les triangulant avec d'autres sources.

La veille : du document à destination des clients au simili carnet de recherche

La veille constitue une part importante de mon rôle dans la représentation des intérêts des deux organisations nationales du secteur portuaire que le cabinet représente dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », d'autant que je suis progressivement écartée des rendez-vous avec les acteurs institutionnels.

La veille est simultanément informative et prospective. En effet, le cabinet informe ses clients des activités liées aux négociations de la proposition de règlement qui ne nécessitent pas de traitement « urgent »[126], c'est-à-dire l'envoi d'une alerte par mail. Il cherche également à attirer leur attention à propos d'autres propositions législatives pour lesquelles ils pourraient effectuer du lobbying institutionnel à Bruxelles[127].

La veille n'est pas un service systématiquement presté aux clients du cabinet. Par exemple, avant le démarrage du contrat de veille pour l'organisation française du secteur portuaire qu'il représente à partir de novembre 2014, le cabinet ne rédige pas de bulletin de veille l'organisation française du secteur portuaire qu'il représente à partir de septembre 2013. Les notes de cadrage, au moyen desquelles le cabinet effectue le bilan des négociations, sont envoyées de manière irrégulière. Par la suite, j'extrais des bulletins de veille, rédigés pour l'organisation qui a souscrit à ce service, les informations relatives aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires », et je les adapte pour l'autre organisation.

Je corédige le bulletin de veille réglementaire avec les consultants juniors de l'autre cabinet de lobbying avec lequel le cabinet a remporté l'appel d'offres lancé par l'une des deux organisations françaises du secteur portuaire que le cabinet représente. À Bruxelles, des prestataires sont spécialisés dans la veille réglementaire, tels que *Dod's monitoring*. Le service de veille qu'ils proposent est différent de celui qu'offre le cabinet à ses clients. Tandis que ces prestataires agrègent des informations sans les traiter, le cabinet les agglomère et les analyse en fonction des sujets d'intérêts pour le client, et ceux qui pourraient le devenir, c'est-à-dire des sujets auxquels le cabinet l'incite à s'intéresser.

[125] Les articles des bulletins de veille sont divisés en plusieurs parties : un calendrier pour contextualiser le point d'actualité faisant l'objet d'un article, un résumé du fait d'actualité, des commentaires analytiques, et les prochaines étapes du dossier.

[126] Le gérant du cabinet identifie comme « urgente » une information devant être transmise aux clients avant l'association européenne dont ceux-ci sont membres afin de prouver l'efficience et la plus-value du cabinet par rapport à l'association européenne.

[127] Pour inciter l'organisation souscrivant au service de veille à recourir au cabinet au-delà des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le cabinet aborde des dossiers au sujet desquels l'organisation pourrait porter à Bruxelles une position différente de celle de l'association européenne dont elle est membre. Anticipant la fin de la mission que le cabinet mène pour l'autre de ces deux organisations, le gérant envoie au président de celle-ci des extraits du bulletin de veille portant sur des sujets portuaires et maritimes, suggérant qu'elle pourrait se positionner à Bruxelles, ou a minima l'inciter à souscrire au service de veille pour se tenir informé de l'actualité législative européenne et anticiper la révision du règlement « services portuaires ». Pendant les négociations, il communique rarement sur d'autres sujets que les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » avec les représentants de celle-ci.

Si j'utilise des agrégateurs de flux RSS et j'effectue des recherches manuellement, le gérant du cabinet souscrit à une période d'essai chez un prestataire d'agrégation d'informations ; sous-traiter la veille permet aux cabinets de gagner du temps, et de s'assurer qu'il manque le moins d'informations possible. Néanmoins, ne percevant pas la plus-value de ce service par rapport à son coût, le gérant du cabinet décide ne pas sous-traiter la recherche d'informations, qui m'incombe.

Je m'appuie sur des sources de première main et des sources écrites. Les sources écrites recouvrent : les journaux européens tels que Europolitique/*Europolitics*, Contexte, Euractiv, Politico Europe, etc. ; les sites du Parlement européen (pages des commissions parlementaires, fiche dédiée à chaque proposition législative et non-législative sur l'œil législatif du Parlement européen, registre des documents du Parlement européen, pages du Parlement des députés européens, sites et réseaux sociaux des députés européens, site des groupes politiques, études du service de recherche du Parlement européen (EPRS)), du Conseil de l'Union européenne (page des réunions des groupes de travail et du COREPER, registre des documents publiés par le Conseil, sites des Présidences du Conseil de l'Union européenne) et de la Commission européenne (page des consultations publiques, site des procédures d'infraction, organigramme des Directions générales, *who is who Europe*, site des Directions générales, en particulier les pages thématiques, les comptes Twitter des Commissaires européens, de la Commission européenne et des Directions générales de la Commission) ; les sites Internet des parties prenantes du secteur portuaire effectuant du lobbying à Bruxelles, les sites Internet de *think tanks*. Les deux organisations françaises du secteur portuaire que le cabinet représente peuvent accéder elles-mêmes à ces informations ; la plus-value du cabinet réside dans la collecte – chronophage –, le traitement – distinguer les informations utiles à connaître pour l'organisation – et l'analyse des informations. La valeur ajoutée du cabinet réside également dans les informations « d'initiés » qu'il obtient, dans le sens où elles ne s'acquièrent pas par la consultation de sites Internet, et où le cabinet les acquiert par le biais des rendez-vous et des rencontres informelles avec des acteurs institutionnels, en assistant aux réunions des commissions parlementaires, en participant aux événements organisés par la Commission, les députés européens, les groupes politiques, les parties prenantes, ou encore les intergroupes parlementaires.

Outre le fait que, pendant la participation-observante, je n'ai pas mis en place d'outil me permettant de prendre mes distances avec le terrain, les conditions dans lesquelles se déroule ma CIFRE compliquent davantage ce travail de mise à distance étant donné que je manque de temps. En effet, pendant la quasi-totalité de la CIFRE (3 ans), mon temps de travail est capté par la structure d'accueil. Continuant de représenter les intérêts des clients du cabinet, la plupart des tâches que je réalise au nom du cabinet sont déconnectées de mon objet de recherche.

Le contrat de collaboration de recherche[128] entre la structure d'accueil et le laboratoire auquel je suis affiliée prévoit que 55% de mon temps hebdomadaire de travail est exécuté dans les locaux du cabinet et 45% dans les locaux du laboratoire. Or, jusqu'en février 2019[129], sans que le cabinet n'ait modifié ses effectifs, j'assure, en sus de mon travail de recherche, le suivi de la

[128] Ce contrat est signé en plus du contrat de travail conclu entre le doctorant/la doctorante et la structure d'accueil. Dans mon cas, il stipule : l'entrée en vigueur et la durée du contrat, les lieux d'exécution du contrat, les responsables scientifiques, la priorité intellectuelle des travaux accomplis pendant la durée de la CIFRE, les règles de confidentialité que la doctorante doit observer pendant la CIFRE, les conditions de résiliation du contrat de travail de la doctorante.

[129] Un accord a été conclu avec le cabinet de lobbying pour que la salariée-doctorante consacre les 4/5 du temps restant à ses travaux de recherche jusqu'au terme de son contrat CIFRE, fin août 2019.

fin des négociations du règlement « services portuaires »[130], je participe à la représentation des intérêts d'une des deux organisations que le cabinet représente pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » lors des négociations de deux propositions législatives qui recoupent mon terrain, je représente les intérêts d'un nouveau client du cabinet du secteur de l'économie circulaire[131], je rédige un bulletin de veille mensuel pour deux clients du cabinet de secteurs différents[132], et j'aide ponctuellement la consultante que le gérant a recrutée en 2014 pour représenter les intérêts de son client du secteur ferroviaire. L'ancrage géographique du gérant, la raréfaction de ses déplacements à Bruxelles, et sa faible disponibilité – en sus des activités du cabinet, il est adjoint au Maire d'une ville de plus de 150 000 habitants, et vice-président d'agglomération – participent à son indisponibilité en journée et à l'augmentation de l'amplitude horaire de mes journées de travail[133].

Faute de disposer du temps nécessaire, je rencontre des difficultés à questionner mes pratiques, que je considère comme « allant de soi », d'autant que je continue, en tant que praticienne, à les mettre en œuvre parallèlement à mon travail de recherche. De la même manière, je parviens difficilement à observer une distance critique par rapport aux données issues de ma participation-observante, ayant été actrice du processus législatif que j'analyse, et dans ce sens, ayant été productrice de données. Consultante au sein du cabinet de lobbying au sein duquel je réalise ma CIFRE étant ma porte d'entrée dans la profession de lobbyiste, et ma deuxième expérience professionnelle dans le champ de l'eurocratie, je partage et je mets en pratique quotidiennement les catégories de pensée, les savoir-être, les savoir-faire, et les routines, que j'analyse pour répondre à ma question de recherche.

Une primo-expérience dans la représentation d'intérêts à Bruxelles

La représentation des intérêts de deux organisations dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » constitue ma première entrée dans le secteur portuaire[134], et dans une moindre

[130] Les colégislateurs et la Commission achèvent les trilogues techniques en septembre 2016 ; la commission TRAN adopte l'accord interinstitutionnel le 11 octobre 2016.

[131] Ce nouveau client est partagé avec le cabinet de lobbying avec lequel le cabinet représente déjà les intérêts d'une organisation française du secteur portuaire.

[132] Ces deux bulletins de veille sont rédigés conjointement avec mon homologue du cabinet avec lequel le cabinet partage le contrat ; leur longueur est d'une cinquantaine de pages.

[133] En plus de ma journée de travail, je dois me rendre disponible en fin de journée/début de soirée pour effectuer par téléphone avec le gérant du cabinet, le bilan de la journée de travail, et pour traiter – en fonction de leur urgence – les modifications qu'il a apportées aux documents que je lui envoie pour validation. Nos rythmes de travail sont décalés : il s'occupe de l'activité de son cabinet en fin de journée et pendant le week-end.

[134] La députée européenne auprès de laquelle je réalise mon stage est membre de la commission Commerce international (commission INTA) et suppléante en commission du Marché intérieur et de la protection des

mesure, le lobbying[135]. Après un stage de master 2 de six mois effectué auprès d'une députée européenne française membre du groupe PPE, et l'obtention d'un Master 2 en affaires européennes à Sciences Po Lyon, je suis recrutée[136] en tant que VIE par un « petit »[137] cabinet de lobbying créé en janvier 2013 par un ancien assistant parlementaire de deux députés européens français membres du groupe ADLE. Reprenant la typologie de Didier Georgakakis (2012), mon profil s'apparente à celui de « permanente » de la représentation d'intérêts à Bruxelles eu égard à ma formation académique et à la réalisation d'un stage au sein d'une institution européenne (Kerduel, 2021). Toutefois, à mon recrutement en septembre 2013, je ne dispose pas de connaissances relatives aux secteurs portuaire et maritime. Ma maîtrise courante de l'anglais ainsi que ma compréhension des savoir-être et des savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles et des relations entre les représentants d'intérêts et les bureaux des députés européens pallient mon manque de connaissances sectorielles et participent à mon recrutement.

Lors de mon entretien, le gérant du cabinet teste mes connaissances et ma compréhension du fonctionnement des bureaux des député.e.s européen.ne.s, des relations entre les acteurs institutionnels. Il m'interroge également sur les moyens pour les représentants d'intérêts d'obtenir des informations sur le déroulement des négociations. Il me met également en situation pour évaluer comment je conduirais une mission de lobbying. Le gérant du cabinet fait passer des entretiens à de jeunes diplômés, dotés d'au moins une expérience au sein des institutions. Il cherche à recruter une personne qui connaît les institutions « de l'intérieur » et qui détient un réseau sur lequel le cabinet pourra s'appuyer pour obtenir des informations et diffuser le cadrage des clients qu'il représente.

Eu égard aux réponses que j'ai fournies lors de mon entretien, et faute de temps, le gérant du cabinet n'organise pas de session de formation balisée pour m'enseigner les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts, préférant distiller ses connaissances au fur et à mesure. Il estime également qu'ils s'apprennent, « sur le tas », en pratiquant. Pour m'apprendre la rédaction des documents à destination des clients, des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens, des mails sollicitant un rendez-vous ou des informations et des communiqués de presse, il me laisse rédiger une première version en m'aidant de documents de ce type qu'il a déjà rédigés, qu'il corrige ensuite en laissant les modifications apparentes.

De la même manière, dans la perspective que je conduise seule des rendez-vous avec des acteurs administratifs et politiques, je l'accompagne aux rendez-vous qu'il organise, au cours desquels j'observe plus que je ne prends la parole. Néanmoins, cette partie de la « formation » tourne court puisque je suis écartée de la plupart des rendez-vous : lorsque les représentants des organisations françaises que le cabinet représente y participent pour éviter de submerger les acteurs administratifs et politiques ; le gérant travaillant du Parlement lorsqu'il est à Bruxelles rencontre spontanément des acteurs de son réseau alors que je reste au bureau.

Présent à Bruxelles quelques jours par mois, je participe aux événements organisés par la DG MOVE, par les groupes politiques, par des députés européens, par des organisations nationales ou européennes des secteurs portuaire et maritime, parrainés par des députés européens lorsqu'ils se déroulent au Parlement. J'y assiste moins pour obtenir des informations que pour forger des contacts avec des acteurs administratifs et politiques européens – ou dans une moindre avec des représentants d'intérêts – que je peux utiliser par la suite pour obtenir des informations sur les négociations ou diffuser le cadrage des organisations que le cabinet représente. Lors

consommateurs (commission IMCO). Dans le cadre de mon stage, j'ai notamment travaillé sur les négociations de la directive « tabac », les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement).

[135] La spécialité « affaires européennes : entreprises et institutions » de Sciences Po Lyon comprend des modules (simulations, intervention de professionnels, cours théoriques) relatifs au lobbying. Par ailleurs, en tant que stagiaire pour une députée européenne, je rencontre des représentants d'intérêts notamment dans le cadre des négociations de la directive « tabac ».

[136] Mon engagement est motivé par le démarrage, en septembre 2013, de la représentation des intérêts à Bruxelles d'une organisation française du secteur portuaire dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », publié en mai 2013, et par la campagne en vue des élections municipales françaises de 2014. Entre janvier et septembre 2013, le gérant représente seul les intérêts à Bruxelles d'une organisation nationale dans le cadre des négociations de la proposition de directive relative à la gestion collective des droits d'auteur. En recrutant un collaborateur ou une collaboratrice, le gérant cherche à réduire sa charge de travail, d'autant qu'il ambitionne un poste d'adjoint dans le cadre des élections municipales de 2014, et à développer le portefeuille client du cabinet.

[137] Avant le démarrage de mon contrat VIE au 1er septembre 2013, l'effectif du cabinet est limité au seul gérant. En janvier 2014, le cabinet de lobbying recrute une consultante « senior » pour assurer la représentation d'un nouveau client dans le secteur ferroviaire.

d'un entretien annuel, il me demande d'ailleurs de progresser sur le réseautage, qu'il identifie comme moins point faible.

Par ailleurs, la rédaction à partir de mars 2014 du bulletin de veille mensuel pour l'une des deux organisations françaises que le cabinet représente façonne la manière dont j'analyse les informations, et dont je rédige. Le gérant me pousse à distinguer les informations des éléments de langage des institutions, et m'astreint à prendre de la distance par rapport aux informations que j'ai recueillies en parcourant la presse « bruxelloise », les sites Internet des institutions, par le biais des acteurs administratifs et politiques du réseau du cabinet, et à les commenter en fonction des acteurs auxquels cette analyse est destinée.

Enfin, la mise à jour annuelle, qui m'est demandée, des cours dispensés par le gérant du cabinet à Sciences Po Paris (campus délocalisé) concernant le système décisionnel européen, et au Collège d'Europe, concernant les assistants parlementaires, complète ce dispositif informel de formation.

Je me forge mes propres savoir-faire, et dans une moindre mesure des savoir-être – étant tenue à l'écart des rendez-vous, j'interagis de manière limitée avec les acteurs administratifs et politiques européens – dans les limites des standards attendus du gérant du cabinet, eux-mêmes calqués sur ce qu'il attendait des représentants d'intérêts en tant qu'assistant parlementaire.

N'ayant pas le temps pendant la CIFRE de sortir de mon terrain[138] – par la littérature, en participant à des formations dispensées par l'école doctorale ou le laboratoire auxquels je suis rattachée, par la production scientifique, en assistant à des colloques, des journées d'études, etc. – je me noie[139] face à la profusion des données issues de ma participation-observante. Par exemple, j'échoue également pendant la durée de la CIFRE à dégager une problématique – je fais le récit linéaire des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » sans parvenir à trouver un fil conducteur analytique – et corollairement à m'extraire des spécificités de mon cas d'étude pour monter en généralité. Les défis posés par ma participation au terrain en dehors d'un cadre académique sont, pendant la durée de mon doctorat, un sujet central et récurrent de mes échanges avec ma directrice de thèse. Dès le démarrage de la CIFRE, et à l'occasion de mes déplacements à Lyon aux fins de suivre des formations doctorales, nous discutons de ma participation-observante et des difficultés que j'éprouve à prendre mes distances par rapport aux données obtenues à travers ce dispositif de collecte. Si je tends à mettre en avant ses lacunes, elle insiste par contraste régulièrement sur la richesse de mon terrain originel. Elle m'encourage par ailleurs, pour favoriser la prise de distance et afin de dépasser la spécificité de mon terrain, à échanger avec d'autres doctorants de mon laboratoire de rattachement. Au terme de la CIFRE, je choisis de ne plus travailler dans le champ de

[138] Alam, Thomas, Gurruchaga, Marion et O'Miel, Julien, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, 2012, p. 155-173.
[139] *Ibid.*

l'eurocratie[140]. Ce choix me permet enfin d'accomplir une prise de recul critique des données issues de ma participation-observante.

Les difficultés observées usuellement par les doctorant.e.s en CIFRE sont accentuées par les singularités de mon contrat CIFRE. Immergée au sein d'un espace socio-professionnel, et coupée des échanges réguliers avec des doctorants de mon laboratoire d'appartenance en raison de mon éloignement géographique et des exigences de mon employeur, je parviens à prendre mes distances avec le terrain lorsque je romps avec ma profession et que je renoue avec le monde universitaire.

La prise de distance me permet ainsi d'identifier les biais que comporte ma participation-observante.

Risques de biais de ma participation-observante

Dans cette partie, j'examine comment mon rôle dans les négociations peut générer des biais, pouvant fausser mon analyse des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

J'identifie trois risques de biais : la surestimation du rôle du Parlement dans les négociations interinstitutionnelles ; la surévaluation du rôle des parties prenantes que le cabinet représente dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ; l'exagération de l'action des organisations françaises du secteur portuaire et des députés européens français dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

En raison de la difficulté que rencontre le cabinet à effectuer du lobbying auprès du Conseil, les données sur le déroulement des négociations au Conseil dans le cadre des négociations intra- et interinstitutionnelles (groupe de travail, COREPER I[141], Conseil des ministres, trilogues)

[140] Recrutée en contrat à durée indéterminée dans le cadre de la CIFRE, le gérant du cabinet me propose une rupture conventionnelle.

[141] Le COREPER est composé des Représentants permanents de chaque État membre. Le COREPER 1 prépare les travaux des Conseils « Agriculture et pêche », « Compétitivité », « Éducations, jeunesse, culture et sport »,

dont je dispose sont limitées. À travers, des notes du Secrétariat des affaires européennes (SGAE)[142] que le gérant du cabinet reçoit d'assistantes parlementaires françaises de son réseau, je connais la position de négociation de la France. En outre, par le biais d'une des organisations que le cabinet représente, je détiens des données sur la position qu'observe la France, et de manière moins précise d'autres États membres, au sein du groupe « transport maritime » et en COREPER ; les représentants de l'une des organisations françaises que le cabinet représente entretiennent des contacts directs et réguliers avec les fonctionnaires chargés de la construction de la position française et du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » au sein du ministère des Transports.

L'inversion de l'asymétrie de pouvoir et de savoirs usuellement observée entre l'association européenne et ses délégations nationales (cf. chapitre 5) porte le cabinet à considérer que l'une des deux organisations du secteur portuaire dont il représente les intérêts à Bruxelles incarne davantage sa profession à Bruxelles que l'association européenne dont elle est membre et les autres membres nationaux. Par conséquent, dans le cadre de l'analyse des négociations, je tends à minimiser le rôle de l'association européenne dont elle est membre, et des autres délégations nationales de cette organisation européenne dans les négociations.

De plus, le réseau du gérant parmi les acteurs du secteur portuaire et les acteurs administratifs et politiques, en particulier du Parlement, est essentiellement français : il est adjoint au Maire d'une ville portuaire française ; il est membre d'un réseau de professionnels du secteur portuaire français, le cluster maritime français[143] ; il entretient des relations professionnelles avec les représentants d'une autre organisation française du secteur portuaire sous-traitant également la représentation de ses intérêts à Bruxelles à un cabinet de lobbying français. De plus, représentant des organisations françaises, le cabinet – tout en s'ingéniant à créer des coalitions transpartisanes et transnationales – entretient davantage de contacts avec les députés européens français et leurs assistants que ceux d'autres États membres. Une situation similaire s'observe

« emploi, politique sociale, santé et consommateurs », « Environnement » et « Transports, télécommunications et énergie ».

[142] Le SGAE, placé sous l'autorité du Premier ministre, est chargé de la coordination interministérielle pour les affaires européennes. Il envoie un document – les notes du SGAE » – informant les députés européens de la position des autorités françaises sur les propositions législatives en cours de négociation. Elles sont transmises à l'ensemble des députés européens français quel que soit le parti politique auquel ils sont affiliés ; ils ne sont pas dans l'obligation de suivre la position des autorités françaises.

[143] Au moment de son adhésion, le gérant du cabinet connaît le Président du Cluster maritime français. Il demande à y adhérer afin d'effectuer de la prospection auprès des membres du cluster, et par le biais de l'annuaire du Cluster.

pour le Conseil. Si à chaque nouvelle Présidence du Conseil de l'UE, le gérant du cabinet organise un rendez-vous avec le conseiller de la Présidence chargé de suivre les négociations de la proposition législative dans le cadre de laquelle le cabinet effectue du lobbying, le gérant m'apprend que par convention, une organisation nationale n'effectue pas de lobbying auprès de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne d'un autre État membre. Représentant deux parties prenantes françaises du secteur portuaire, je possède ainsi des données sur les relations qu'entretiennent les acteurs administratifs et politiques de la France avec les organisations de cet État membre représentant leurs intérêts à Bruxelles.

Enfin, à l'exception des deux organisations nationales que le cabinet représente, des organisations européennes dont celles-ci sont membres, d'autres membres nationaux de celles-ci, ainsi que deux autres organisations françaises du secteur portuaire (soit environ 10 organisations nationales ou européennes), je détiens des données limitées sur le lobbying institutionnel effectué par d'autres organisations nationales et européennes des secteurs portuaire et maritime. Pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le gérant du cabinet ne cherche pas à avoir une appréciation des organisations nationales et européennes qui se mobilisent à Bruxelles ; elles ne sont ainsi pas répertoriées dans la cartographie des acteurs impliqués dans les négociations construite par le cabinet. Il ne se préoccupe pas des autres organisations nationales et européennes des secteurs portuaire et maritime, sauf s'il est sollicité par l'une d'entre elles[144], ou à des fins stratégiques[145]. De plus, lorsque j'assiste physiquement aux réunions de la commission TRAN, alors que je participe à la plupart des événements en lien avec les négociations de la proposition du règlement

[144] À l'issue d'un dîner-débat organisé par les ports britanniques parrainé par un député polonais du groupe S&D, je suis approchée par le représentant des intérêts des ports britanniques. Ce dernier cherche à forger une alliance avec l'une des organisations que le cabinet représente pour construire une coalition soutenant le rejet de la proposition. Le gérant du cabinet conseille à son client de décliner argumentant que l'organisation a obtenu l'inclusion de la plupart de ses préférences dans la position de négociation du Parlement ; les députés ayant déposé leurs suggestions d'amendements ne comprendraient pas ce revirement de telle sorte que l'organisation pourrait se retrouver sans soutien dans les trilogues, et les négociations de futures propositions législatives. De la même manière, le Secrétaire général d'une organisation européenne représentant un acteur du transport maritime organise un rendez-vous avec le Président et le Secrétaire général de l'association européenne dont est membre un des deux clients du cabinet avec l'objectif de créer une coalition défendant le rejet de la proposition. Le gérant du cabinet demande à participer à ce rendez-vous en soulignant qu'il est le seul représentant d'intérêts professionnel parmi les représentants de l'association européenne et des délégations nationales qui composent l'association. Le gérant conseille à l'association européenne et ses membres de décliner cette proposition d'alliance dans la mesure où elle desservirait leurs intérêts et saperait le travail réalisé par le cabinet depuis septembre 2013.

[145] Constatant que d'autres organisations françaises du secteur portuaire obtiennent du rapporteur et des rapporteurs fictifs respectivement leur exclusion totale ou partielle du champ d'application du volet « libéralisation » de la proposition de règlement, le gérant du cabinet tente de se rapprocher de l'association européenne dont est membre l'une d'entre elles par le biais du président et du secrétaire général du membre français de celle-ci, ainsi que de la secrétaire politique de la Fédération européenne des travailleurs des transports, par le biais de plusieurs conseillers politiques du groupe GUE/NGL.

« services portuaires »[146], et que les représentants d'intérêts des secteurs portuaire et maritime représentent un groupe resserré[147], je ne reconnais que les secrétaires généraux d'ECSA (armateurs), d'ESPO (autorités portuaires), et de FEPORT (opérateurs privés de terminaux), ainsi que la secrétaire politique d'ETF (travailleurs portuaires). En conséquence, je tends à négliger les actions d'organisations dont je n'identifie pas les représentants. Par exemple, dans la mesure où les organisations nationales et européennes représentant les autorités portuaires agissent pour obtenir l'exclusion des services de dragage sans le concours des organisations représentant les entreprises de dragage, et étant donné que je n'identifie pas les représentants de celles-ci, j'en déduis qu'elles n'effectuent pas de lobbying institutionnel. Je réalise mon erreur d'appréciation lors de la passation des entretiens semi-directifs : l'organisation européenne représentant les entreprises de dragage détient un bureau de représentation à Bruxelles et son secrétaire général effectue du lobbying institutionnel. Par ailleurs, la temporalité de ma CIFRE et des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ne se recoupant pas, et le gérant ou les clients ne sollicitant pas l'identification des autres organisations nationales et européennes du secteur portuaire se mobilisant à Bruxelles, je n'essaie pas pendant les négociations de collecter des données concernant les organisations nationales et européennes du secteur portuaire mobilisées.

Conséquence de ma participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » en tant que représentante d'intérêts de deux organisations françaises du secteur portuaire, je détiens des données riches, mais franco-centrées, Parlement-centrées, marginalisant les autres organisations – nationales ou européennes – des secteurs portuaire et maritime, et surestimant le rôle des clients du cabinet dans les négociations. En contrat CIFRE, les données issues du terrain, et le travail de recherche subséquent sont façonnés par ce que les doctorant.e.s vivent au sein de la structure d'accueil.

Enfin, je reviens sur les questions éthiques qui émergent de l'utilisation de données collectées en tant que praticienne.

[146] J'essaie de récupérer la liste des participants : certains organisateurs la fournissent dans la documentation qu'ils remettent aux participants ; la plupart refusent.

[147] En raison de la faible activité législative, les postes à Bruxelles de représentants d'intérêts du secteur portuaire sont peu nombreux. Si, le secteur maritime couvrant des thèmes plus larges au sujet desquels la Commission légifère, le nombre de postes est plus important, le nombre d'organisations du secteur maritime se mobilisant lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » est restreint.

Questions éthiques soulevées par l'utilisation de données collectées avant le démarrage de la CIFRE

Dans cette partie, j'étudie comment, afin de ne pas porter préjudice à la relation que j'entretiens avec des acteurs administratifs et politiques européens, pour ne pas nuire à ma carrière professionnelle post-thèse, et pour échapper à d'hypothétiques répercussions juridiques, je me censure.

Ma participation au terrain s'effectue en tant que praticienne, avant mon contrat CIFRE, en dehors d'un cadre académique. Je détiens ainsi des informations et des documents dont l'échange a été consenti alors que j'étais praticienne. De plus, au démarrage de la CIFRE, je n'écarte pas de poursuivre, après la thèse, une carrière dans le champ de l'eurocratie. Par conséquent, dans un premier temps, je m'empêche d'utiliser ces documents et ces données dans mon travail de recherche.

Engagée par mon terrain, je crains de compromettre mes accès au Parlement. Les documents de négociation intra- et interinstitutionnels, échangés au sein d'un cercle restreint d'acteurs institutionnels, ainsi que la teneur de réunions à huis clos sont conventionnellement transmis aux représentants d'intérêts, à la condition implicite que leur provenance n'en soit pas divulguée, et que leur utilisation ne soit pas préjudiciable à leur émetteur. Ainsi, en raison de ce *gentlemen's agreement*, et du maintien de mon statut de praticienne pendant la CIFRE, je redoute que les acteurs administratifs et politiques du réseau du cabinet interprètent l'usage de documents et d'informations, dont l'échange a été consenti alors que j'étais représentante d'intérêts, comme une instrumentalisation d'une relation de confiance, de telle sorte que je ne sois plus destinataire de ce type de documents et d'informations après la CIFRE[148]. Néanmoins, le Parlement[149] est un environnement suffisamment poreux pour que l'émetteur et le destinataire ne soient pas facilement identifiables. En effet, si théoriquement ces documents et ces informations sont initialement uniquement accessibles à un nombre restreint de personnes, ils circulent en marge des canaux officiels parmi les représentants des organisations nationales

[148] Initialement, je prévois de soutenir mon travail de recherche à l'issue de mon contrat CIFRE. De plus, j'envisage après la CIFRE de poursuivre ma carrière au sein du champ de l'eurocratie.

[149] Le cabinet obtient la plupart des documents de négociations, et de ses informations d'acteurs du Parlement européen (assistants parlementaires et conseillers des groupes politiques).

et européennes représentant leurs intérêts à Bruxelles, et les cabinets de lobbying. De plus, en raison du nombre d'interlocuteurs qu'ils rencontrent et du nombre de dossiers qu'ils suivent, les assistants parlementaires et les conseillers politiques, principaux pourvoyeurs de documents et d'informations du cabinet, n'effectuent pas un décompte du nombre de représentants d'intérêts auxquels ils envoient des informations.

Je crains par ailleurs que l'utilisation des données issues de ma participation-observante ne soit préjudiciable pour la suite de ma carrière si je la poursuis au sein du champ de l'eurocratie. À cheval entre le monde professionnel et la recherche, j'envisage autant une carrière dans le monde universitaire que dans le champ de l'eurocratie, au sein d'une institution européenne, dans un cabinet de lobbying plus grand ou au sein d'une organisation nationale ou européenne des secteurs portuaire ou maritime. Or, en mobilisant des données client confidentielles, et en analysant les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 et celle du règlement « services portuaires » par l'angle des représentants d'intérêts, je crains de me voir reprocher par un recruteur d'avoir rompu avec les impératifs de discrétion de ce métier, et par conséquent de me voir barrer de futurs débouchés professionnels au sein du champ de l'eurocratie. Par conséquent, l'incertitude concernant mon avenir professionnel me pousse initialement à me censurer. Cette ambiguïté est levée à la fin de la CIFRE. Au regard à mes conditions de travail avant et pendant la CIFRE, et de mes projets personnels, je décide de ne pas poursuivre ma carrière dans le champ de l'eurocratie. Cette décision, prise pendant la phase d'écriture (à partir de D5) modifie le type de données que je mobilise. Sans contrevenir à l'anonymisation des sources, je suis plus à l'aise avec la mobilisation de mes connaissances des savoir-faire et des savoir-être des représentants d'intérêts à Bruxelles, et des données issues de ma participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » en tant que praticienne.

Je crains enfin que leur utilisation n'entraîne des conséquences juridiques. J'ai en effet eu accès à des informations et des documents relatifs aux choix stratégiques des organisations nationales françaises du secteur portuaire que le cabinet représente à Bruxelles, à leurs relations avec l'association européenne dont ils sont respectivement membres, avec les acteurs administratifs et politiques à Paris et à Bruxelles, et les acteurs administratifs et politiques européens impliqués dans les négociations de la proposition du règlement. Contractuellement[150], je suis

[150] Structure d'accueil, Carole Kerduel. Contrat de travail à durée indéterminée à temps plein. Clause de confidentialité. 1er septembre 2016.

« tenue à une obligation de discrétion absolue en ce qui concerne les informations et les renseignements dont [je] pourr[ais] avoir connaissance de par l'exercice de [mes] fonctions. […] Cette obligation demeurera même après la fin de [mon] contrat, quelle qu'en soit la cause »[151]. Toutefois, en dépit de cette clause contractuelle, un flou entoure l'utilisation de ces données. Bien que connaissant ma double casquette, et l'objet de mon travail de recherche, les deux clients du cabinet concernés ne m'autorisent ou ne m'interdisent jamais explicitement d'utiliser les données auxquelles j'ai eu accès. Par ailleurs, le gérant du cabinet, qui est également mon responsable scientifique au sein de la structure d'accueil[152], ne convoque pas de réunion avec des représentants de ces deux clients pour clarifier la situation. Effet direct de l'incertitude qui plane sur l'exploitation des données en ma possession, je tends initialement à écarter une analyse de mon objet de recherche à l'aune de mon expérience de lobbyiste.

Les enjeux de proximité avec le terrain sont exacerbés dans le cadre d'un dispositif CIFRE, le chercheur « travaillant « sur », « avec » et « pour » son objet »[153]. Par conséquent, en s'engageant dans son terrain, le.la doctorant.e doit déterminer une posture épistémologique[154] qu'il.elle doit tenir tout au long de son travail de terrain pour garantir l'intégrité des données recueillies. À la fois chercheur.se et praticien.ne, le.la doctorant.e en CIFRE construit sa démarche tel un dialogue[155] entre engagement et distanciation critique par rapport à son terrain. Au-delà des exigences épistémologiques qui se posent en conditions normales de CIFRE, je dois également tenir compte du fait que ma participation au terrain a été effectuée avant de

[151] L'article 6 « confidentialité » du contrat de collaboration entre le cabinet et le directeur du laboratoire auquel je suis affiliée stipule également que « le salarié-doctorant » s'engage à considérer comme strictement confidentielles toutes les informations concernant l'entreprise auxquelles il pourrait avoir accès, sous quelque forme que ce soit, du fait de ses activités au sein de l'entreprise. Il s'engage à ne pas utiliser lesdites informations ou les résultats obtenus dans le cadre de ses recherches à d'autres fins que celles prévues à son contrat de travail et à ne pas les divulguer à des tiers sans l'autorisation de l'entreprise. Cette disposition vise en particulier les publications, communications ou conférences. En conséquence, le salarié-doctorant s'engage à obtenir l'accord écrit préalablement à toute communication écrite ou orale touchant à la matière de la thèse, pendant la convention ».

[152] Au sein de la structure d'accueil, le ou la doctorant.e est supervisé.e par un responsable scientifique.

[153] Okbani, Nadia, *Dépasser la schizophrénie d'être chercheur et acteur travaillant "sur", "avec" et "pour" so*n objet : *l'observation participante dans le cadre d'un contrat Cifre*, Journée d'études de l'Association des jeunes politistes de Bordeaux, Bordeaux, mars 2014.

[154] Nicourd, Sandrine, « Systèmes d'acteurs dirigeants et légitimité d'une recherche-action de longue durée », dans Uhalde, Marc (dir.), *L'intervention sociologique en entreprise*, Paris, DDB, 2000, pp.230-243.

Uhalde, Marc. « L'instrumentalisation de la sociologie en situation d'intervention : analyse critique d'une notion ordinaire », *Sociologies pratiques*, volume 16, n°1, 2008, pp. 95-113.

Gaglio, Gérald, « En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat », *Socio-logos* [En ligne], 3 | 2008, mis en ligne le 24 décembre 2008, consulté le 20 avril 2018.

[155] Gillet, François, « Acteurs de terrain et chercheurs en dialogue », *Revue de Géographie alpine,* volume 84, 1996, p. 62.

démarrer mon contrat CIFRE, donc en dehors de tout cadre académique, alors que j'étais praticienne.

Ma participation-observante ne respectant pas les canons de la méthodologie de la recherche en sciences sociales[156], je n'accorde ainsi pas confiance[157] à mon matériau de recherche originel. N'ayant pas suivi de formation académique initiale à la recherche en sciences humaines et sociales – je détiens un Master professionnalisant et non pas un Master formant à l'analyse des politiques publiques – et ma situation géographique m'empêchant de participer à des modules de formation dispensés par le laboratoire et l'école doctorale auxquels je suis rattachée, j'estime ne pas disposer des outils méthodologiques me permettant de répondre aux biais que ma posture induit. Ayant marqué les données issues de ma participation-observante de ma perception de praticienne, j'accorde par conséquent davantage de crédit à la parole des enquêtés en situation d'entretien semi-directif.

Les caractéristiques inhérentes du contrat CIFRE, les singularités de ma CIFRE, avec la conduite de ma participation-observante en dehors d'un cadre académique et le maintien de mon statut de praticienne parallèlement à celui de doctorante me conduisent à surjouer l'objectivation[158], questionnant constamment la véracité de mon terrain en le triangulant à l'usure avec les données issues des entretiens semi-directifs ou de la recherche documentaire, ou en surestimant les biais que j'ai identifiés, d'autant que je questionne ma légitimité à conduire un travail de recherche en raison de ma formation académique et du rôle auquel le gérant du cabinet me cantonne[159].

---

[156] Favret-Saada, Jeanne. *Les mots, la mort, les sorts. La sorcellerie dans le Bocage*, Bibliothèque des Sciences humaines, Paris, Gallimard, 1977, 332 pages.

[157] Beaud, Stéphane, et Weber, Florence. *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*. Guides repères, Paris, La Découverte, 1998.

[158] Poupart, Jean et al., *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Boucherville, Gaëtan Morin, 1997.

[159] Alors qu'il me fait participer aux premiers, mon employeur m'écarte progressivement des rendez-vous avec les acteurs administratifs et politiques européens – je ne participe pas à ceux avec les acteurs administratifs et politiques nationaux – alors que je rédige les documents préparatoires à ces rendez-vous, et que je corédige les documents envoyés aux clients (veille législative, analyse des amendements, analyse des positions de négociation, recommandations sur la stratégie à adopter, etc.) ou aux acteurs administratifs et politiques européens et nationaux (papiers de position). Par ailleurs, les documents – jusqu'aux mails que j'envoie aux acteurs administratifs et politiques européens alors que la plupart sont rédigés en anglais, langue que je maîtrise mieux que le gérant – que je rédige sont systématiquement corrigés par mon employeur, qui aime à dire « la confiance n'exclut pas le contrôle ». Si au début de mon contrat, cela peut être considéré comme « normal », d'autant qu'il s'agit de ma deuxième expérience professionnelle au sein du champ de l'eurocratie, je ne gagne pas en autonomie.

Dans cette seconde partie, j'analyse ainsi comment les entretiens semi-directifs et la recherche documentaire me permettent de répondre aux défis épistémologiques posés par ma participation-observante, et de collecter de nouvelles données.

Dispositifs de collecte mobilisés au cours de la CIFRE

J'amorce le déplacement de « praticienne » à « doctorante » en lançant en mars 2017 des entretiens semi-directifs et en effectuant une recherche documentaire. Dans un premier temps, j'initie les entretiens semi-directifs de manière « routinisée »[160] sans m'interroger sur leur place dans mon protocole de recherche[161]. Or, compte tenu des données dont je dispose à travers ma participation-observante, et des enquêtés auprès desquels j'obtiens un entretien – la majorité sont des acteurs administratifs ou politiques, ou des représentants d'intérêts avec lesquels j'ai été en contact – je rencontre des difficultés pour collecter des données factuelles nouvelles et à percevoir la nouveauté des données que j'obtiens. Lors de ma troisième année de CIFRE, la présentation d'une communication lors des journées d'étude organisées par le groupe de recherche sur l'Union européenne (GrUE) portant sur les objets, les méthodes et les pratiques d'enquête dans l'élaboration et la conduite d'une recherche sur l'Union européenne m'amène à m'interroger sur mon dispositif de recherche[162]. Renouant le dialogue avec le milieu académique en lisant des recherches produites par des chercheurs ou des doctorats en situation homologues à la mienne[163], j'identifie les biais que comporte ma participation-observante et je réfléchis à l'usage des entretiens semi-directifs et de la recherche documentaire dans mon dispositif de collecte de données.

[160] Bongrand, Philippe et Laborier, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique* 55, n°1, 2005, 73p.

[161] Dans la candidature que j'envoie à l'ANRT, j'indique que les entretiens semi-directifs permettront « d'enrichir et d'approfondir le travail d'observation quotidien », « de croiser les informations obtenues afin d'obtenir la vision la plus exhaustive des acteurs du terrain », « d'établir des comparatifs historiques et de replacer [les négociations de la proposition du règlement « services portuaires] dans [leur] contexte historique [en réalisant des] entretiens avec des acteurs ayant participé à l'élaboration des paquets portuaires I et II.

[162] Les journées d'études du GrUE « élaborer et conduire une recherche sur l'Union européenne : objets, méthodes et pratiques d'enquête » se tiennent les 27 et 28 juin 2019 à l'Université Saint Louis à Bruxelles.

[163] Alam, Thomas, Gurruchaga, Marion et O'Miel, Julien, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, 2012, pp. 155-173.

Dans cette partie, j'analyse comment les deux outils de collecte de données – les entretiens semi-directifs et la recherche documentaire – pour lesquels j'ai opté me permettent partiellement de résoudre les défis épistémologiques identifiés.

Dans une première partie, j'évoque les entretiens semi-directifs. Après être revenue sur les effets de ma double posture sur la stratégie de présentation que j'observe, j'étudie comme ils remplissent partiellement les usages que je leur ai alloués (corroborer les données issues de la participation-observante, obtenir des données client en situation d'entretien, collecter de nouvelles données). Dans une deuxième partie, j'aborde les limites de la recherche documentaire. Alors qu'elle me permet de manière limitée de collecter des données, en particulier s'agissant des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, j'analyse les stratégies de contournement que je mets en œuvre pour pallier ce déficit.

Entretiens semi-directifs

Entre mars 2017 et mars 2019, je réalise 23 entretiens semi-directifs : j'ai interrogé des fonctionnaires et des contractuels de la Commission européenne (n=4), des fonctionnaires d'administrations nationales (n=2), des assistants parlementaires (n=4), des conseillers des groupes politiques du Parlement (n=1) et des représentants d'intérêts (association européenne, organisation nationale, cabinet de lobbying) (n=12) (cf. annexe). Je ne conduis pas d'entretiens semi-directifs avec les acteurs administratifs et politiques européens et nationaux ainsi que les représentants des acteurs des secteurs portuaire et maritime ayant participé aux négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004. Ce résultat est en deçà du nombre d'entretiens que j'envisageais et des acteurs que je visais[164].

[164] À partir de la cartographie établie, l'objectif était d'obtenir un entretien avec : les membres du cabinet des Commissaires Siim Kallas et Violeta Bulc chargés du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables », le rapporteur ou son assistante chargée du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les rapporteurs fictifs ou les assistants au sein de leurs bureaux chargés du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les coordinateurs des groupes PPE et S&D en commission TRAN ou les assistants au sein de leurs bureaux chargés du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les conseillers des groupes politiques PPE, S&D, ADLE, ECR, GUE/NGL, et EFDD en commission TRAN, les membres espagnols, italiens, et polonais de la commission TRAN ayant adopté une position nationale, les conseillers « affaires maritimes » des Présidences italienne et néerlandaise du Conseil de l'UE, le Secrétaire général ou le *policy officer* du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » de chaque association européenne, les acteurs portuaires français, espagnols, italiens, polonais, allemands, et néerlandais, et les représentants des intérêts des trois premiers ports européens (Rotterdam, Anvers et Hambourg).

Je me heurte à l'absence de réponse en dépit de plusieurs sollicitations, à des refus d'entretiens et à l'abandon (de mon côté) après plusieurs programmations-déprogrammations. Il advient que mes interlocuteurs déclinent ma demande d'entretien en minimisant leur rôle dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » – « je ne vois pas en quoi je pourrais vous être utile, je n'ai pas vraiment participé aux négociations », « j'ai participé aux négociations de loin » et en suggérant de solliciter un autre collègue au sein de l'organisation, leur successeur : « je ne suis plus en poste, vous devriez solliciter la nouvelle/le nouveau […] ». De surcroît, alors qu'un accord avait été donné, plusieurs rendez-vous ne sont finalement pas organisés : mon interlocuteur déprogramme le rendez-vous sans en reprogrammer un nouveau en dépit de l'envoi d'une relance, ou reprogramme un rendez-vous puis l'annule de nouveau. Enfin, il arrive que mon interlocuteur ne réponde plus à mes sollicitations lorsqu'il est question d'arrêter la logistique de l'entretien. En tant que représentante d'intérêts, je suis habituée à essuyer des refus ou recevoir des annulations de rendez-vous de la part d'acteurs administratifs et politiques européennes. Dans le cadre de mon travail de recherche, je constate que ma flexibilité géographique et temporelle n'est finalement pas la garante de l'obtention d'un entretien.

Un peu moins de la moitié (11 des 23 enquêtés) des entretiens semi-directifs sont réalisés avec des enquêtés connaissant ma double posture. Si elle me permet d'atteindre certains acteurs administratifs et politiques, qu'il est plus difficile d'obtenir par ailleurs sans mon statut de praticienne, ma double posture produit néanmoins des effets sur la parole des enquêtés.

Dans cette partie, j'examine comment les entretiens semi-directifs permettent partiellement, eu égard au nombre d'entretiens que je conduis, aux catégories d'acteurs auprès desquels je parviens à obtenir un entretien, et le cas échéant, des effets de ma double posture sur l'échange, de répondre aux défis épistémologiques que j'ai identifiés.

Effet de ma double posture sur ma stratégie de présentation et l'obtention des entretiens

Dans cette partie, je montre comment j'adapte ma stratégie de présentation[165] pour obtenir des entretiens. Si d'un côté, j'essaie d'empêcher les refus d'entretiens en raison du maintien de mon statut de praticienne en omettant celui-ci, de l'autre, je valorise ma relation avec le gérant afin de me procurer un entretien avec des acteurs de son réseau.

Si ma CIFRE commence le 1er septembre 2016, je ne démarre les entretiens qu'en mars 2017, après la conclusion des négociations de la proposition du règlement « services portuaires »[166]. Je choisis de temporiser le lancement des entretiens afin de ne pas entretenir la confusion des acteurs administratifs et politiques et des représentants d'intérêts impliqués dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » en raison de mon changement de statut. En effet, j'opère un déplacement de la praticienne vers la doctorante à la fin des négociations alors que j'y ai participé en tant que praticienne pendant la quasi-totalité de leur durée[167]. Après la fin des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », je continue de représenter – en tant que praticienne uniquement – les intérêts de l'une des deux organisations françaises du secteur portuaire que le cabinet représente lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires »[168] et dans les négociations de deux propositions législatives dans un espace qui recroise celui de ma recherche. En effet, je représente les intérêts de cette organisation lors des négociations de la proposition du règlement relatif au guichet unique maritime, et de la proposition de directive relative aux installations de réception portuaire. Ces négociations concernent le même secteur et se déroulent sous la même mandature (2014-2019) que celles de la proposition du règlement « services portuaires ». Par conséquent, j'entretiens des contacts strictement professionnels

[165] Buscatto, Marie, *La fabrique de l'ethnographe. Dans les rouages du travail organisé*, Octarès éditions, collection : « Travail et Activité humaine », 2010.

[166] Le règlement « services portuaires » est publié le 3 mars 2017 au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE).

[167] Ma CIFRE démarrant le 1er septembre 2016, et la commission TRAN adoptant l'accord interinstitutionnel le 11 octobre 2016.

[168] Si l'une des deux organisations que le cabinet représente pendant les négociations cesse d'être client du cabinet après l'adoption du règlement « services portuaires », le cabinet continue de représenter les intérêts à Bruxelles de l'autre.

avec des acteurs administratifs et politiques, que je sollicite par ailleurs pour obtenir un entretien semi-directif.

J'anticipe que mon changement de statut à la fin des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », et le maintien de mon statut de praticienne dans le cadre des négociations d'autres propositions législatives conduiront des acteurs à décliner les sollicitations d'entretien ou entraveront leur parole en situation d'entretien. Toutefois, l'organisation interne au cabinet des relations avec les institutions atténue la transition du statut de praticienne à celui de doctorante, les relations avec les acteurs institutionnels étant verrouillées par le gérant du cabinet. En effet, les demandes de rendez-vous sont envoyées de la boîte du gérant du cabinet, qui assure la quasi-totalité des rendez-vous formels et informels avec les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens. Le gérant du cabinet informe néanmoins les acteurs administratifs et les représentants d'intérêts avec lesquels j'échange régulièrement pendant les négociations de mon changement de statut.

Parmi les acteurs institutionnels nationaux et européens et les représentants des organisations représentant leurs intérêts à Bruxelles lors des négociations, je distingue trois catégories : ceux qui connaissent ma double posture ; ceux que j'ai rencontrés en rendez-vous avec le gérant du cabinet, ceux que j'ai croisés lors des réunions de la commission TRAN ou à l'occasion d'événements, mais qui ne se souviennent pas de moi ; et ceux avec lesquels je n'ai pas entretenu de contacts dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». En fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent, pour obtenir des entretiens semi-directifs, je jongle avec mes identités. D'un côté, j'omets ma double posture, en ne mentionnant pas mon statut de représentante d'intérêts dans mon mail de sollicitation. Je justifie cette omission dans la mesure où les négociations du règlement, objet de mon travail de recherche, sont achevées, et où mon travail de recherche est distinct des activités que j'assure au sein du cabinet à partir de mars 2017[169]. Si je passe sous silence ma double posture dans mes demandes d'entretiens, je ne cache cependant pas mon statut professionnel. En effet, ma page-profil sur le site de mon laboratoire de rattachement et mon profil sur le réseau professionnel LinkedIn mentionnent explicitement que je suis doctorante en CIFRE depuis septembre 2016,

[169] À l'exception de la rédaction du rapport d'activité annuelle, dont l'envoi à l'ANRT conditionne la poursuite du paiement annuel de la subvention, le gérant du cabinet, qui est pourtant mon responsable scientifique, ne suit pas le déroulement de mes travaux de recherche. De surcroît, je ne communique pas sur les entretiens réalisés.

et consultante en affaires européennes depuis septembre 2013. De plus, la signature de mon mail de sollicitation comprend un lien vers mon profil sur le site de mon laboratoire de rattachement. Cette omission répond à trois nécessités : limiter les refus d'entretiens, prévenir les effets de censure – les acteurs administratifs et politiques ainsi que les représentants d'intérêts peuvent craindre que leurs réponses soient utilisées contre eux – et se prémunir des implicites de connaissance : les enquêtés, s'ils connaissaient mon statut de sachant[170], pourraient taire des faits, des interprétations qu'ils envisageraient comme des évidences pour une personne engagée dans les négociations. Un seul des enquêtés que j'ai sollicités en occultant ma double posture me resitue au début de l'entretien. Après avoir reconnu ma double posture, j'insiste sur le fait que mon travail de recherche est indépendant de mon rôle de représentante d'intérêts[171].

D'un autre côté, je me sers de mon lien avec le gérant du cabinet. Par exemple, pour débloquer des entretiens, en particulier avec les assistants parlementaires, et les conseillers des groupes politiques, je me présente en tant que collaboratrice de mon employeur conduisant un travail de recherche parallèle à mon activité professionnelle. Pour augmenter mes chances d'obtenir ce rendez-vous, le gérant me propose par ailleurs d'envoyer des sollicitations d'entretien en mon nom de sa boîte mail en me mettant en copie[172]. Par cette stratégie, même si la plupart de mes sollicitations restent sans réponse, je décroche des entretiens avec des assistants parlementaires et des conseillers de groupe politique, qu'il n'aurait pas été possible d'obtenir par ailleurs. Par exemple, aucune des demandes que j'adresse à des assistants parlementaires et des conseillers politiques avec lesquels je n'ai pas eu de contacts pendant les négociations ne trouvent de réponse.

Si ma participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » me permet d'identifier les acteurs y ayant participé, mon ancrage dans le champ de l'eurocratie ne garantit pas que j'obtienne un entretien. Si auprès d'acteurs politiques, ma double posture semble nécessaire pour décrocher un entretien, elle est tue auprès d'acteurs administratifs et des

[170] Beltran, Alain, « Le témoignage historique : une source démystifiée », dans Cohen, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, pp. 247-259.

[171] Sans pouvoir prédire comment l'entretien se serait déroulé autrement, l'enquêté mobilise, pendant l'entretien des éléments de langage auquel il avait déjà recouru lorsque je l'avais rencontré avec le gérant dans le cadre de la représentation des intérêts d'une organisation française du secteur portuaire.

[172] Cette approche n'a pas été concluante : aucune des demandes envoyées par le gérant du cabinet n'a abouti à l'obtention d'un entretien.

représentants d'intérêts pour ne pas les rebuter d'échanger avec un interlocuteur qu'ils identifient comme un critique – d'autant que le cabinet représente une organisation s'opposant à la libéralisation des services portuaires, et que le gérant entretient des relations conflictuelles avec certains fonctionnaires de la Commission européenne – ou comme un concurrent.

Après avoir montré comment je me présente pour obtenir des entretiens, j'étudie comment j'utilise les entretiens semi-directifs pour collecter des données alors que j'en détiens de manière pléthorique par le biais de ma participation-observante.

Répondre aux défis épistémologiques de la participation-observante

Dans cette partie, j'analyse comment je recours aux entretiens semi-directifs pour obtenir dans un cadre académique des données acquises dans le cadre de ma participation-observante, et trianguler les données issues de celle-ci avec celles obtenues dans le cadre de l'entretien semi-directif.

Un système de *check and balances*

Souvent utilisé en sciences humaines et sociales, l'entretien semi-directif semble pourtant, à en croire la littérature, « poser plus de problèmes qu'il n'en résout »[173]. Il souffre tout d'abord de la comparaison avec deux autres modèles d'entretien, l'entretien ethnographique et l'entretien non directif, pourtant moins mobilisés. Ces derniers sont réputés plus sérieux, plus scientifiques et plus objectifs[174] que l'entretien semi-directif, l'un parce qu'il repose surtout sur l'observation[175], l'autre parce qu'il est censé rendre compte de l'expression libre de

[173] Pinson, Gille et Sala Pala, Valérie. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? » *Revue française de science politique* 57, n° 5, 2007, pp. 555-597.
[174] *Ibid.*
[175] Beaud, Stéphane et Weber, Florence. *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*. Guides repères, Paris, La Découverte, 1998.

l'enquêté[176]. L'entretien semi-directif pâtit de son image hybride, coincé entre la recherche de connaissances fiables sur des faits et une latitude relative laissée à l'enquêté pour s'exprimer librement[177]. Cet entre-deux conduit l'entretien semi-directif à être sous le feu des critiques. En premier lieu, l'entretien fait l'objet de griefs compte tenu des biais suscités par la situation d'enquête, en raison notamment de l'asymétrie des capitaux culturels et sociaux en faveur de l'enquêteur[178] ou en sa défaveur[179], mais également des paramètres contextuels, tels que le lieu dans lequel se déroule l'entretien. Deuxièmement, la parole de l'enquêté en situation d'entretien est fréquemment remise en cause. On reproche à l'enquêté, entre autres, de reconstruire le passé[180], de rehiérarchiser des faits[181], de métonymiser son expérience individuelle[182], de passer sous silence des événements ou encore de pratiquer la langue de bois[183]. À son tour, l'enquêteur est critiqué pour sa conduite – en cherchant des informations spécifiques, en guidant l'enquêté pour obtenir des éléments qu'il ne soulève pas ou que les précédents entretiens n'ont pas couverts[184] ou encore en ne contredisant pas l'enquêté[185] – et pour son traitement – avec la survalorisation de la parole de l'enquêté au détriment de l'analyse du contexte[186] ou encore l'usage sélectif de la parole de l'enquêté au profit de la démonstration de l'enquêteur[187] – de l'entretien. Néanmoins, le recours aux entretiens n'est pas totalement disqualifié sous réserve,

[176] Duchesne, Sophie. « Entretien non-préstructuré, stratégie de recherche et étude des représentations. Peut-on déjà faire l'économie de l'entretien « non-directif » en sociologie ? », *Politix*, volume 9, n°35, 1996, pp. 189-206.

[177] Bonnet, François. « La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan », thèse de sociologie, Paris, Institut d'études politiques et Università degli Studi di Milano-Bicocca, 20 janvier 2006.

[178] Lahire, Bernard, « Variations autour des effets de légitimité dans les enquêtes sociologiques », *Critiques sociales*, 1996, pp. 93-101.

[179] Pinçon, Michel et Pinçon-Charlot, Monique. « Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif », *Genèses* 3, n°1, 1991, pp. 120-133.

Chamboredon, Hélène, Pavis, Fabienne, Surdez, Murielle, et Willemez, Laurent. « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses* 16, n°1, 1994, pp.114-132.

[180] Peneff, Jean. « Les grandes tendances de l'usage des biographies dans la sociologie française », *Politix* 7, n°27, 1994, pp. 25-31.

[181] Peschanski, Denis, « Effets pervers », dans « La bouche de la vérité », *Cahiers de l'IHTP*, 21, novembre 1992, pp. 33-44.

[182] Bourdieu, Pierre. « L'illusion biographique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 62, n° 1, 1986, pp. 69-72.

[183] Friedberg, Erhard, « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : les cas des universités et des politiques culturelles municipales », dans Cohen, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, pp. 85-106.

[184] Bertaux, Daniel et de Singly, François, *Les récits de vie : perspective ethnosociologique,* Paris, Nathan, 2003.

[185] Bonnet, François, *La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan*, thèse de sociologie, Paris, Institut d'études politiques et Università degli Studi di Milano-Bicocca, 20 janvier 2006, 251 p.

[186] Beaud, Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » ». *Politix* 9, n°35, 1996, pp. 226-57.

[187] Demazière, Didier et Dubar, Claude, *Analyser les entretiens biographiques : l'exemple des récits d'insertion*. Collection Essais & recherches, Paris, Nathan, 1997, 350p.

dans le cadre d'un usage narratif et informatif de l'entretien, de multiplier les entretiens[188], de les trianguler les uns avec les autres pour réduire la marge de subjectivité des enquêtés[189] ou, à condition de l'utiliser comme complément de l'observation[190].

En dépit des biais débattus de l'entretien semi-directif, j'en défends leur utilisation dans mon travail de recherche comme complément de ma participation-observante. Ma connaissance du terrain ne repose pas uniquement sur la multiplication d'entretiens semi-directifs, bouts de preuves plus ou moins fiables qui sont ensuite triangulés les uns aux autres, mais sur une participation-observante, terminée, et réalisée préalablement aux entretiens semi-directifs. L'entretien semi-directif et la participation au terrain sont complémentaires l'un de l'autre. Pris individuellement, leur usage est insatisfaisant en ce que l'un repose sur des paroles de seconde main, et l'autre a été conduit en tant que praticienne et en dehors d'un cadre académique. Par conséquent, les deux outils s'inscrivent dans un système de « check and balances », dans lequel chacun occupe tour à tour le rôle de mécanisme de validation et de distanciation critique. Dans un double mouvement continu : c'est parce que je connais le terrain en tant que praticienne que je suis capable de surmonter les problèmes que soulève l'entretien semi-directif ; inversement, comme j'ai participé aux négociations en tant que praticienne, l'entretien semi-directif est nécessaire pour neutraliser les biais inhérents à mon statut de praticienne.

Je mobilise également les entretiens semi-directifs pour recueillir dans le cadre du doctorat des données déjà collectées dans le cadre de ma participation au terrain en tant que praticienne.

[188] Muller, Pierre, « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », dans Cohen, Samy (dir.), *L'Art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 2000, pp. 67-84.

[189] Friedberg, Erhard, « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : les cas des universités et des politiques culturelles municipales », dans Cohen, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, pp. 85-106.

[190] Demailly, Lise, *Politiques de la relation : approche sociologique des métiers et activités professionnelles relationnelles*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2008, 113p.

Recueillir des données en situation d'entretien déjà collectées dans la participation-observante

Dans cette partie, j'analyse comment j'utilise les entretiens semi-directifs comme un outil de collecte pendant la CIFRE les données issues de ma participation-observante conduite en dehors d'un cadre académique.

Ma participation-observante n'ayant pas été réalisée dans un cadre académique, je présume que la véracité et la validité scientifique des données collectées seront questionnées, d'autant plus que le doctorat professionnel suscite encore de la méfiance[191]. Par conséquent, je recours à l'entretien semi-directif pour recueillir des données que je détiens déjà. Je considère que si les données sont recueillies, en situation de CIFRE, par le biais d'un outil de collecte utilisé en sciences humaines et sociales, alors leur validité scientifique ne sera pas contestée.

Je détiens également des informations dont l'utilisation dans mon travail de recherche est entourée d'un flou juridique[192]. Or, je ne cherche pas à le clarifier pour ne pas recevoir de refus catégorique des clients du cabinet. Par conséquent, compte tenu de mes obligations contractuelles, et des questions éthiques que soulève leur utilisation dans mon travail de recherche, je recours à l'entretien semi-directif afin de recueillir les données client en situation d'entretien. Toutefois, je me heurte au refus de l'un des deux clients du cabinet – en dépit de la demande introduite par le gérant du cabinet, qui lui explique mon travail de recherche – et aux omissions des représentants de l'autre. En entretien, les enquêtés-clients ayant accepté ma demande d'entretien – ne souhaitant pas révéler des informations, qui une fois recueillies en situation d'entretien, seront dès lors exploitables – invoquent un déficit mémoriel. Ils esquivent également des questions, prétextant du caractère incongru de revenir sur des faits, des situations auxquels j'ai également participé. Par conséquent, en dépit de l'artifice mis en place pour recueillir des informations client, je ne parviens pas à obtenir en situation d'entretien l'ensemble des données client obtenues par le biais de la participation-observante. Bien que j'emploie les

[191] Huisman, Jeroen, Naidoo, Jarani, « Le doctorat professionnel : quand les défis anglo-saxons deviennent des défis européens », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur,* volume 2, n° 18, 2006, pp. 64-79.

[192] À la suite de la formation doctorale « Isidoc't», dispensée par l'Université Lyon II, qui couvre notamment les aspects juridiques du doctorat, je sollicite par mail le service de Lyon II concerné duquel je n'ai pas obtenu de réponse.

entretiens semi-directifs pour me prémunir de répercussions juridiques, la situation d'entretien ne le permet que partiellement.

Enfin, j'utilise les entretiens semi-directifs aux fins pour lesquelles ils sont usuellement mobilisés : le recueil de nouvelles données.

Recueil de nouvelles données

Dans cette partie, j'examine, comment au sein de mon dispositif de collecte de données, les entretiens semi-directifs me permettent partiellement d'obtenir des données nouvelles.

S'agissant des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », j'emploie les entretiens semi-directifs pour compléter les données dont je dispose sur la mobilisation des acteurs des secteurs portuaire et maritime, et pour comprendre des actions que j'ai pu observer lors de ma participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Dans cette perspective, j'enrichis la cartographie construite pour la représentation des intérêts des clients du cabinet avec les acteurs administratifs et politiques européens qui semblent avoir joué un rôle dans les négociations, mais que le cabinet n'a pas sollicités, ainsi que les organisations nationales et européennes représentant des acteurs des secteurs portuaire et maritime. Je complète la cartographie également au fur et à mesure des entretiens par la méthode boule de neige[193].

Pour la Commission européenne, la cartographie du cabinet mentionnait le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables », un *policy officer* de l'unité « ports et voies navigables », le Directeur de la direction « réseau européen de mobilité ». J'ajoute la membre du cabinet de Siim Kallas[194] – Commissaire européen chargé de Transports sous le mandat

[193] La cartographie initiale est complétée par des acteurs cités en entretien, volontairement par l'enquêté ou à la demande de l'enquêtrice.

[194] Je l'identifie en consultant des comptes-rendus et des photos d'événements et de réunions organisés dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » auxquels participe Siim Kallas, et auxquels l'accompagne cette membre de cabinet.

duquel la proposition du règlement « services portuaires » a été publiée – chargée du suivi des négociations de la proposition de règlement, un *policy officer* de l'unité « ports et voies navigables » participant à la rédaction de la proposition de règlement[195], le Directeur général adjoint de la Direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE)[196]. Avec ces ajouts, je cherche à analyser les logiques ayant présidé à la publication d'une nouvelle proposition législative visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires, alors que les deux précédentes tentatives ont été rejetées, et que cette publication intervient en fin de mandature. Je complète également avec un *policy officer* de la Commission, membre de l'unité « programme de travail et consultation des parties prenantes » afin d'étudier le processus de consultation des parties prenantes dans le cadre de la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires ». En effet, dans le cadre des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, la Fédération internationale des travailleurs des transports (ITF) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) critiquaient le processus de consultation des parties prenantes. De plus, dans le cadre du processus de rédaction de la proposition du règlement « services portuaires », la Commission européenne n'a pas organisé de consultation publique. Enfin, je rajoute le membre du cabinet de Violeta Bulc – Commissaire européenne chargée des Transports sous la mandature 2014-2019, qui hérite de la proposition du règlement « services portuaires – chargé du suivi des négociations de la proposition afin de comprendre la position de la Commissaire européenne sur le volet « libéralisation » de la proposition et de contextualiser la proposition dans le programme de travail de la Commissaire[197]. Si je parviens à obtenir un entretien auprès de la quasi-totalité des fonctionnaires ou des contractuels de la Commission identifiés, leur apport varie d'un entretien à l'autre, et pendant l'entretien, d'un sujet à l'autre. Pendant les entretiens, je feins ma méconnaissance des négociations de la proposition du règlement afin de ne pas interférer avec le discours des enquêtés, c'est-à-dire les faits qu'ils mobilisent, ceux qu'ils omettent, comment ils décrivent leur rôle ou celui de l'institution/l'organisation qu'il représente dans les négociations. Si le récit des enquêtés diffèrent de ma mémoire des événements, je recours à un enquêté imaginaire pour relancer « il me semble que l'on m'a dit que… mais je peux me

[195] Son nom m'est suggéré en entretien par le chef de l'unité « ports et voies navigables ».

[196] Je l'identifie à partir d'un article de Politico.eu « One Eurocrat's 'unprecedented' deal » publié le 3 novembre 2015. Le fonctionnaire d'un État membre dont l'identité n'est pas précisée, interrogé par le journaliste de Politico.eu, affirme que « la Commission a besoin [de lui]. Il connaît tous les dossiers ». Le Secrétaire général d'ETF, également interviewé, déclare qu'« il a toujours un problème [avec les dockers] à cause des paquets portuaires ».

[197] En dépit de son adoption, et alors que les deux premières tentatives de libéralisation ont été rejetées, le règlement « services portuaires » n'est pas valorisé dans le bilan de mandat de Violeta Bulc, Commissaire européenne chargée des Transports entre 2014 et 2019.

tromper » ; « pourtant, je croyais avoir compris que… ». À la suite de ce type de relance, plusieurs enquêtés me font remarquer mon niveau de connaissance des négociations : « vous semblez bien informée » ; « vous êtes bien renseignée ». Je rencontre ainsi des difficultés à leur faire communiques des données interstitielles se rapportant aux négociations, c'est-à-dire des données qui ne transparaissent pas des documents officiels publics et des prises de parole des représentants de la Commission dans des espaces de négociation publics, par lesquelles je suis intéressée. Au contraire, certains des enquêtés mobilisent des éléments de langage, répondent à côté des questions posées en dépit de mes tentatives de relance, ou encore développent des éléments, qui n'ont pas de lien direct avec les négociations tout en affirmant que « cela [m']aidera à comprendre ».

Pour le Parlement, la cartographie du cabinet répertoriait le rapporteur, les rapporteurs fictifs, les coordinateurs des groupes politiques en commission TRAN, les conseillers des groupes politiques en commission TRAN, le président de la commission TRAN, les membres et les suppléants français de la commission TRAN, les membres de la commission TRAN ayant été rapporteurs ou rapporteurs fictifs sur des propositions en lien avec les secteurs portuaire et maritime, et les administrateurs de la commission TRAN chargés du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Je complète cette liste avec les députés européens membres de la commission TRAN ayant déposé des amendements en commission parlementaire. J'ajoute également les assistants parlementaires des députés européens précédemment mentionnés[198] ; je sollicite ces derniers dans la mesure où ils sont plus disponibles que les députés européens pour lesquels ils travaillent, potentiellement plus enclins à répondre favorablement à mes sollicitations[199], et où ils travaillent sur le fond des dossiers. En entretien, j'observe davantage de méfiance chez les enquêtés travaillant pour un député ou un groupe politique, en lien avec le fait que la plupart connaisse ma double posture : « pourquoi me posez-vous cette question ? Quelle est l'utilité pour vous de connaître cela ? », qui s'accompagne de retenue dans leurs réponses. Pour l'atténuer, quand une question provoque ce type de réactions, j'explicite la question de recherche sous-jacente. De plus, la plupart esquive les questions relatives à la stratégie : ils feignent d'oublier en raison de l'ancienneté des négociations ; ils minimisent leur rôle, le rôle de leur député, de leur groupe politique, ou de

[198] Je rencontre des problèmes avec l'identification des assistants parlementaires. En effet, pendant la mandature, s'ils quittent le Parlement ou changent de député, et après la mandature, l'historique de leur poste n'est pas conservé. Par ailleurs, tous ne créent ou ne mettent pas à jour un profil LinkedIn.

[199] Je dresse ces conclusions à partir de mon expérience de représentante d'intérêts, dans le cadre des sollicitations de rendez-vous que j'adresse aux députés européens.

leur organisation dans les négociations ; ils me renvoient ma question « vous savez bien comment ça se passe/comment c'est ». Certains s'irritent de mes questions, les comprenant comme une demande de justification. Pour libérer la parole, je rappelle aux enquêtés que les entretiens sont anonymisés, et que mon travail de recherche est distinct de mes activités de représentante d'intérêts. Ils me répondent sommairement : « vous savez comment ça fonctionne, je ne vais pas revenir dessus », « vous savez déjà sûrement cela », « vous êtes sûre que vous voulez que je revienne sur ce point ? », « vous connaissez ça autant que moi ». Je les invite à approfondir leurs réponses « cela m'intéresserait de savoir comment vous, vous avez… ». Effet de ma double posture, je rencontre des difficultés à faire parler les acteurs administratifs et politiques du Parlement de leur rôle dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Je ne modifie pas la cartographie dont je dispose pour le Conseil, et qui comprend les conseillers « affaires maritimes » des Présidences lituanienne, grecque – sous laquelle le Conseil adopte un rapport sur l'état d'avancement des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » – italienne – sous laquelle le Conseil adopte son Orientation générale – néerlandaise – sous laquelle les trilogues informels « politiques » sont conclus – et slovaque – sous laquelle les trilogues « informels » techniques, et les négociations interinstitutionnelles s'achèvent. Similairement à la mobilisation des organisations nationales et européennes des secteurs portuaire et maritime, je manque de données relatives aux négociations intra- et interinstitutionnelles au Conseil. Faute de pouvoir réaliser un entretien avec le fonctionnaire de la représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne chargé de la coordination des travaux en groupe de travail débouchant sur l'adoption de la position de négociation du Conseil – je l'identifie, mais je ne parviens pas à obtenir ses coordonnées – je ne réussis pas à collecter des données complémentaires sur les négociations intra-institutionnelles. En revanche, les entretiens semi-directifs que j'obtiens me permettent de corroborer les hypothèses que j'avais formulées en tant que praticienne sur le résultat des négociations interinstitutionnelles.

Le travail de cartographie le plus conséquent concerne les organisations nationales et européennes mobilisées à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». En effet, elles ne sont pas couvertes par la cartographie que j'ai construite pour le cabinet. L'identification des associations européennes est aisée : je

reprends la liste[200] de la Commission mentionnée dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de règlement[201]. Pour chaque association européenne, j'identifie le secrétaire général en poste lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » par le biais du site Internet de chaque association ou le registre de transparence de l'Union européenne ; le cas échéant, les noms des *policy officers* chargés au sein de ces associations de suivre les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » en sus du secrétaire général ; ils peuvent également m'être indiqués lorsque je sollicite un rendez-vous auprès de ce dernier. En revanche, repérer les organisations nationales mobilisées à Bruxelles, et leurs représentants d'intérêts à Bruxelles, est plus ardu. Contrairement aux associations européennes, elles ne disposent pas toutes d'un site Internet. De plus, la consultation du registre de transparence ne permet pas de les repérer : l'inscription au registre de transparence n'est pas obligatoire, et les informations sont renseignées à la discrétion de l'organisation. Or, si les associations européennes du secteur portuaire sont quasiment toutes enregistrées, un faible nombre d'organisations nationales du secteur portuaire le sont ; le cabinet d'avocats ou le cabinet de lobbying qui, le cas échéant, les représentent à Bruxelles ne les déclarent pas non plus automatiquement en tant que clients au registre de transparence de l'Union européenne. Par ailleurs, si l'association européenne dont elles sont membres renseigne sur son site la liste de ses membres nationaux, ces derniers n'effectuent pas invariablement du lobbying à Bruxelles en leur nom en sus de celui effectué par l'association européenne. En revanche, je peux essayer de m'aider de traces écrites – la publication de positions officielles, la publication de tweets – et de ma participation à des conférences, des déjeuners/dîners-débats organisés par les institutions européennes ou des organisations européennes et nationales lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Dans les cas où je peux identifier les représentants d'organisations nationales, leurs coordonnées peuvent être difficiles à obtenir : l'organisation nationale n'a pas systématiquement de site Internet ; si elle en dispose d'un, les coordonnées du responsable des affaires publiques et/ou européennes ne sont pas

[200] Cette liste comprend : le Comité de liaison européen des commissionnaires et auxiliaires de transport du marché commun (CLECAT), l'Association européenne des pilotes maritimes (EMPA), l'Association européenne des remorqueurs (ETA), l'Association européenne des chargeurs (ESC), l'Association des armateurs de la communauté européenne (ECSA), l'Association européenne des lamaneurs, l'Organisation européenne des ports maritimes (ESPO), la Fédération des compagnies et terminaux portuaires privés européens (FEPORT), l'Association européenne de dragage (EuDA), et l'Association européenne des courtiers et agents maritimes (ECASBA). J'écarte l'association européenne des ports intérieurs, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas couverts par le champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires ».

[201] Union européenne. Commission européenne. Proposition de règlement du 23 mai 2013 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, COM/2013/0296 final, 23 mai 2013.

invariablement renseignées[202]. Par conséquent, au regard de ces obstacles, en fonction des positions nationales prises au sein de la commission TRAN[203], des informations qui me sont transmises lors des entretiens semi-directifs que je conduis, j'identifie un nombre limité d'organisations nationales et leurs représentants.

Si je parviens à obtenir des rendez-vous auprès de la plupart des secrétaires généraux des associations européennes des secteurs portuaire et maritime pertinentes, ou des *policy officers* au sein de ces organisations les représentant auprès des acteurs administratifs, j'échoue en outre à obtenir des entretiens auprès d'organisations nationales autres que françaises ou représentant un acteur différent de ceux que représente le cabinet. Outre les problèmes d'identification relevés précédemment, leur ancrage géographique[204], leur maîtrise de l'anglais, la nécessité d'enregistrer l'entretien font obstacle à la réalisation d'entretien avec des représentants d'intérêts d'organisations nationales. Alors qu'il s'agit, compte tenu de ma question de recherche, et des données issues de ma participation-observation, des acteurs desquels j'ai besoin d'obtenir des informations, je parviens de manière limitée à compléter les données dont je dispose sur la mobilisation des organisations nationales lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Enfin, contrecoup de ma stratégie de recueillir des données issues de la participation-observante en entretiens semi-directifs, je rencontre des difficultés à percevoir la « nouveauté » des données portant sur les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », que j'obtiens par cet outil de collecte.

S'agissant des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, contrairement à celles de la proposition du règlement « services portuaires », l'entretien semi-directif est le seul dispositif de collecte dont je dispose pour appréhender les négociations du point de vue des acteurs qui y ont participé. Or, j'échoue à réaliser des entretiens semi-directifs avec des acteurs

[202] La cartographie ne comprend que les organisations nationales dont je n'ai pu retrouver les coordonnées.

[203] Si plusieurs députés d'un même État membre déposent des amendements allant dans le sens des préférences d'un acteur de l'espace portuaire, j'émets l'hypothèse selon laquelle ces députés européens ont été approchés par l'organisation nationale représentant cet acteur ou que cette organisation s'est mobilisée au niveau national.

[204] Mon emploi du temps professionnel ne me permet pas de libérer quelques jours à la dernière minute pour conduire des entretiens en fonction des disponibilités des enquêtés. De la même manière, même en sollicitant des financements notamment à mon laboratoire de rattachement, je peux difficilement multiplier les allers-retours dans des États membres de l'Union européenne, d'autant qu'il est difficile de regrouper plusieurs entretiens, même au sein d'un même État membre, sur un même séjour.

administratifs et politiques ainsi que des représentants des acteurs des secteurs portuaire et maritime ayant participé aux négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004.

Les limites temporelles de mon objet de recherche évoluent au cours de mon travail de recherche sur les recommandations de ma directrice de thèse, modifiant chemin faisant le périmètre de la collecte de nouvelles données factuelles. Initialement, le projet de recherche soumis à l'ANRT ne couvrait que les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ; je mobilisais les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 pour contextualiser les négociations de la proposition de 2013 et comparer la mobilisation des acteurs opposés à la libéralisation des services portuaires. Ce choix était motivé par l'anticipation de la rareté – une dizaine d'années après le rejet en 1ère lecture du Parlement de la proposition de 2004 – des données disponibles relatives aux négociations des propositions de 2001 et de 2004, et par l'existence de travaux analysant les négociations des propositions de 2001 et de 2004 ; j'émettais des réserves sur ce que mon projet de recherche pourrait apporter à la littérature.

Comme je l'avais anticipé, je rencontre des difficultés pour réaliser des entretiens avec des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens, ainsi que des représentants des acteurs de secteurs portuaire et maritime, impliqués dans les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004. Les problèmes – identification des acteurs, disponibilité de leurs coordonnées, refus d'entretien, ancrage géographique, déficit mémoriel – similaires à ceux que je rencontre pour les négociations de la proposition de 2013, sont exacerbés par l'éloignement temporel des négociations des propositions de 2001 et de 2004. Par exemple, si le nom du rapporteur est disponible sur l'œil législatif du Parlement, celui des rapporteurs fictifs ne l'est pas. Il est néanmoins possible d'identifier d'autres députés européens sans rôle officiel dans les négociations, mais participant aux négociations intra-institutionnelles en analysant les amendements déposés en commission TREN[205]. Je rencontre également des difficultés pour discerner les assistants parlementaires des députés susmentionnés, les fonctionnaires de la Commission chargés de la rédaction des propositions de directive de 2001 et de 2004, ainsi que les représentants des intérêts des organisations nationales et européennes mobilisées dans le cadre des négociations des propositions de 2001 et de 2004. J'essaie de contourner ce problème

[205] Sous la mandature 2004-2009, la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme (commission TREN) devient la commission du transport et du tourisme (commission TRAN).

en m'appuyant sur les travaux déjà publiés sur les négociations des propositions de 2001 et de 2004, ainsi que sur les documents (procès-verbaux, présentations PowerPoint, comptes-rendus de réunions d'auditions publiques, etc.) que j'obtiens *via* un moteur de recherche et sur lesquels apparaissent les noms des secrétaires généraux, des *policy officers*, des chargés des affaires publiques/européennes, etc. des organisations nationales et européennes mobilisées dans le cadre des négociations des propositions de 2001 et de 2004. Si je parviens à les identifier, une dizaine d'années après le rejet en 1ère lecture de la proposition de 2004, ils ne travaillent plus nécessairement à Bruxelles, complexifiant l'organisation d'un entretien, voire, pour certains, sont décédés. S'ils sont encore géographiquement situés à Bruxelles, ils déclinent en raison de l'éloignement temporel des négociations des propositions de 2001 et de 2004. Par conséquent, je ne dispose pas de données concernant celles-ci par le prisme des acteurs y ayant participé.

Ayant négligé que les entretiens ne sont pas qu'« informatifs », et que la situation d'entretien ne correspond pas à un échange d'« expert à expert »[206], je ne parviens pas par le biais des entretiens à obtenir des données nouvelles bien que je les mobilise à cet effet. Contrepartie de ma participation au terrain en tant que praticienne, ma double posture m'empêche de m'ouvrir à la vision différente d'acteurs avec lesquels je partage une expérience commune.

Dans cette première partie, j'ai pu montrer que la participation-observante ne facilite finalement pas l'obtention d'entretiens semi-directifs et soulève des difficultés spécifiques (difficultés de trouver la nouveauté dans les entretiens, retenue des enquêtés qui connaissent ma double posture, etc.) à mon terrain.

Dans mon dispositif de recherche, la recherche documentaire me permet de collecter des données supplémentaires s'agissant de la mobilisation des organisations nationales et européennes des secteurs portuaire et maritime dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » afin de corriger les biais de ma participation-observante. Surtout, elle constitue ma principale source de données s'agissant des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004.

[206] Laurens, Sylvain. « « Pourquoi » et « comment » poser les questions qui fâchent ? ». Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants » », *Genèses*, volume 69, n°4, 2007, pp. 112-127.

Recherche documentaire

Au démarrage de la CIFRE, je détiens des documents officiels publics des institutions européennes, et des institutions des États membres[207], des documents de négociations intra- et interinstitutionnels officiels, mais non publics, que j'obtiens dans le cadre de ma participation aux négociations en tant que représentante d'intérêts. J'ai également accès aux archives internes se rapportant aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » de deux organisations françaises du secteur portuaire : les papiers de position envoyés aux acteurs administratifs et politiques nationaux et européens accompagnés de suggestions d'amendements, qui ne sont pas rendus publics, ainsi que des documents échangés entre le cabinet et les représentants des clients, qui n'ont pas vocation à être rendus publics : la cartographie, les notes de cadrage (pour informer les clients de la progression des négociations), les documents échangés dans le processus de construction des papiers de position, les notes préparatoires des rendez-vous avec des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens, les comptes-rendus de ces rendez-vous, les bulletins de veille mensuels, etc. Ce sont des documents que j'ai co-produits avec le gérant du cabinet.

Dans le cadre de la CIFRE, je complète avec une recherche sur la carrière des représentants d'intérêts par le réseau professionnel LinkedIn ou un moteur de recherche, des articles de la presse « bruxelloise » et la presse nationale, des documents de position produits par d'autres associations européennes publics – c'est-à-dire qu'ils sont publiés sur le site Internet de celles-ci ou que j'obtiens par le biais d'un moteur de recherche – et organisations nationales des secteurs portuaire et maritime, tels que les communiqués de presse, les papiers de position, etc., ainsi que des documents officiels publics des institutions européennes, et des institutions des États membres se rapportant aux négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004.

Mon corpus de document n'est pas homogène et systématique. Entre les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 et de la proposition du règlement « services portuaires », il existe une disparité dans le type – pour les négociations des propositions de

[207] Dans le cadre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité, jusqu'à huit semaines, à compter de la date de transmission d'une proposition législative, les parlements nationaux peuvent adresser un avis motivé s'ils estiment qu'elle ne respecte pas le principe de subsidiarité. Dans le cadre de la représentation des intérêts de deux organisations françaises du secteur portuaire, le cabinet les utilise comme argument d'autorité.

directive de 2001 et de 2004, je ne détiens que des documents officiels publics des institutions européennes, et des institutions des États membres – et la quantité de documents à ma disposition. S'agissant des négociations du règlement « services portuaires », il existe également un déséquilibre entre les institutions et les organisations nationales et européennes. Par exemple, mon accès au groupe de travail « affaires maritimes » du Conseil ayant été limité pendant les négociations, contrairement au Parlement, je ne dispose pas des documents intermédiaires de négociations intra- et interinstitutionnelles du Conseil. S'agissant des organisations nationales et européennes du secteur portuaire, peu d'informations et de documents sont disponibles à partir de leur site Internet. Par ailleurs, aucun des enquêtés représentant d'autres acteurs des secteurs portuaire et maritime ne m'a donné accès à des documents équivalents à ceux dont je dispose par le biais de la représentation des intérêts des clients du cabinet.

Dans cette partie, j'examine comment, faute d'obtenir des données nouvelles par le biais d'un troisième outil de collecte, je développe des mécanismes de compensation.

Compléter les données relatives à la proposition du règlement « services portuaires »

Dans cette partie, j'analyse comment je pallie l'absence de données que je cherchais à obtenir par la recherche documentaire.

Par la recherche documentaire, je souhaitais obtenir des documents me permettant d'identifier la position des organisations nationales européennes des secteurs portuaire et maritime représentant leurs intérêts dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », tels que les papiers de position et les communiqués de presse, afin de comprendre certains amendements adoptés par le Parlement et le Conseil. Indirectement, ces documents me permettent également de savoir quelles organisations se sont mobilisées, et les ressources détenues par leurs représentants ; les papiers de position aident à déterminer s'ils maîtrisent les savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles.

Comme je l'ai indiqué précédemment, si je parviens partiellement à collecter des informations sur les actions déployées par les organisations européennes lors des négociations, et discerner le profil de leurs représentants à partir des papiers de position publiés sur le site Internet de ces organisations, et en retraçant leur carrière, les données relatives à la mobilisation des organisations nationales et à leurs représentants m'échappent.

À défaut de les récupérer, j'extrapole à partir de mes pratiques (savoir-faire, savoir-être) et de mes ressources en tant que représentante d'intérêts au sein d'un cabinet de lobbying et à partir de la mobilisation des deux organisations nationales que le cabinet représente. Je corrobore cette généralisation avec la littérature existante, les données dont je dispose sur la mobilisation des associations européennes, et celles issues des entretiens avec les représentants de deux organisations nationales françaises autres que celles que le cabinet représente, et les représentants d'acteurs individuels, ainsi qu'avec, les informations que livrent les documents officiels de négociation publics et non publics.

Néanmoins, compenser l'absence de données en extrapolant à partir de mon expérience professionnelle m'amène à sur-justifier mon analyse, c'est-à-dire que je force l'administration de la preuve en mobilisant plusieurs sources pour corroborer mon argument, à m'empêcher de tirer des conclusions de mon cas d'étude ; mon analyse étant ancrée dans mon expérience singulière, je ne m'autorise pas à monter en généralité.

Contrairement aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires », faute d'avoir pu conduire des entretiens semi-directifs avec des acteurs ayant participé aux négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, la recherche documentaire est le seul outil de collecte de données que je peux mobiliser pour les analyser.

Source unique de données pour les négociation des propositions de directives de 2001 et de 2004

Dans cette partie, j'étudie comment je contourne les problèmes d'accès aux données relatives aux négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, en m'appuyant derechef sur

ma participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » et sur la littérature existante.

J'obtiens les documents officiels publics de négociation des institutions européennes en sollicitant les services des archives du Parlement et du Conseil ; lorsque je soumets ma demande, la plupart ne sont pas accessibles par l'œil législatif ou le registre des documents du Parlement ou le registre des documents du Conseil ; certains de ces documents ont par la suite été mis en ligne. En revanche, je rencontre des difficultés à obtenir des documents intermédiaires de négociation (amendements de compromis, documents internes du groupe de travail « affaires maritimes » du Conseil), qui ne sont d'ordinaire pas publiés sur les sites officiels des colégislateurs. Ce type de données m'aurait permis de comprendre les logiques à l'œuvre en commission parlementaire, en session plénière, dans les négociations interinstitutionnelles. Si les documents officiels de négociation officiels publics donnent à voir des positions nationales, les compromis internes aux différents espaces de négociations intra- et interinstitutionnels, il me manque des données, montrant les interstices entre les documents officiels, qui m'auraient permis d'affiner les réponses aux hypothèses que je pose.

Pour combler ce déficit informationnel, je m'appuie sur mes connaissances académiques du système institutionnel et du processus décisionnel européens, et de ma pratique des négociations intra- et interinstitutionnelles en tant que représentante d'intérêts au sein d'un cabinet de lobbying.

Au moment où j'analyse le lobbying institutionnel des organisations nationales et européennes représentant leurs intérêts à Bruxelles et au niveau national pendant les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, l'obtention de documents qu'elles ont produits pendant les négociations des propositions de directives de 2001 et de 2004 relève d'une gageure. Alors que je n'ai pas accès aux archives de ces organisations[208], et que j'échoue à obtenir un entretien semi-directif avec leurs représentants, peu de documents produits par ces organisations lors des négociations attestent de leur mobilisation lors de celles-ci. Leur accès

[208] Par exemple, je n'accède pas aux archives des organisations françaises du secteur portuaire que je représente à Bruxelles. Lors de l'entretien semi-directif que je réalise avec une représente de l'une de ces deux organisations, celle-ci mentionne les archives ; si j'exprime l'intérêt de les consulter et qu'elle acquiesce par politesse, je n'y accède finalement pas.

aujourd'hui dépend en grande partie[209] de leur publication en ligne lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004. La plupart de ces organisations ne détenaient pas nécessairement un site Internet au début des années 2000, et le cas échéant, d'ordinaire, elles ne publient pas les documents qu'elles transmettent aux acteurs administratifs et politiques nationaux et européens sur leur site Internet. De plus, le contenu de ces sites étant mis à jour, les documents relevant des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, tels que les communiqués de presse, sont supprimés. Ces documents ne sont, pour la plupart, accessibles que par le biais de la consultation, si elles existent, des archives de ces organisations. En accédant à ce type de documents, j'aurais obtenu des données relatives à la position de négociation de ces organisations, aux organisations qui se sont mobilisées à Bruxelles, et à l'identité des représentants des intérêts de ces organisations, à partir desquelles j'aurais pu retracer leur carrière, et discerner leurs ressources.

Par conséquent, pour remédier à ce déficit informationnel, je me tourne vers la littérature existante pour retracer le discours et les actions des organisations européennes et nationales représentant les acteurs des secteurs portuaire et maritime[210]. Si les actions contestataires déployées par les manutentionnaires de marchandises au niveau national et à Bruxelles sont bien documentées, les actions de lobbying institutionnel sont moins renseignées, en particulier celles entreprises par des organisations autres que celles représentant les travailleurs portuaires. Comme pour les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », je pallie la rareté des données en extrapolant à partir de mon expérience professionnelle, et à partir des données que je détiens sur la mobilisation de ces organisations lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Mon incapacité à collecter des données concernant les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 accentue mon incertitude sur la plus-value de mon travail de

[209] Je peux les solliciter dans le cadre des entretiens semi-directifs, mais leur accès dépend de l'assentiment de l'enquêté. L'enquêté peut spontanément m'en proposer l'accès, ce qui ne s'est pas produit dans le cadre des entretiens semi-directifs que j'ai réalisés.

[210] Beauvallet, Willy, "The European Parliament and the politicisation of the European space: the case of the two port packages", dans Mangenot, Michel et Rowell, Jay (dir.), *A Political Sociology of the European Union: Reassessing Constructivism*, Manchester University Press, 2010, pp. 164-181.

Decoene, Aurélie, « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21, 2007, pp. 5-89.

Leiren, Merethe Dotterud, Differentiated European Integration: Liberalisation of Post, Public Transport and Ports, University of Agder, 2013.

Turnbull, Peter, "The War on Europe's Waterfront - Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n°2,2006, pp. 305-326.

recherche les concernant. N'ayant pas accès aux archives d'acteurs privés, la recherche documentaire présente un intérêt finalement limité dans mon dispositif de collecte de données.

Conséquence des difficultés que je rencontre à recouvrir des données nouvelles par le biais des entretiens semi-directifs ou de la recherche documentaire, mon expérience en tant que praticienne des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » devient mon accès principal de la mobilisation des organisations des secteurs portuaire et maritime[211], accentuant la nécessité d'observer une distance par rapport à mes pratiques, et participant au fait que je surjoue l'objectivité.

Conclusion

La participation-observante m'octroie des avantages non négligeables. J'ai eu accès à des données, qui ne peuvent être obtenues par d'autres moyens de collecte, et à des espaces de négociation qu'il n'est possible d'atteindre qu'en participant aux négociations en tant qu'acteur administratif ou politiques ou bien comme représentant d'intérêt. Elle a facilité l'obtention, la passation, et l'analyse des entretiens. Enfin, elle m'a permis de surmonter les difficultés rencontrées dans le recueil de données par d'autres moyens de collecte en extrapolant à partir de mon expérience professionnelle. En conséquence, les bénéfices que procure la participation-observante surpassent les défis épistémologiques qu'elle pose (prise de distance avec le terrain, risques de biais, questions éthiques).

[211] Cefaï, Daniel. *L'engagement ethnographique*, EHESS, collection : « En temps et lieux », 2010, 637 p.

Partie 1 : les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004

Chapitre 1. Concurrencer la représentation installée de la libéralisation

Introduction

Afin d'expliquer les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, la littérature s'est focalisée sur le recours par les travailleurs portuaires[212] à des actions contestataires (grèves, blocages, arrêts de travail, manifestations), déployées au niveau national et à Bruxelles lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004[213], et ce faisant, à l'irruption du conflit dans l'espace politique européen[214], habituellement structuré autour de logiques empruntant plutôt aux processus bureaucratiques[215]. Ce chapitre cherche à rendre compte de l'usage – concomitant aux actions contestataires – du lobbying institutionnel par leurs représentants auprès des acteurs [administratifs] et politiques européens. Il met également en

[212] Si les travaux portant sur les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 font référence à la mobilisation des « manutentionnaires de marchandises », nous lui préférons l'expression « travailleurs portuaires ». En effet, comme l'indique la Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF) dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », et bien qu'au sein d'ETF, la section « dockers » suive les propositions visant à ouvrir à la concurrence le secteur portuaire, dans le secteur portuaire, ETF ne représente pas que les manutentionnaires de marchandises.

[213] Beauvallet, Willy, « The European Parliament and the politicisation of the European space: the case of the two port packages », dans Mangenot, Michel et Rowell, Jay (dir.), *A Political Sociology of the European Union: Reassessing Constructivism*, Manchester University Press, 2010, pp. 164-181.

Decoene, Aurélie, « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21, 2007, pp. 5-89.

Decoene, Aurélie, Gobin, Corinne et Hilal, Nadia, « Mobilisations transfrontières et Union européenne : difficultés et réalités de la contestation syndicale. L'exemple du syndicalisme des transports. Les solidarités sans frontières : entre permanence et changements », *Lien social et politiques*, n°58, 2007, pp. 73-84.

Leiren, Merethe Dotterud, *Differentiated European Integration*: *Liberalisation of Post*, *Public Transport and Ports,* University of Agder, 2013.

[214] Haroche, Pierre, *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de démocratie, Paris, Économica*, 2009.

Robert, Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n°11, 2003, pp. 57–78.

[215] Georgakakis, Didier, « Quel pouvoir de "l'Eurocratie" ? Éléments sur un nouveau champ bureaucratique transnational », *Savoir/Agir*, volume19, n°1, 2012, pp. 49-59.

lumière les formes de mobilisation des représentants des prestataires de services portuaires, que les travaux existants, bien qu'ils ne les négligent pas complètement[216], tendent à survoler.

À la publication, le 12 février 2001, de la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires[217], nous distinguons parmi les acteurs des secteurs portuaire et maritime trois groupes en fonction de leur positionnement – que nous explicitons dans ce chapitre – sur la libéralisation des services portuaires : les acteurs du transport maritime, représentés à Bruxelles par le Comité de liaison européen des commissionnaires et auxiliaires de transport du marché commun (CLECAT), l'Association européenne des courtiers et agents maritimes (ECASBA), l'Association des armateurs de la communauté européenne (ECSA) et l'Association européenne des chargeurs (ESC) qui soutiennent la libéralisation des services portuaires en ce qu'elle réduirait les coûts d'escale dont leurs membres s'acquittent ; les travailleurs portuaires, représentés à Bruxelles par la Fédération internationale des travailleurs des Transports (ITF), la Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF) et, dans une moindre mesure, le Conseil international des dockers (IDC), ainsi que les prestataires de services techniques nautiques (lamanage, pilotage et remorquage), représentés respectivement par l'Association européenne des lamaneurs (EBA), la Fédération européenne des pilotes maritimes (EMPA) et l'Association européenne des entreprises de remorquage (ETA) qui s'opposent à la libéralisation des services portuaires en ce qu'elle remettrait en question leur activité professionnelle ; et enfin les opérateurs privés de terminaux représentés par la Fédération européenne des opérateurs privés de terminaux (FEPORT) et les autorités portuaires représentées à Bruxelles par l'Association européenne des ports maritimes (ESPO) – « employeurs » des prestataires de services portuaires[218] – qui observent une position médiane sur la libéralisation par rapport aux deux groupes précédents en ce qu'ils soutiennent l'ouverture

[216] Aurélie Decoene évoque ainsi le lobbying des utilisateurs du port (ECSA, ESC), des autorités portuaires (ESPO) et des opérateurs de terminaux (FEPORT) tandis que Willy Beauvallet porte attention aux mobilisations des pilotes maritimes et des lamaneurs auprès des parlementaires européens. Surtout, en 2005, Athanasios A. Pallis brosse un tableau descriptif de 37 groupes d'intérêts liés aux secteurs maritime et portuaire, interrogeant leur structure (nombre et types de membres, gouvernance interne, budget respectif) ainsi que leurs contacts avec les acteurs administratifs et politiques européens (accès et fréquence).

[217] Union européenne. Commission européenne. Proposition de directive du 12 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM/2001/0035 final, 12 février 2001.

[218] La Fédération européenne des opérateurs privés de terminaux est composée d'associations régionales et nationales ainsi que d'opérateurs de terminaux à titre individuel. Les affiliés de FEPORT emploient des manutentionnaires de marchandises, représentés par la Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF).

Les autorités portuaires représentées à Bruxelles par l'association européenne des ports maritimes (ESPO) assument plusieurs fonctions, dont celle d'« opérateur », c'est-à-dire qu'ils fournissent des services de manutention de marchandises, des services de passagers, des services techniques nautiques et des services de ravitaillement, de gestion des déchets, etc.

à la concurrence des services portuaires, mais émettent des réserves sur les moyens proposés par la Commission pour la mettre en œuvre. Auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens, les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires font face aux représentants d'un faisceau d'acteurs des secteurs portuaire et du transport maritime soutenant l'ouverture à la concurrence des services portuaires.

Les organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires – des Fédérations dont les membres sont des organisations syndicales et des associations professionnelles – sont en concurrence avec des organisations détenant davantage de ressources[219]. En effet, la libéralisation est soutenue par des organisations engagées dans la représentation des intérêts à Bruxelles de leurs membres avant la publication de la proposition de directive de 2001, par des organisations dont les membres entretiennent des contacts directs avec les autorités nationales, par des organisations représentant des acteurs portuaires d'un poids économique supérieur à celui des travailleurs portuaires et des prestataires de services portuaires, par des organisations dont les représentants connaissent le système institutionnel et le processus décisionnel européens, maîtrisent les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles et détiennent les ressources adaptées à l'espace administratif et politique européen.

Alors que la Commission désigne la libéralisation comme la solution pour remédier aux asymétries qu'elle relève dans le secteur portuaire, et plus largement dans le réseau RTE-T, et que les représentants à Bruxelles des acteurs du transport maritime façonnent – en les rencontrant en amont de la publication de la proposition législative et avant les opposants à la libéralisation des services portuaires – la manière dont les acteurs administratifs et politiques européens perçoivent les secteurs portuaire et maritime et la libéralisation, comment, bien que leurs représentants ne soient pas connus des acteurs administratifs et politiques – leur investissement du champ de l'eurocratie ayant été limité par l'arrivée tardive de la politique portuaire à l'agenda politique européen – et qu'ils maîtrisent mal les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles, les opposants à la libéralisation des services portuaires concurrencent-ils la représentation de la libéralisation consistant à l'associer à des retombées positives ?

[219] Greenwood, Justin. *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

Le chapitre 1 traite de la construction et de la diffusion par les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires de cadrages concurrentiels à celui de la Commission. Reprenant la définition d'Erik Neveu[220] s'appuyant sur les travaux de Williams Felstiner, Richard Abel et Austin Sarat[221], nous entendons par « cadrage », l'identification de fautifs, de victimes, de remèdes possibles, « naming, blaming, claiming ». Pour expliquer la contestation de la libéralisation comme objectif de politique dans le secteur portuaire, nous nous appuyons sur les travaux de Vivien Schmidt concernant le néo-institutionnalisme discursif[222] montrant comment le discours peut expliquer les phénomènes de résistance et de contestation de politiques publiques[223]. Pour répondre à la question posée dans ce chapitre, nous étudions le discours – que nous définissons pour les besoins de la démonstration comme les idées[224] et les modes par lesquels elles sont véhiculées – des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires.

Après être revenus sur le cadrage par la Commission du secteur portuaire et de la libéralisation, nous interrogeons comment, à la publication de la proposition de la directive de 2001, ce cadrage est « installé ». Après avoir rappelé que la libéralisation est une matrice politique, et un objectif de politique déjà mis en œuvre dans d'autres secteurs, nous montrons comment il est diffusé sur le long terme par la Commission, qui dispose du pouvoir d'initiative, et par les représentants des acteurs du transport maritime, reconnus par leurs interlocuteurs institutionnels comme des « experts ». Nous étudions ensuite comment les représentants des travailleurs portuaires construisent un discours servant un double emploi – coaliser les manutentionnaires de marchandises et obtenir le soutien d'acteurs dont les préférences ne s'alignent pas avec les leurs – qu'ils déploient au sein du champ de l'eurocratie en s'appuyant sur des ressources acquises dans d'autres espaces administratifs et politiques. Enfin, nous examinons comment, alors que leur métier n'est pas connu de la plupart des acteurs administratifs et politiques européens et qu'ils maîtrisent de manière limitée les savoir-être et les savoir-faire de la

[220] Neveu, Érik. « Chapitre 3 - Cadrer. Donner forme aux problèmes publics », *Sociologie politique des problèmes publics,* sous la direction de Neveu Érik, Paris, Armand Colin, 2015, pp. 95-124.

[221] Felstiner William., Abel Richard, et Sarat Austin, « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix*, n°16, 1991, pp. 41-54.

[222] Schmidt, Vivien. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, volume 11, 2008, pp.303-306.

[223] Crespy, Amandine et Verschueren, Nicolas. "From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An Interdisciplinary Perspective", *Perspectives on European Politics and Society*, volume 1, n°3, 2009, pp.377–393.

[224] Campbell, John L. et Ove K. Pedersen, "The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis", in *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, Princeton, 2001, pp.1-24.

représentation d'intérêts à Bruxelles, les représentants des prestataires de services portuaires développent un discours autour de notions que les acteurs administratifs et politiques européens puissent appréhender. Les parties 2 et 3 de ce chapitre analysent comment, afin que leur mobilisation ne soit pas réduite à la défense de leur statut – la libéralisation attaque leurs conditions de travail –, les représentants des travailleurs portuaires et des prestataires de services techniques nautiques, en déplacent les enjeux : ils l'associent à la préservation de l'intérêt général, et l'opposent à celle des acteurs du transport maritime qu'ils lient à la défense d'intérêts corporatistes.

La libéralisation, solution aux problèmes observés dans le secteur portuaire

Analysant le cadrage de la Commission, nous distinguons deux cadres : le cadre établissant un diagnostic de la situation, répondant à la question « quel est le problème ? », et le cadre proposant une solution au problème construit, répondant à la question « comment remédier au problème ? »[225].

La Commission construit son cadrage du problème autour de deux asymétries qu'elle recense au sein du réseau transeuropéen de transport[226] (réseau RTE-T) entre les modes de transport et entre les infrastructures portuaires du Nord et du Sud de l'Union européenne[227]. Elle relève ainsi une asymétrie dans le trafic intracommunautaire de marchandises entre le transport routier et le transport maritime. Soulignant le contraste avec les échanges extracommunautaires de marchandises – 90 % des échanges entrant et sortant de l'Union européenne transitent par les ports – elle indique que le transport maritime ne représente que 30% du trafic intracommunautaire de marchandises. De plus, elle affirme que, contrairement au transport

[225] Benford, Robert D. et Snow, David A. "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment", *Annual Review of Sociology*, volume 26, 2000, pp. 611–39.

[226] Union européenne. Règlement (UE) n°1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n°661/2010/UE.

[227] Union européenne. Commission européenne. Communication du 13 février 2001 de la Commission au Parlement européenne et au Conseil – Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : un élément déterminant du système de transport en Europe, COM (2001) 35 final, 13 février 2001.

routier, la part du transport maritime dans le trafic de marchandises intracommunautaire n'augmente pas au début des années 2000.

La Commission observe également une asymétrie de trafic entre les ports du Nord et du Sud : les flux intracommunautaires de marchandises transportées par voie maritime sont concentrés dans les ports du Nord générant des tensions et des goulets d'étranglement dans le réseau RTE-T. La Commission qualifie la qualité et le montant des redevances de services portuaires de variables explicatives des déséquilibres – le report modal vers le transport routier et les concentrations de trafic – constatés au sein du réseau RTE-T. Déterminant qu'ils président au choix du mode d'acheminement des marchandises, la Commission affirme que le prix et la qualité des services portuaires disqualifient, au sein du réseau transeuropéen de transport (réseau RTE-T), le transport maritime au profit d'autres modes de transport, en particulier le transport routier. En raison des problèmes de coûts et de qualité des services prestés, les ports échouent, selon la Commission, à être attractifs, et ainsi, à tenir le rôle de plateformes d'interconnexion entre les modes de transport maritime et terrestres (route, ferroviaire) qu'elle leur assigne au sein du RTE-T[228].

Les représentants des autorités portuaires au sein du groupe de travail établi en 1974 par la Commission, puis les secrétaires généraux de l'Association européenne des ports maritimes (ESPO) après la création de l'Association européenne en 1993[229], échangent régulièrement avec des fonctionnaires de la Direction générale chargée de l'Énergie et des Transports (DG TREN), avant la publication du Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures portuaires et avant la publication de la proposition de directive de 2001[230]. Néanmoins, en dépeignant les ports comme des environnements sous-optimaux, la Commission reprend dans le Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes qu'elle publie en 1997 et dans sa proposition législative de 2001, le cadrage du secteur portuaire des organisations représentant les acteurs du transport maritime. Entre la publication du Livre vert et celle de la proposition de directive de 2001, puis pendant les négociations de celles-ci, les représentants des autorités portuaires

[228] Union européenne. Décision n°1346/2001/CE du 22 mai 2001 modifiant les orientations du réseau transeuropéen de Transport (RTE-T).

[229] La création d'une association réunissant les autorités portuaires – et les opérateurs privés de terminaux – est suggérée par le directeur chargé des affaires maritimes et des ports maritimes au sein de la Direction générale chargée de l'Énergie et des Transports (DG TREN).

[230] Union européenne. Commission européenne. Livre vert du 10 décembre 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, COM(97) 678 final, 10 décembre 1997.

tentent de le battre en brèche auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens[231].

La Commission désigne la libéralisation comme solution pour remédier aux problèmes observés dans le réseau RTE-T. Dans la Communication « Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : un élément déterminant du système de transport en Europe »[232], publiée concomitamment à la proposition de directive de 2001, ainsi que dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de directive de 2001[233], la Commission présente la libéralisation comme un moyen au service d'une fin[234], à savoir l'amélioration de l'attractivité des ports en vue de la création d'un système de transport au sein duquel les flux de marchandises sont mieux répartis entre les Nord et le Sud ainsi qu'entre les modes de transport.

La Commission façonne son cadrage de la libéralisation autour des effets négatifs du non-respect du principe de libre prestation de service, et des bénéfices – l'amélioration de la qualité des services offerts aux utilisateurs des ports, l'accroissement de l'efficacité et de la souplesse des services, la réduction des coûts[235] – découlant de sa mise en œuvre. La Commission affirme que les barrières à l'entrée du marché des services portuaires, procédant d'un non-respect du principe de libre prestation de services, aboutissent à des monopoles – de nature privée ou publique – nuisibles à la qualité des services portuaires prestés aux utilisateurs du port et aux coûts d'escale – « anormalement élevés »[236] – dont ils s'acquittent. La Commission opère toutefois des distinctions entre les services portuaires : les services techniques nautiques (pilotage, remorquage, lamanage) sont davantage caractérisés que les services de manutention

[231] ESPO. Initial statement on the forthcoming « package » of the European Commission, 23 janvier 2001.

[232] Union européenne. Commission européenne. Communication du 13 février 2001 de la Commission au Parlement européenne et au Conseil – Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : un élément déterminant du système de transport en Europe, COM (2001) 35 final, 13 février 2001.

[233] Union européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, 13 février 2001.

[234] Dans le Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes de 1997, l'application de la libéralisation est également introduite comme la « satisfa[ction] à l'obligation faite par le Traité d'assurer une concurrence sans entrave ni discrimination dans le secteur » portuaire. Dans le cadre des négociations de la proposition de 2013, bien que le cadrage du problème de politique publique soit similaire à celui des propositions de 2001 et de 2004, minimisant le volet « libéralisation » de cette nouvelle proposition, la Commission présente moins la libéralisation comme un moyen au service d'une fin que comme la mise en œuvre sectorielle des principes généraux établis par les Traités : la liberté d'établissement, la concurrence libre et non faussée, les principes de non-discrimination, de transparence et de proportionnalité.

[235] Union européenne. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, 13 février 2001, considérant 5.

[236] Union européenne. Communication du 13 février 2001 de la Commission au Parlement européenne et au Conseil – Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : un élément déterminant du système de transport en Europe, COM (2001) 35 final, 13 février 2001.

de marchandises par des droits exclusifs et/ou des monopoles de droit ou de fait, de nature publique ou privée [237].

La Commission établit les bénéfices de la libéralisation selon trois liens logiques : la mise en concurrence des prestataires historiques avec de nouveaux entrants sur le marché entraîne une amélioration de la qualité des services portuaires et une diminution des coûts d'escale dont s'acquittent les utilisateurs des ports[238] (lien 1) de telle sorte que l'attractivité des ports – en particulier ceux du Sud – croît (lien 2), favorisant ainsi le report modal du transport routier vers le transport maritime à courte distance dans le cadre des échanges intracommunautaires (lien 3).

Alors que dans le Livre vert de 1997 elle distingue plusieurs moyens de remédier aux problèmes qu'elle identifie dans le secteur portuaire, la Commission ne retient que la libéralisation dans la proposition de directive de 2001 ; les actions proposées par la Commission en matière de financement public ne figurent finalement pas dans la proposition de directive de 2001[239]. Comparant la proposition de directive de 2001 avec le Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes de 1997[240], la Fédération européenne des opérateurs privés de terminaux (FEPORT)[241] relève d'ailleurs un rétrécissement des moyens choisis par la Commission pour parvenir à son objectif.

[237] La Commission indique par exemple que les services de pilotage sont, dans la plupart des ports, organisés sur la base d'un monopole de droits exclusifs de jure et doivent s'acquitter d'obligations de service public. Indiquant disposer d'informations « plus fragmentées et plus limitées » sur l'organisation des services de remorquage et de lamanage, elle établit que ces services – fournis sur une base volontaire ou obligatoire, en exclusivité ou en concurrence avec d'autres exploitants soit par le secteur public soit par le secteur privé – sont moins concernés que les services de pilotage par des barrières à l'entrée. Par ailleurs, la Commission stipule que les prestataires de lamanage sont soumis à des agréments et doivent – comme les pilotes maritimes – respecter des obligations de service public.

Par ailleurs, la délivrance de certificats d'exemption – exemptant les navires de recourir à des pilotes maritimes pour entrer ou sortir du port – est encadrée.

[238] La Commission part du postulat que n'ayant pas de concurrent, les prestataires de services portuaires ne font pas d'effort sur la qualité et tarifient de manière discrétionnaire, et non pas en fonction du marché. Par conséquent, afin d'être concurrentiels face aux nouveaux entrants, les prestataires historiques peuvent tenter de faire la différence sur la qualité des services prestés.

[239] FEPORT, Feport position on proposed port services directive, 13 juin 2001, Bruxelles, p. 7.

[240] Union européenne. Livre vert du 10 décembre 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, COM(97) 678 final, 10 décembre 1997.

[241] FEPORT, *Feport position on proposed port services directive*, Bruxelles, 13 juin 2001.

Tout en concédant que des acteurs portuaires regimbent à la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire, la Commission affirme que sa proposition bénéficie « d'un soutien considérable (mais pas unanime) parmi les secteurs d'activité intéressés »[242].

À la publication de la proposition de directive de 2001, le cadrage du problème de politique identifié par la Commission et de la solution pour y remédier est en effet installé.

Une représentation du problème et de la solution installée

Initiant la proposition[243], la Commission circonscrit le champ d'application et l'ambition initiaux du texte, qui sera par la suite négocié entre les colégislateurs. Des auteurs montrent que la Commission, afin d'augmenter les chances d'adoption de ses propositions législatives, et d'en contenir les risques de rejet[244], tend à prendre en considération, dans le cadre de ses travaux préparatoires, les préférences des colégislateurs[245], ainsi que quand et comment la proposition sera perçue[246]. D'autres affirment que la Commission, avec le droit d'initiative, jouit d'une longueur d'avance sur le Parlement et le Conseil[247] dans la mesure où il leur est plus difficile de modifier une proposition pour se rapprocher de leurs préférences respectives une fois sur la table des négociations[248]. Des représentants d'intérêts opérant au sein de cabinets de lobbying

[242] Union européenne. Commission européenne. Communication du 13 février 2001 de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : un élément déterminant du système de transport en Europe, COM/2001/0035 final, 13 février 2001.

[243] Union européenne. Traité de l'Union européenne, article 17, paragraphes 1 et 2, 26 octobre 2012.

La Commission dispose d'un quasi-monopole d'initiative, « un acte législatif de l'Union ne [pouvant] être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement ».

[244] Hodson, Dermot, "The Little Engine that Wouldn't: Supranational Entrepreneurship and the Barroso Commission", *Journal of European Integration*, volume 35, n°3, 2013, pp. 301-314.

[245] Häge, Frank. M., Toshkov, Dimiter, "Anticipating Resistance: The Effect of Member State Preferences on the European Commission's Agenda-Setting Activity", *Limerick Papers in Politics and Public Administration*, University of Limerick, Limerick, 2011.

[246] Nugent, Neill et Rhinard, Mark, "Is the European Commission Really in Decline?", *Journal of Common Market Studies*, volume 54, n°5, pp.1199-1215, 2016.

[247] *Ibid.*

[248] Burns, Charlotte, "Codecision and the European Commission: a study of declining influence?", *Journal of European Public Policy*, volume 11, n°1, 2004, pp.1-18.

Hartlapp, Miriam, Metz, Julia et Rauh, Christian, *Which Policy for Europe? Power and Conflict Inside the European Commission*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Versluis, Esther, Stephenson, Paul et Keulen, Mendeltje, *Analyzing the European Union Policy Process*, Palgrave MacMillan, 2011.

conseillent d'ailleurs à leurs (futurs) clients d'effectuer du lobbying auprès de la Commission en amont de la publication de sa proposition législative pour en infléchir les dispositions initiales, et orienter les débats dans le cadre des négociations intra- et interinstitutionnelles[249]. Ils arguent qu'il est « trop tard » une fois la proposition législative publiée et que la mission de lobbying aura pour fonction principale d'« éteindre des incendies »[250].

Dans cette partie, nous étudions comment, à la publication de la proposition de directive de 2001 relative à l'accès au marché des services portuaires, le cadrage du secteur portuaire et l'identification de la libéralisation comme solution pour pallier les problèmes affectant le secteur portuaire sont déjà « installés » dans le champ de l'eurocratie.

Après avoir rappelé que la libéralisation est une matrice politique et un instrument de politique publique que la Commission a déjà mis en œuvre, notamment dans l'ensemble des modes de transport, nous examinons comment ce cadrage est diffusé sur le temps long par la Commission – avec la publication du Livre vert de 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes – et les représentants des acteurs du transport maritime, par le biais des négociations d'autres propositions législatives et en anticipation de l'agenda politique. Nous analysons ensuite comment le profil des représentants des acteurs du transport maritime confère de l'autorité au cadrage qu'ils diffusent. Enfin, nous montrons qu'à l'exception des acteurs portuaires dont l'activité professionnelle serait remise en question par la libéralisation, une coalition d'acteurs des secteurs portuaire et maritime soutient l'ouverture à la concurrence des services portuaires.

La libéralisation comme matrice politique

La perception des acteurs administratifs et politiques de la libéralisation, et des effets positifs qu'elle engendre dans les secteurs dans lesquels elle est mise en œuvre, est façonnée bien avant la publication de la proposition de directive de 2001.

[249] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[250] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

À l'échelle du système politique européen, la libéralisation est une matrice politique. Le principe de libre prestation de services est en effet l'une des quatre libertés fondamentales inscrites dans les Traités sur lesquelles repose le marché unique. Parfois contestée, la libéralisation est acceptée par la majorité des acteurs administratifs et politiques européens. Par exemple, les députés européens membres du groupe politique PSE tout en déposant des amendements relatifs aux droits des travailleurs, ne contestent pas la libéralisation comme objectif de politique publique, comme le montrent d'ailleurs les négociations de la proposition de directive de 2001 (cf. chapitre 3).

À travers les négociations de propositions législatives visant à mettre sectoriellement en œuvre la libéralisation, les acteurs administratifs et politiques assimilent qu'elle permet de résoudre les problèmes que la Commission relève dans le marché unique. Avant la publication de la proposition de directive de 2001, la Commission a déjà proposé de recourir à la libéralisation pour corriger des problèmes de coûts, d'efficacité ou de qualité dans l'ensemble des modes de transport, dont le transport maritime. Par exemple, dans le Livre blanc de 1996 relatif à une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaire, la Commission identifie que « les problèmes rencontrés par les transports ferroviaires sont cependant largement dus aux relations entre l'État et les compagnies de chemins de fer. Les États ont généralement refusé aux compagnies de chemins de fer la liberté dont jouissent les entreprises commerciales. Outre des interférences politiques à des fins immédiates, les autorités ont eu tendance à exiger le maintien de services largement en dessous du seuil de rentabilité. Les investissements dans les chemins de fer ont souvent été inadéquats ou mal orientés, et ont donc pesé sur les finances publiques. Les gouvernements ont compensé les pertes par d'importantes subventions dénuées d'objectifs précis, tels que l'amélioration de l'efficacité. Par ailleurs, les objectifs financiers étaient souvent imprécis »[251]. Dans le Livre blanc de 2001 relatif à une politique européenne des transports à l'horizon 2010, la Commission définit que « la revitalisation de ce secteur [le secteur ferroviaire] passe par une concurrence entre les compagnies ferroviaires elles-mêmes »[252]. Si dans le cadre des négociations de ces propositions législatives, les colégislateurs ont pu adopter des amendements modifiant les dispositions initiales proposées par la Commission, ils acceptent cependant l'ouverture à la concurrence comme objectif de politique publique. Par

[251] Union européenne. Livre blanc du 30 juillet 1996 relatif à une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaire, COM (96) 421 final, 30 juillet 1996.

[252] Union européenne. Livre blanc du 12 septembre 2001 relatif à la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, COM(2001) 370 final, 12 septembre 2001.

exemple, le premier paquet ferroviaire adopté en 2001[253] prépare l'ouverture progressive des réseaux ferroviaires et établit que la libéralisation du fret international s'effectue au plus tard le 15 mars 2003. Le deuxième paquet ferroviaire[254], négocié concomitamment à la proposition de directive de 2001, et adopté en 2004, fixe l'ouverture à la concurrence du fret au 1er janvier 2007 au plus tard.

Alors que les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires ne relaient leur cadrage concurrentiel qu'à compter de la publication de la proposition de directive de 2001, le cadrage identifiant la libéralisation comme une solution aux problèmes observés dans le secteur portuaire est diffusé en amont.

La diffusion sur le temps long des cadrages

Depuis 1997, avec la publication du Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, les députés européens et les représentants des États membres au Conseil entendent de la Commission et des organisations représentant les acteurs du transport maritime que le secteur portuaire est marqué par des problèmes de performance que la libéralisation des services peut résoudre.

[253] Le premier paquet ferroviaire est constitué de la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, de la directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires ainsi que de la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire.

[254] Le deuxième paquet ferroviaire est constitué du règlement (CE) n°881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne, de la directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, de la directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel, ainsi que de la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

Le Livre vert de 1997 oriente les débats au Parlement

Dès 1997, avec la publication du Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, la Commission façonne la représentation du secteur portuaire et associe la libéralisation à la résolution des problèmes affectant le secteur portuaire.

La Commission dépeint le secteur portuaire comme n'étant pas « moderne, efficace et compétitif »[255]. Elle sous-entend également qu'il existe des disparités entre les ports de l'Union européenne en indiquant qu'il faut « encourager l'amélioration des ports et des infrastructures portuaires de manière à atteindre un niveau de qualité élevé dans toute la Communauté ». Anticipant la publication d'une proposition législative, elle fait mention à plusieurs reprises de la nécessité d'améliorer « l'efficacité » (le terme apparaît 26 fois dans le Livre vert), et les « performances » des ports et des infrastructures portuaires. La mise en œuvre de la libéralisation est déjà identifiée dans le Livre vert de 1997 comme l'une des mesures – avec l'élaboration d'un cadre relatif aux redevances portuaires et la publication de lignes directrices relatives au financement des infrastructures portuaires – permettant de résoudre les problèmes repérés par la Commission dans le secteur portuaire. En revanche, contrairement à l'exposé des motifs accompagnant la proposition de directive de 2001, la Commission ne la présente pas explicitement comme le seul moyen d'y parvenir ; à ce stade, elle est présentée comme faisant partie d'un ensemble plus large de mesures envisagées.

La publication du Livre vert de 1997 amène les députés européens membres de la commission TREN sous la législature 1994-1999 à rédiger une proposition de résolution ; Georg Jarzembowski, futur rapporteur nommé par le groupe PPE-DE lors des négociations de la proposition de directive de 2001, est déjà désigné rapporteur en commission parlementaire. Bien que les députés européens travaillant à la rédaction de la résolution du Parlement de 1999 ne siègent pas nécessairement au Parlement lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les travaux de la commission TREN concernant le Livre vert de 1997 participent à la

[255] « Il apparaît, dès lors, indispensable de disposer en Europe d'un secteur portuaire moderne, efficace et compétitif ».

diffusion du cadrage de la Commission au sein de la commission parlementaire, et dans une moindre mesure, à l'échelle du Parlement[256].

Contrairement aux représentants des opposants à la libéralisation qui, pour la plupart, n'investissent le champ de l'eurocratie qu'à la publication de la proposition de directive de 2001, ceux des acteurs du transport maritime l'anticipent.

Anticipation des « permanents » du calendrier législatif

Après être revenue sur le cadrage diffusé par les représentants des acteurs du transport maritime, cette partie examine comment l'ancrage sur le temps long dans le champ de l'eurocratie des représentants des acteurs du transport maritime leur permet de diffuser leur cadrage par le biais des négociations d'autres propositions législatives et de devancer la publication de la proposition de directive de 2001.

Les communiqués de presse[257] publiés par les organisations représentant les acteurs du transport maritime avant et à la publication du Livre vert de 1997, en amont, à la publication et lors des négociations de la proposition de directive de 2001, donnent à voir le cadrage du secteur portuaire et de la libéralisation qu'ils diffusent auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens. Les organisations représentant les acteurs du transport maritime allèguent que le transport maritime est moins attractif que le transport terrestre. Leurs représentants lient ces problèmes d'attractivité principalement à la qualité des services portuaires prestés et aux montants des redevances de services portuaires, en particulier des services de manutention de marchandises et de pilotage. Par exemple, les représentants des

[256] Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, dans son projet de rapport, le rapporteur mentionne d'ailleurs la résolution de 1999.

[257] Les communiqués de presse ne sont que la partie émergée – tant sur la manière de diffuser leur cadrage que sur l'argumentaire qu'elles construisent – de la communication des organisations représentant les acteurs du transport maritime à destination des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens. Les représentants des acteurs du transport maritime diffusent le cadrage de leurs organisations auprès des acteurs administratifs et politiques européens par des modes non publics de communication : contacts téléphoniques, rendez-vous bilatéraux, échanges de courriers électroniques, envois de papiers de position, mis à jour au gré des étapes des négociations intra- et interinstitutionnelles, etc. En outre, l'argumentaire des organisations représentant les acteurs du transport maritime est plus précis dans les papiers de position envoyés aux acteurs administratifs et politiques européens : elles prennent position sur des dispositions sur lesquelles elles ne communiquent pas publiquement ; l'argumentaire est plus précis dans les papiers de position (arguments d'autorité, exemples, etc.).

acteurs du transport maritime à Bruxelles imputent les retards dans la chaîne logistique aux manutentionnaires de marchandises – qui engendrent des coûts supplémentaires pour les acteurs du transport maritime – en raison de leur « inefficacité »[258] et de leur manque de précision[259]. Visant les « pools » de manutentionnaires de marchandises[260], ils qualifient l'organisation du travail de manutention de marchandises de « dépassée » et « d'un autre temps », et conférant aux manutentionnaires de marchandises « des privilèges qui n'existent nulle part ailleurs »[261]. À la Commission et aux organisations représentant les acteurs du transport maritime, celles représentant les travailleurs portuaires opposent – invoquant le droit international – que l'obligation de recourir à des manutentionnaires de marchandises immatriculés[262] et d'employer des manutentionnaires de marchandises appartenant à une réserve de main-d'œuvre[263] pour charger et décharger les marchandises constitue une norme internationale – la Convention n°137 sur le travail dans les ports de l'Organisation internationale du travail (1973)[264] – que les pays signataires doivent respecter. En outre, les organisations représentant les acteurs du transport critiquent le montant – et son caractère incompressible en raison de l'obligation pour les navires faisant escale de recourir à des services portuaires pour des raisons de sécurité – des coûts d'escale dont ils s'acquittent. Leurs représentants déclarent que les manutentionnaires de marchandises sont « trop payés ». Ciblant les services de pilotage – après la manutention de marchandises, les services de pilotage représentent la 2ème plus grosse part des coûts d'escale – elles argumentent que, à plus forte raison dans le cadre du transport maritime à courte distance, les capitaines des navires, faisant régulièrement escale dans les ports européens, connaissent les manœuvres pour entrer et sortir du port. Dans cette perspective, ECSA demande que le recours aux services de pilotage soit soumis à une évaluation des risques au niveau local[265] et non pas

[258] ESC, *EU Proposed Directive on Market Access to Port Services – Proposed Amendments to the Directive*, Communiqué de presse, Bruxelles, 24 août 2001.

[259] *Ibid*.

[260] Selon la loi Major en vigueur en Belgique depuis 1972, seuls certains ouvriers issus d'un pool (un groupement de travailleurs de la zone portuaire ayant suivi une certaine formation) peuvent effectuer un travail portuaire dans une zone portuaire belge. La Commission européenne considère qu'il s'agit d'une loi discriminatoire envers les autres travailleurs allant à l'encontre du droit de l'Union européenne.

[261] Emanuele Grimaldi, who operates short-sea services in the Mediterranean, quoted in Lloyd's List 24 October 2002.

[262] La Convention n° 137 sur le travail dans les ports de l'Organisation internationale du travail (1973) dispose que les manutentionnaires de marchandises immatriculés ont priorité pour l'obtention d'un travail dans les ports (article 3).

[263] Ces réserves ont vocation à lisser l'activité des manutentionnaires de marchandises alternant pics et creux d'activité en fonction des escales des navires.

[264] Organisation internationale du travail (OIT). Convention n°137 sur le travail dans les ports de 1973, [en ligne], https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312282,fr:NO, consulté le 25 octobre 2022.

[265] ECSA suggère que les autorités portuaires, les pilotes et les utilisateurs du port participent à cette évaluation des risques.

imposé aux navires. Pendant les négociations de la proposition de directive de 2001, la Commissaire européenne chargée des Transports, Loyola de Palacio, soutient les demandes des acteurs du transport maritime concernant le pilotage. Elle exprime publiquement son désaccord vis-à-vis de l'inclusion d'un amendement à la position de négociation du Parlement excluant les services de pilotage du champ d'application. À rebours du Parlement, justifiant les progrès technologiques dans le domaine des systèmes d'aide à la navigation – elle donne l'exemple d'un projet de navettes rapides de porte-conteneurs entre les États-Unis et le port de Cherbourg – elle évoque l'introduction d'un régime de licence de capitaine-pilote [266][267]permettant de déroger aux monopoles.

Les organisations représentant les acteurs du transport maritime associent la libéralisation, en particulier l'auto-assistance – qu'elles désignent comme un « prérequis essentiel »[268] – à l'accroissement de l'attractivité du transport maritime à courte distance et de l'efficacité de la chaîne de transport de marchandises. Selon leurs représentants, elle engendrerait une diminution des coûts d'escale dont ils s'acquittent, et une amélioration de la qualité des services portuaires aboutissant à une réduction des délais d'acheminement des marchandises. Ils louent également les vertus de régulation d'un marché libre et non faussé : les prestataires de services n'assurant pas un « haut niveau » [269] de service sont écartés.

Les acteurs du transport maritime tireraient avantage de la libéralisation. Leurs représentants à Bruxelles, minimisant les gains que leur procurerait la proposition de la directive, orientent les débats vers les retombées économiques et sociales qu'elle générerait pour les territoires dans lesquels les ports sont ancrés. Auprès de députés européens soucieux de mettre en scène leur

[266] Similairement à l'auto-assistance pour les services de manutention de marchandises, ce régime de licence dispenserait, sous certaines conditions de recourir aux pilotes maritimes pour entrer et sortir des ports. Le cas échéant, le détenteur de cette licence doit prouver, eu égard à ses connaissances locales et son expérience, qu'il a la capacité de se substituer aux pilotes locaux. La connaissance des langues locales et celle des termes maritimes clefs peuvent constituer des exigences supplémentaires potentielles.

[267] Pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », l'Association européenne représentant les armateurs (ECSA) défend l'introduction de certificats d'exemption de pilotage et soutient que la sécurité, si elle est « essentielle et fondamentale », ne doit pas aboutir à des situations monopolistiques.

Sous la mandature 2014-2019, plusieurs députés du groupe ADLE déposent des amendements introduisant des certificats d'exemption de pilotage : amendement 543 de Gesine Meissner (ADLE, Allemagne), rapporteure fictive du groupe ADLE sous la mandature 2014-2019 ; amendement 544 de Gesine Meissner et de Philippe De Becker (ADLE, Belgique), rapporteur fictif du groupe ADLE sous la mandature 2009-2014.

[268] Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21-22, 2007, pp. 5-89.

[269] ESC, *Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A key for European Transport. The European Shippers' Council Response on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Bruxelles, 25 mai 2001.

proximité avec l'extérieur des espaces européens, les représentants des utilisateurs du port prédisent en effet que l'augmentation du trafic maritime intracommunautaire – liée à la diminution des coûts d'escale permise par la libéralisation – accroîtra l'activité économique et créera des emplois dans les territoires dans lesquels sont implantés les ports[270].

Les représentants des acteurs du transport maritime diffusent leur cadrage auprès des acteurs administratifs et politiques en amont de la publication de la proposition de directive de 2001 alors que les fonctionnaires de la DG TREN travaillent à la construction de la politique portuaire européenne. À la différence des organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques, et dans une moindre mesure celles représentant les travailleurs portuaires[271], les organisations représentant les acteurs du transport se mobilisent à Bruxelles sur des sujets dépassant le secteur portuaire. Par conséquent, par le biais des négociations de propositions législatives et d'initiatives non juridiquement contraignantes se rapportant au transport maritime, les représentants des acteurs du transport maritime relaient déjà aux acteurs administratifs et politiques européens leur cadrage des secteurs portuaire et maritime.

Alors que les représentants des organisations s'opposant à la libéralisation des services portuaires appréhendent de manière limitée le système institutionnel et le processus décisionnel européens, les représentants des acteurs du transport maritime maîtrisent les relations entre les institutions et connaissent les étapes des négociations intra- et interinstitutionnelles[272]. Ils ont acquis ces savoirs par le biais d'une formation spécialisée ou en faisant l'expérience de l'Europe[273], représentant préalablement à la publication de la proposition de directive de 2001 les intérêts de leur organisation dans le cadre des négociations d'autres propositions législatives et d'initiatives non juridiquement contraignantes. Contrairement aux représentants des

[270] ESC, *EU Proposed Directive on Market Access to Port Services – Proposed Amendments to the Directive*, Communiqué de presse, Bruxelles, 24 août 2001.

[271] Les organisations représentant les prestataires de services portuaires s'intéressent principalement ou exclusivement aux sujets portuaires. En l'absence d'initiative spécifique au secteur portuaire, elles limitent leur investissement à Bruxelles.

À la différence de ces acteurs stricto-portuaires, la Fédération européenne des travailleurs des Transports représente les intérêts de ses affiliés dans les négociations de propositions législatives et d'initiatives non législatives visant l'avion, la pêche, la navigation intérieure, la logistique, le transport maritime, le transport ferroviaire ou encore le transport urbain. Par conséquent, les représentants d'ETF chargés du suivi de ces politiques publiques sont connus des acteurs administratifs et politiques européens. Néanmoins, avec l'arrivée tardive – eu égard aux autres modes de transport – à l'agenda politique européen de la politique portuaire, la mobilisation des membres du secrétariat d'ETF chargés de la politique portuaire est limitée.

[272] Nous revenons sur les profils des représentants des acteurs du transport maritime dans la partie « des cadrages diffusés par des interlocuteurs « qui comptent » de ce chapitre.

[273] À l'exception de la Secrétaire générale d'ESC, recrutée dans le courant des négociations (avril 2002) par ESC, aucun des représentants des utilisateurs du port n'est formé académiquement aux affaires européennes.

organisations s'opposant à la libéralisation des services portuaires qui réagissent à la publication de la proposition de directive de 2001, les organisations représentant les intérêts à Bruxelles des acteurs du transport maritime l'anticipent. S'appuyant sur leur connaissance du système institutionnel et le processus décisionnel européens, les représentants des acteurs du transport maritime relaient leur cadrage auprès des acteurs administratifs et politiques européens avant la publication du Livre vert de 1997, qui précède de trois ans la publication de la proposition de directive de 2001[274].

Ancrés sur le temps long au sein du champ de l'eurocratie, les représentants des acteurs du transport maritime entretiennent des contacts réguliers avec les fonctionnaires de la Commission chargés de la politique des Transports et du secteur portuaire. Ces contacts leur permettent d'obtenir des informations sur les travaux internes à la DG TREN, et notamment sur les intentions de la Commissaire européenne chargée des Transports de publier une proposition législative relative au secteur portuaire[275]. Par conséquent, en anticipation, les représentants des intérêts des acteurs du transport maritime à Bruxelles diffusent leur cadrage des secteurs portuaire et maritime et de la libéralisation avant et pendant la période entre la publication du Livre vert – les Livres verts préfigurent la publication d'une proposition législative – et de la proposition de directive de 2001. En amont de la publication de la proposition législative, s'ils privilégient les fonctionnaires de la DG TREN chargés de rédiger la future proposition législative relative aux ports afin que ses dispositions soient alignés sur les préférences des organisations qu'ils incarnent, les représentants des acteurs du transport maritime à Bruxelles rencontrent également des députés européens, leurs assistants, et des conseillers des groupes politiques, d'autant qu'à la suite de la publication du Livre vert relatif aux ports et infrastructures portuaires, le Parlement rédige une résolution[276].

[274] Dans l'exposé des motifs accompagnant le rapport de la commission TREN sur le Livre vert de la Commission relatif aux ports et aux infrastructures maritimes (COM(97)0678), il est mentionné que l'Association européenne des armateurs (ECSA) a transmis un papier de position au rapporteur, au même titre que d'autres organisations nationales et européennes, listées dans l'exposé des motifs.

Par ailleurs, nous relevons des similitudes entre les dispositions de la proposition de directive de 2001 et les positions exprimées par les organisations représentant des acteurs du transport maritime.

[275] Loyola de Palacio, la Commissaire européenne chargée des Transports sous le mandat de laquelle la proposition de directive de 2001 est publiée, utilise son mandat pour faire adopter des réformes que le gouvernement espagnol rencontre des difficultés à mettre en œuvre au niveau national (Caune, 2015). En effet, le gouvernement espagnol essaie d'ouvrir à la concurrence l'organisation de la manutention de marchandises. Commissaire d'un État membre du Sud, la proposition de directive est également un moyen de favoriser la redirection du trafic maritime vers les ports du Sud, en particulier les ports espagnols.

[276] Parlement européen. Résolution du 13 janvier 1999 sur le Livre vert de la Commission relatif aux ports et aux infrastructures maritimes (COM(97)0678), 13 janvier 1999.

Sans la concurrence des opposants à la libéralisation des services portuaires, les représentants à Bruxelles des acteurs du transport maritime relaient également leur cadrage en participant en qualité d'intervenants à des événements organisés par la DG TREN portant sur la politique maritime de l'Union européenne[277], par des groupes politiques, ou par des députés européens de la commission parlementaire chargée de la politique régionale, des transports et du tourisme (commission TREN), en participant aux travaux de plateformes instituées par la Commission telles que le Forum des industries maritimes[278], en publiant des communiqués de presse[279], ou en donnant des interviews dans la presse locale, régionale, nationale ou européenne. En diffusant leur cadrage avant la publication d'une proposition législative, les représentants des acteurs du transport maritime cherchent à faire intégrer aux dispositions d'une future proposition législative les positions des organisations qu'ils représentent, et ainsi orienter les négociations intra- et interinstitutionnelles dans le sens de leurs préférences. Les représentants d'intérêts façonnent la perception du problème et des solutions de politique publique des acteurs administratifs et politiques qui négocient les propositions législatives.

Leur ancrage à Bruxelles sur le temps long permet non seulement aux représentants des intérêts des acteurs du transport maritime de diffuser leur cadrage avant les acteurs s'opposant à la libéralisation des services portuaires, mais également d'être reconnus comme des « experts » par leurs interlocuteurs institutionnels.

[277] Carlier, Manual (1998). "Position of the European shipowners on the Green Paper", dans *Proceedings of the Conference on the Green Paper on Sea Ports and Maritime Infrastructure*, Future Prospectives for European Sea Ports, Barcelona, Spain, 7–8 May 1998.

Chlomoudis, Constantinos. I. et Pallis, Athanasios. *A. European Union Port Policy: The Movement Towards a Long-Term Strategy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.

[278] Créé en 1992, et réunissant des représentants des acteurs des industries maritimes européennes (construction navale, transport maritime, équipement maritime, pêche, etc.), il a vocation « d'améliorer la communication entre les parties prenantes impliquées dans la politique maritime européenne ». Des fonctionnaires des États membres et des représentants du Parlement et de la Commission assistent aux sessions plénières supervisant les travaux des quatre groupes de travail institués.

[279] Pendant les négociations de la proposition de directive de 2001, les organisations représentant à Bruxelles les intérêts des acteurs du transport maritime publient des communiqués à chaque étape du process décisionnel.

Des cadrages diffusés par des interlocuteurs « qui comptent »

À la différence des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires, les représentants des acteurs du transport maritime sont connus et reconnus par les acteurs administratifs et politiques européens comme des « experts ».

Contrairement aux opposants à la libéralisation des services portuaires, les représentants des acteurs du transport maritime, sont, pour la plupart[280], des « permanents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles, dont la carrière et les réseaux professionnels sont ancrés sur le temps long à Bruxelles, et pour lesquels, la représentation d'intérêts à Bruxelles est l'activité professionnelle principale. À la publication de la proposition de directive de 2001, le nombre de « permanents » est restreint dans le secteur portuaire. Alors que les acteurs nationaux[281] disposant d'un bureau de représentation à Bruxelles font exception, au sein des Associations européennes, hors personnel administratif, les effectifs sont limités aux seuls secrétaires généraux. En outre, eu égard à leur profil, seuls les secrétaires généraux d'ESC, d'ECSA et d'ESPO[282] entrent dans cette catégorie.

Chez les organisations représentant les acteurs portuaires, et dans un moindre au sein des organisations représentant les acteurs du transport maritime[283], les durées en poste sont relativement longues. En raison de la faible activité législative, les postes à Bruxelles de représentants d'intérêts des secteurs portuaire et maritime sont peu nombreux, limitant la circulation entre les organisations. Par exemple, le secrétaire général d'ECSA représente les intérêts de l'Association depuis 1991[284] et le représente d'ESC depuis 1996. En outre, le

[280] La représentation d'intérêts à Bruxelles n'est pas la seule activité professionnelle des secrétaires généraux de CLECAT et d'ECASBA de telle sorte qu'ils ne sont pas ancrés quotidiennement à Bruxelles. Par exemple, le secrétaire général de FEPORT cumule cette fonction avec celle de représentant d'ECASBA entre 1996 et 2000. Néanmoins, occupant leur poste sur plusieurs années, ils incarnent leur organisation dans le champ de l'eurocratie sur la durée.

[281] Ce sont notamment des associations professionnelles nationales, des associations/fédérations regroupant des entreprises, des autorités portuaires, des représentations syndicales nationales.

[282] Avant sa nomination en septembre 2000 au poste de secrétaire général d'ESPO, celui-ci occupe la fonction de secrétaire général de FEPORT entre 1993 et 2000.

[283] Le secteur maritime couvrant des thèmes plus larges au sujet desquels la Commission légifère, le nombre de postes à pouvoir y est plus important.

[284] Il représente les intérêts d'ECSA auprès des acteurs administratifs et politiques européens en qualité de secrétaire général pendant les négociations des propositions de 2001 et de 2004. À son départ à la retraite en 2013, il est remplacé par l'ancien secrétaire général d'ESPO, qui assure la représentation des intérêts de l'Association pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » publié en 2013.

représentant d'ECASBA entre 1996 et 2000[285], avant la publication de la proposition législative, est présent à Bruxelles depuis 1993, représentant les intérêts d'une autre association européenne du secteur portuaire[286]. Ancrés sur le temps long au sein du champ de l'eurocratie, parfois aux mêmes postes, et intervenant au nom de leur organisation dans le cadre des négociations de propositions législatives concernant le transport maritime, les représentants des acteurs du transport maritime sont connus des acteurs administratifs et politiques européens.

Les représentants des acteurs du transport maritime à Bruxelles entretiennent des contacts réguliers sur la durée avec les acteurs politiques et administratifs européens desquels ils deviennent familiers. Leur ancrage à Bruxelles sur le temps long leur permet de construire des réseaux d'interlocuteurs institutionnels au sein des institutions européennes auxquels ils transmettent des informations, des données chiffrées, des études que co-produit le secrétariat des organisations représentant les intérêts des acteurs du transport maritime avec leurs membres, etc. S'ils ne sont pas académiquement formés aux affaires européennes, les représentants des acteurs du transport maritime à Bruxelles sont des professionnels des affaires publiques dans le sens où ils détiennent une expérience de plusieurs années dans la représentation des intérêts de leur profession ou de leur organisation ou de de leur entreprise à la même fonction ou à des fonctions différentes au niveau national et/ou niveau européen. Par exemple, avant sa nomination en 1996[287], le secrétaire général d'ESC a déjà fait l'expérience de l'Europe. En effet, il représente les intérêts à Bruxelles du Conseil européen des affréteurs aériens (EASC), qu'il participe à créer en 1987, et participe aux négociations des propositions législatives visant à ouvrir à la concurrence les services de fret aérien. Par leur expérience de l'Europe, ils détiennent une « expertise institutionnelle ». En sus de connaître le système institutionnel et le processus décisionnel européens, ils maîtrisent les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles : maîtrisant l'anglais – langue de travail à Bruxelles – à un niveau professionnel, ils peuvent communiquer avec des acteurs administratifs et politiques européens indépendamment de leur nationalité ; ils connaissent les règles présidant à la sociabilité dans l'espace européen ; ils s'adaptent également à la versatilité des agendas des acteurs administratifs et politiques européens ; ils adoptent des modes de communication

[285] Ce représentant cumule cette fonction avec celle – entre 1993 et 2000 – de secrétaire général de FEPORT, qui représente à Bruxelles intérêts des opérateurs privés de terminaux.

[286] En sus des intérêts d'ECASBA, il représente les intérêts de FEPORT entre 1993 et 2000.

[287] La nouvelle Secrétaire générale qui le remplace en avril 2002 – pendant les négociations de la proposition de directive de 2001 – est diplômée d'un master en affaires européennes.

adaptés aux attentes de leurs interlocuteurs institutionnels[288]. Communiquant avec les acteurs administratifs et politiques, ils utilisent par exemple des données chiffrées pour conférer de l'objectivité à leur discours, et valorisent le poids économique des affiliés des organisations qu'ils représentent. Par ailleurs, pour conférer de l'autorité à leur cadrage, ils insistent sur le poids économique de l'industrie du transport maritime dans le PIB des États membres et soulignent qu'elle est pourvoyeuse d'emplois directs et indirects, notamment dans les territoires dans lesquels les ports sont ancrés[289]. Leur ancrage sur le temps long dans le champ de l'eurocratie, préalablement à la publication de la proposition de directive de 2001 cumulé à leur recours à des modes d'interaction adaptés aux attentes des interlocuteurs institutionnels rendent les représentants des acteurs du transport maritime familiers des acteurs politiques et administratifs européens de telle sorte que ceux-ci leur reconnaissent la qualité d'« experts ». Ainsi, les acteurs administratifs et politiques européens les sollicitant pour obtenir des informations auxquelles ils accordent du crédit ou accordant du crédit aux informations qu'ils reçoivent de ces représentants. Corollairement, les acteurs administratifs et politiques leur font confiance pour leur transmettre des informations « off », qui ne sont pas publiques, en lien avec les négociations[290].

Dans sa communication interne, le secrétariat d'ESC, cherchant à valoriser son action à Bruxelles auprès de ses membres[291], met d'ailleurs en scène la relation que ses représentants entretiennent avec les acteurs administratifs et politiques européens : « l'avis d'ESC est largement respecté en Europe et est écouté. Il commande le respect d'un grand nombre d'organisations, politiques, environnementales et industrielles »[292]. L'intitulé, péremptoire, d'un des communiqués de presse[293] conjoints d'ESCA et d'ESC – « principes *à utiliser* comme

[288] Beauvallet Willy, Robert Cécile et Roullaud Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, 314 p.

[289] ESC, EU Proposed Directive on Market Access to Port Services – Proposed Amendments to the Directive, Communiqué de presse, Bruxelles, 24 août 2001.

[290] Beauvallet Willy, « Une entreprise politique : la défense des intérêts socio- économiques des Outre-mer auprès de l'Union européenne », dans Beauvallet, Willy, Robert, Robert, et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, p. 195-222.

Kerduel, Carole, « Les représentants d'intérêts du secteur portuaire, un groupe en voie d'européanisation », dans Beauvallet, Willy, Robert, Robert, et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, p. 195-222.

[291] Lequesne, Christian. *L'Europe bleue. À quoi sert une politique communautaire de la pêche ?* Presses de Sciences Po, 2001.

[292] Decoene, Aurélie, « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21, 2007, pp. 5-89.

[293] ECSA et ESC, Regulatory Framework on Port Services. Principles to be used as a basis, Communiqué de presse, Bruxelles, décembre 1998 (répertorié sur le <site http://www.europeanshippers.com>,25 mai 2001). Bien que daté de 1998, ce document est répertorié sur le site de l'ESC à la date du 25 mai 2001.

base » – montre également quel statut ces organisations accordent aux informations qu'elles transmettent aux acteurs administratifs et politiques européens et quel rôle elles s'attribuent dans la fabrique des politiques publiques. En investissant le champ de l'eurocratie sur le temps long, des liens de confiance se tissent et une familiarité s'installe entre les représentants des intérêts des acteurs du transport maritime et leurs interlocuteurs institutionnels. Présentant aux acteurs administratifs et politiques un visage *professionnel*, ceux-ci les identifient comme des acteurs prenant au sérieux la représentation d'intérêts[294] de telle sorte qu'ils accordent leur confiance au cadrage du secteur portuaire et de la libéralisation des services portuaires.

À l'exception des travailleurs portuaires et des prestataires de services portuaires, pour lesquels la libéralisation impacterait l'activité professionnelle, les acteurs des secteurs portuaires et maritimes forment une coalition soutenant la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire.

Une majorité d'acteurs portuaires et maritimes favorable à la libéralisation

Outre les organisations représentant les acteurs du transport maritime qui ont à gagner de la libéralisation des services portuaires, les organisations représentant les opérateurs de terminaux et les autorités portuaires, « employeurs » des prestataires de services, soutiennent la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire.

Les représentants des acteurs du transport maritime mettent en scène le soutien univoque des acteurs du transport maritime à la libéralisation des services portuaires et aux moyens de la mettre en œuvre dans le secteur portuaire. Par exemple, au lieu de les publier individuellement, les organisations représentant les acteurs du transport maritime – en particulier ceux d'ECSA et d'ESC – cosignent – et font apparaître leur logo respectif – des communiqués de presse ou

[294] De Bruycker, Iskander, « Pressure and expertise: explaining the information supply of interest groups in EU legislative lobbying », *Journal of Common Market Studies*, volume 54, n°3, 2016, pp. 599–616.

des papiers de position. Dans sa communication externe, ESC attribue[295] aux actions conjointes des organisations représentant les acteurs du transport maritime la reprise par la Commission dans sa proposition de directive de 2001 des préférences des acteurs du transport maritime, telles que l'inclusion des services de manutention de marchandises dans le champ d'application. Elle souligne également les « efforts déterminés en matière de lobbying d'ESC, d'ECSA, d'ECASBA, de CLECAT et d'UNICE afin de sensibiliser et de réunir du soutien autour de ce sujet crucial » [296]. En termes de contenu, les positions individuelles relayées par les organisations représentant les acteurs du transport maritime se recroisent. Ce faisant, les organisations représentant les acteurs du transport maritime véhiculent ainsi auprès des acteurs administratifs et politiques européens l'image d'une industrie unanime sur sa position concernant le secteur portuaire et la libéralisation. En harmonisant les positions qu'elles relaient à titre individuel aux acteurs administratifs et politiques et en joignant leurs efforts de lobbying, les organisations représentant les acteurs du transport maritime confèrent de l'autorité à leur cadrage.

Bien qu'elles contredisent l'image que la Commission et les acteurs du transport maritime construisent du secteur portuaire et critiquent les moyens proposés par la Commission pour la mettre en œuvre, les organisations représentant les opérateurs privés de terminaux et les autorités portuaires soutiennent également le principe de libéralisation et son application au secteur portuaire. Ainsi, ESPO, l'association représentant à Bruxelles les intérêts des autorités portuaires, qui prestent directement ou délèguent les services portuaires à des prestataires, déclare aux acteurs politiques et administratifs européens et nationaux son appui au principe de libre prestation de services[297]. L'Association européenne précise également qu'aucun service ne devrait être exclu a priori du champ d'application de la proposition. En outre, FEPORT, l'organisation représentant les opérateurs privés de terminaux, qui emploient les manutentionnaires de marchandises, voit dans la future proposition législative une opportunité de garantir des conditions égales d'accès au marché des services portuaires pour les prestataires

[295] ESC, *Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A key for European Transport. The European Shippers' Council Response on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Counci*l, Bruxelles, 25 mai 2001.

[296] ESC, *ESC Welcomes Council Common Position On Port Service Directive*, Communiqué de presse, Bruxelles, 20 juin 2002 (notre traduction).

[297] ESPO, *Position on the European Commission's Communication, « Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A Key for European Transport »: Position adopted by the General Assembly*, Oslo, 8 juin 2001, p. 1.

publics et privés, et demande dans ce sens l'établissement d'une autorité de contrôle vérifiant l'allocation des marchés[298].

Le soutien d'une majorité d'acteurs des secteurs portuaire et maritime à la libéralisation des services portuaires renvoie des travailleurs portuaires et des prestataires de services portuaires, opposés à la libéralisation des services portuaires, une image d'acteurs défendant leurs intérêts individuels au détriment des intérêts sectoriels. À la publication de la proposition de directive de 2001, le cadrage de la libéralisation est ainsi installé : il est diffusé par l'institution disposant du pouvoir d'initiative ainsi que par des acteurs ayant anticipé l'agenda législatif et étant reconnus comme des « experts » par leurs interlocuteurs institutionnels ; une coalition d'acteurs des secteurs portuaire et maritime soutient la libéralisation comme objectif de politique publique et sa mise en œuvre dans le secteur portuaire.

Alors qu'ils n'investissent le champ de l'eurocratie qu'à la publication de la proposition de directive de 2001, plusieurs obstacles se dressent à la construction – les travailleurs portuaires ne représentent pas un groupe (cf. chapitre 2) – et à la pénétration de leur cadrage dans l'espace administratif et politique européen, leurs représentants n'ayant ni le profil ni les ressources des « permanents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles.

Délégitimation des effets associés par la Commission à la libéralisation

Pendant les négociations de la proposition de directive de 2001, deux organisations interviennent dans l'espace politique et administratif européen au nom des organisations syndicales qui leur sont affiliées : la Fédération internationale des travailleurs des transports (ITF), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF)[299].

[298] Valkeniers, Paul (président de la FEPORT), « Is the cargo handling market in Europe competitive? », intervention du 7 décembre 2000, dans Van Hooydonk, Eric (ed.), *European Seaports Law: EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package*, Antwerp Maritime Law Seminars, Maklu, Anvers-Apeldoorn, 2003, pp. 312-313.

[299] Si la littérature montre que les travailleurs portuaires représentés par le Conseil international des Dockers (IDC), qui représente les intérêts des manutentionnaires de marchandises de certains pays d'Europe (Belgique, Espagne, Italie, Portugal, Royaume-Uni), ont participé aux actions contestataires déployées au niveau national et à

Cette partie explique comment leur cadrage sert à la fois de discours de coordination d'affiliés opérant dans des contextes nationaux différents et, parfois concurrents, et de discours de communication à destination des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens[300]. Elle examine également comment les représentants des travailleurs portuaires surmontent les barrières à l'entrée du champ de l'eurocratie en convertissant les ressources qu'ils ont acquises dans d'autres espaces administratifs et politiques.

Double finalité du discours

Cette sous-partie étudie comment les représentants des organisations représentant les travailleurs portuaires construisent leur cadrage autour des « ports de complaisance » dans l'intention de créer une solidarité entre des travailleurs portuaires et aux fins de construire une coalition d'acteurs administratifs et politiques nationaux et européens soutenant le rejet de la proposition ou a minima l'exclusion des manutentionnaires de marchandises de son champ d'application.

Création d'une solidarité entre les travailleurs portuaires

Le cadrage des organisations représentant les travailleurs portuaires à Bruxelles autour du parallèle entre les ports et les pavillons de complaisance résulte d'une lutte entre le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le Président de la section « dockers » d'ETF.

Cette compétition est à replacer dans le contexte de la rivalité entre ITF et ETF pour la représentation des intérêts des travailleurs portuaires auprès des acteurs administratifs et

Bruxelles, nous ne pouvons pas déterminer à partir des données à notre disposition, si le secrétaire général d'IDC a recouru au lobbying institutionnel pour représenter les intérêts des organisations syndicales affiliées à l'organisation qu'il représente auprès des acteurs administratifs et politiques européens.

[300] Schmidt, Vivien. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, volume 11, 2008, pp.303-306.

politiques européens[301]. Chacune des deux organisations reproche à l'autre sa superfluité. Par exemple, en 1993, alors que le Comité syndical des transports de la Communauté européenne (CSTC) devient la Fédération des syndicats de transports (FST), marquant son indépendance vis-à-vis de la Fédération internationale des travailleurs des Transports, ITF réactive ses comités européens. ITF et la FST concluent un accord en 1994 reconnaissant les compétences de la FST concernant les questions se rapportant à l'Union européenne, et celles d'ITF dans les relations avec les institutions non européennes. À la suite de ce conflit sur le périmètre des compétences de chacune de ces organisations, la FST devient, en 1999, la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), « héritière » à la fois de la FST et des comités européens d'ITF[302]. Cette nouvelle organisation affirme son identité par rapport à ITF en s'affiliant à la Confédération européenne des syndicats (CES) en tant que Fédération syndicale européenne (FSE). En dépit de l'implication d'ITF dans les négociations de la proposition de directive de 2001, les fonctionnaires de la Commission s'adressent au secrétariat d'ETF dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001.

Le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « docker » d'ETF s'opposent sur l'objectif de la mobilisation des organisations représentant les travailleurs portuaires et sur la manière de communiquer leurs préférences aux acteurs administratifs et politiques européens.

ITF et ETF se mobilisent afin d'obtenir le rejet de la proposition de directive de 2001 ou a minima l'exclusion des manutentionnaires de marchandises du champ d'application. Néanmoins, la position exprimée par l'organisation syndicale représentant les manutentionnaires de marchandises allemands (Ver.di), que le Président de la section « dockers » d'ETF représente au sein de la section « dockers » d'ITF, et au sein de laquelle le président de la section « dockers » d'ETF est responsable du département portuaire, montre que le Président de la section « dockers » d'ETF envisage initialement une autre stratégie. Ver.di

[301] Hilal, Nadia. *L'eurosyndicalisme par l'action, cheminots et routiers en Europe*, L'Harmattan, Paris, 2007, p.298.

Crochemore, Kévin, *Syndicalisme international et régionalisation du monde : l'ITF face à la construction de l'Europe (1943 à nos jours) : l'exemple des sections marins et dockers, thèse de doctorat en histoire moderne et contemporaine*, sous la direction de John Barzman et de Corinne Gobin, Le Havre, Université du Havre Normandie, 2014.

[302] Crochemore, Kevin. « Le paradoxe syndical européen : les tensions entre échelons européen et international au sein de la fédération internationale des travailleurs des transports », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, volume 4, n°4, 2019, pp. 41-68.

soutient qu'en amendant plusieurs articles – l'article 11 relatif aux autorisations, l'article 14 relatif à la sécurité, et l'article 15 relatif à la protection sociale – les conditions de travail des manutentionnaires de marchandises seraient préservées. Le Président de la section « dockers » d'ETF se rallie finalement à la stratégie du secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF de telle sorte qu'ETF et ITF commencent à travailler de concert à partir de l'été 2001. Ils divergent cependant sur la construction de la position des organisations représentant les travailleurs portuaires.

Analysant les pratiques des représentants qui s'expriment et agissent au nom de ces collectifs[303], des travaux mettent au jour les tensions internes aux organisations syndicales concernant les actions à déployer pour représenter leurs intérêts à Bruxelles[304]. Au sein des organisations syndicales, certains – dénonçant le caractère « démonstratif »[305] de l'eurosyndicalisme[306] – préconisent par exemple de se conformer aux attentes des acteurs administratifs et politiques européens en recourant à l'expertise, en rédigeant des papiers de position, etc. Des tensions comparables s'observent entre le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le Président de la section « dockers » d'ETF au sujet de la formulation de la position des travailleurs portuaires.

Le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF préconise de restreindre les dispositions au sujet desquelles les organisations représentant les travailleurs portuaires prennent officiellement position. Il argue que les messages doivent être clairs afin que les représentants syndicaux nationaux les diffusent auprès des acteurs politiques et administratifs de leur État membre. Alors qu'au sein des organisations syndicales certains insistent sur la valorisation de leurs spécificités – nombre d'affiliés comme source de légitimité politique, registre de la dénonciation, modes d'action contestataires, etc. – afin qu'elles ne soient pas « réduites à n'être que des groupements parmi d'autres »[307], le président de la section « dockers » d'ETF propose à l'inverse d'adopter les codes régissant les échanges entre les représentants d'intérêts et les

[303] Offerlé, Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

[304] Weisbein, Julien. « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, volume 4, n°3, 2001, pp. 105-118.

[305] Crochemore, Kevin. « Le paradoxe syndical européen : les tensions entre échelons européen et international au sein de la fédération internationale des travailleurs des transports », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, volume 4, n°4, 2019, pp. 41-68.

[306] Hilal, Nadia. *L'eurosyndicalisme par l'action, cheminots et routiers en Europe*, L'Harmattan, Paris, 2007, p.298.

[307] Michel, Hélène. « Le syndicalisme dans la « gouvernance » européenne. Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions », *Politique européenne*, volume 27, n°1, 2009, pp. 129-152.

acteurs administratifs et politiques européens au sein du champ de l'eurocratie, en prenant position sur l'ensemble des dispositions que les organisations représentant les travailleurs portuaires contestent. Contrairement aux communiqués de presse dans lesquels les organisations représentant leurs intérêts à Bruxelles développent un nombre réduit d'idées, il est d'usage – tout en respectant un impératif de précision[308] – qu'elles indiquent les dispositions de la proposition – ou les amendements à un stade plus avancé des négociations – qu'elles soutiennent ou qu'elles rejettent et comment elles proposent de les amender. La proposition du président de la section « dockers » d'ETF correspond dans ce sens davantage à la manière dont les représentants d'intérêts à Bruxelles communiquent leurs préférences aux acteurs politiques et administratifs européens que celle du secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF. Le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF objecte que la construction d'une position « point par point » émoussera l'intérêt des travailleurs portuaires, et réduira leur mobilisation dans les négociations de la proposition de directive ; pour le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF, le discours préfigure le déploiement d'actions contestataires.

> Depuis le départ, je savais que tenter de développer une proposition complète sur tous les aspects de la directive nous mènerait à une situation que personne ne comprendrait ni n'accepterait[309].

Il reproche du même coup au Président de la section « dockers » d'ETF son manque de lucidité – compte tenu de son éloignement du terrain – sur l'effet de cette stratégie sur la cohésion entre les travailleurs portuaires[310]. Afin de ne pas faire émerger les différences entre les travailleurs portuaires, il recommande de communiquer sur de grands principes, qui seront également facilement identifiables des acteurs politiques et administratifs européens plutôt que « de se perdre dans des détails »[311]. Dans cette perspective, il suggère d'articuler la communication d'ITF et d'ETF auprès des acteurs administratifs et politiques européens autour de deux messages : sous l'effet de la libéralisation, les ports se transformeront en « port de complaisance », c'est-à-dire des ports en dessous des normes sociales, au sein desquels les services de manutention de marchandises seront assurés par des travailleurs portuaires

[308] Les acteurs administratifs et politiques européens recevant des dizaines de papiers de position et disposant d'un temps limité pour en prendre connaissance, le papier de position doit être formulé de manière concise, un recto verso auquel les organisations adjoignent des suggestions d'amendements.

[309] Interview conduite par Aurélie Decoene de K. Marges, alors secrétaire de la section dockers de l'ITF, 11 mai 2007.

[310] Turnbull, Peter. "The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n°2, 2006, pp. 305–326.

[311] *Ibid*.

« inexpérimentés », compromettant la sécurité des opérations portuaires[312]. Ce faisant, il réemploie les messages d'une précédente campagne d'ITF, ayant déjà permis de coaliser des travailleurs portuaires dans d'autres espaces administratifs et politiques.

En construisant – à l'initiative du secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF – leur cadrage autour des pavillons de complaisance et des compétences professionnelles des travailleurs portuaires, ITF et ETF cherchent à coaliser les manutentionnaires de marchandises autour d'un dénominateur commun alors que leurs positions sur la libéralisation peuvent diverger et qu'ils sont en concurrence pour obtenir de nouvelles parts de marché. Par exemple, les manutentionnaires de marchandises italiens envisagent la libéralisation comme une opportunité d'améliorer l'attractivité des ports italiens générant corollairement une augmentation de leur activité[313]. Le statut des travailleurs portuaires est également un motif de dissension. Par exemple, la plupart des travailleurs portuaires allemands sont des salariés, couverts par la législation du travail standard alors que les travailleurs portuaires appartenant à des « pools » bénéficient d'un statut spécial et jouissent de préférences à l'emploi lorsque les entreprises en exploitation ont besoin de personnel supplémentaire ou sous-traitent leurs activités de manutention de marchandises, de telle sorte qu'ils se croient protégés de la libéralisation des services portuaires ; les manutentionnaires de marchandises belges en sont un bon exemple[314]. Ce cadrage autorise ainsi la création d'une solidarité entre les travailleurs portuaires alors qu'opérant dans des ports situés au sein d'une même façade maritime, ils sont placés en situation de concurrence. Les communiqués de presse d'ITF et d'ETF reprenant leur cadrage sont relayés aux organisations affiliées aux deux Fédérations par le biais des sites Internet des organisations syndicales nationales ou par courrier électronique. Dans ce sens, Internet joue un rôle dans l'établissement d'une solidarité entre les travailleurs portuaires[315]. Les organisations représentant les intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles unissent leurs affiliés par les mots afin de pouvoir les unir dans l'action. Ce cadrage constitue ainsi un prélude

[312] Decoene, Aurélie, « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21, 2007, p. 5-89.

[313] En raison de l'absence de traducteurs lors des réunions de la section « dockers » et dans la mesure où les représentants des organisations syndicales n'expriment pas en interne leur désaccord avec la position arrêtée par la section et entérinée par l'Assemblée générale d'ETF, le secrétariat de la section « dockers » constate la position dissidente des organisations syndicales italiennes affiliées à ETF lors du vote en séance plénière de l'accord interinstitutionnel.

[314] Decoene, Aurélie, « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21, 2007, p. 5-89.

[315] Turnbull, Peter. "The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n°2, 2006, pp. 305–326.

à la mise en œuvre d'actions contestataires transnationales, que nous analysons dans le chapitre suivant.

En construisant leur cadrage autour des pavillons de complaisance et des compétences professionnelles des travailleurs portuaires, les organisations représentant leurs intérêts à Bruxelles cherchent également à construire une coalition d'acteurs politiques européens soutenant le rejet de la proposition de directive de 2001 ou a minima l'exclusion des manutentionnaires de marchandises de son champ d'application.

Amener les députés européens à partager leur cadrage

Au Parlement, sous la législature 1999-2004, pendant laquelle la Commission publie sa proposition de directive de 2001, les groupes de gauche – le groupe « parti socialiste européen » (PSE), le groupe « Verts/Alliance libre européenne » (Verts/ALE), et le groupe « Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique » (GUE/NGL) – susceptibles de soutenir le rejet de la proposition de directive de 2001 ou l'exclusion des manutentionnaires de marchandises de son champ d'application représentent 276 députés. Par conséquent, ils ne constituent pas une majorité suffisante[316] pour rejeter la proposition de directive de 2001 ou pour soutenir l'exclusion des services de manutention de marchandises du champ d'application de la proposition. En conséquence, alors que les groupes d'intérêts tendent à solliciter des acteurs administratifs et politiques européens soutenant leurs préférences (Chalmers, 2011), les organisations représentant les intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles cherchent à obtenir le soutien de députés européens de groupes à droite de l'échiquier politique, en particulier, le groupe « Parti populaire européen et Démocrates européens » (PPE-DE) et le groupe « Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs » (ELDR), respectivement composés de 233 et de 49 députés. Or, ces groupes soutiennent la libéralisation et votent moins en faveur d'amendements défendant les droits des travailleurs que les groupes de gauche, d'autant que, au cours des négociations de la proposition de directive de 2001, la Commission tient un discours rassurant. Elle affirme que sa proposition respecte les normes sociales. Ainsi, en vue d'obtenir le vote des députés européens membres des groupes PPE-DE et EDLR, les

[316] Le Parlement statue à la majorité absolue des suffrages exprimés – la moitié plus un des suffrages exprimés – soit sous la législature 1999-2004 si l'ensemble des députés est présent, 309 députés.

organisations représentant les travailleurs portuaires construisent un cadrage qu'ils peuvent valider.

Après être revenus sur les conséquences des propositions de la Commission pour les travailleurs portuaires, nous analysons comment les organisations les représentant construisent deux cadrages, l'un à destination des acteurs administratifs et politiques européens soutenant la libéralisation, l'autre à l'attention de ceux supportant *a priori* leurs préférences. D'un côté, tout en déplaçant les enjeux de leur mobilisation en l'associant à la défense de l'intérêt général, les représentants des travailleurs portuaires travaillent à modifier la perception de la libéralisation d'acteurs administratifs et politiques européens la soutenant. De plus, auprès d'acteurs réceptifs aux arguments économiques, ils accusent la Commission de nier les « réalités » économiques du secteur dans lequel elle légifère. De l'autre, ils emploient des arguments auxquels leurs soutiens parmi les acteurs administratifs et politiques européens sont réceptifs. Jouant des rivalités entre les institutions européennes, ils dénoncent ainsi le déni démocratique dont témoigne la Commission en publiant une proposition sans avoir consulté l'ensemble des parties prenantes. En outre, ils les alertent sur la remise en cause des droits sociaux.

Les dispositions de la proposition de directive de 2001 porteraient atteinte à l'activité professionnelle des manutentionnaires de marchandises. Alors qu'elle relève que les barrières à l'entrée du marché des services de manutention de marchandises sont supprimées dans la plupart des ports de l'Union européenne, la Commission impose pour les services de manutention de marchandises un minimum de deux prestataires de services portuaires indépendants l'un de l'autre par port. Elle ouvre également la possibilité aux acteurs du transport maritime de recourir à l'auto-assistance, déjà mise en œuvre dans le secteur aérien. L'auto-assistance leur permet de se fournir à eux-mêmes – la sous-traitance n'est pas autorisée – un ou plusieurs services portuaires au lieu de recourir à un prestataire de service portuaire. Par exemple, avec l'auto-assistance, les compagnies maritimes ne seraient plus obligées de faire appel aux manutentionnaires de marchandises pour charger et décharger les cargaisons. Afin d'empêcher que sa mise en œuvre ne soit entravée, la Commission dispose que les critères d'autorisation ne doivent pas être plus stricts que ceux s'appliquant aux prestataires du même service portuaire ou d'un service portuaire comparable[317]. Pour les manutentionnaires de

[317] Union européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, article 11, 13 février 2001.

marchandises, l'introduction d'un seuil minimal et l'auto-assistance présagent une perte d'activités en ce qu'à la suite de l'appel d'offres, ils peuvent, après une période transitoire, devoir partager le marché avec des manutentionnaires de marchandises d'autres ports ou recrutés par des agences ou le perdre, le chargement et déchargement des marchandises étant pris en charge par les gens de mer déjà employés par les compagnies maritimes.

Alors qu'elles se mobilisent aux fins de préserver les intérêts particuliers des travailleurs portuaires qu'elles représentent, les organisations représentant les travailleurs portuaires, en construisant leur cadrage autour de la lutte contre la transformation des ports en ports de complaisance, apparentent leur mobilisation à la défense de l'intérêt général. Auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens, les représentants des travailleurs portuaires la présentent comme désintéressée, en ce que les organisations représentant les travailleurs portuaires cherchent à préserver la sécurité des opérations portuaires. Corollairement, les représentants des travailleurs portuaires opposent leurs motivations à celles intéressées des organisations représentant les acteurs du transport maritime en rappelant que la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire, en particulier l'auto-assistance, aboutirait à une diminution des coûts d'escale dont les acteurs du transport maritime s'acquittent. Lors des négociations de la proposition de directive, les organisations représentant les opposants à la libéralisation et les acteurs du transport maritime se renvoient l'opposition entre intérêt général et intérêts particuliers. En réponse au discours que les organisations représentant les travailleurs portuaires relaient auprès des acteurs administratifs, les représentants des acteurs du transport maritime tentent de déplacer le débat concernant les bénéficiaires de la proposition. Tandis que les organisations représentant les travailleurs portuaires présentent les acteurs du transport maritime comme seuls gagnants de la libéralisation des services portuaires, ceux-ci valorisent les bénéfices de la libéralisation – et soulignent corollairement les préjudices de sa non mise en œuvre – pour les territoires dans lesquels les ports sont ancrés, notamment en termes de création d'emplois, mais également pour les travailleurs portuaires et les prestataires de services portuaires, qui, avec le report modal, verraient leur activité augmenter[318]. En conséquence, ils réduisent la mobilisation des organisations représentant les travailleurs portuaires à une

[318] ESC, *EU Proposed Directive on Market Access to Port Services – Proposed Amendments to the Directive*, Communiqué de presse, Bruxelles, 24 août 2001.

tentative de préserver des privilèges particuliers au détriment de la santé économique du secteur portuaire[319].

Les organisations représentant les travailleurs portuaires travaillent à modifier la perception de la libéralisation des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens. Dans cette perspective, les représentants des travailleurs portuaires concurrencent le cadrage de la libéralisation à laquelle la Commission attache des retombées positives et présentent comme une solution au problème d'attractivité du transport maritime à courte distance. Ils construisent l'image de la libéralisation comme problématique pour le déroulement des opérations portuaires, et in fine, leur sécurité. En réponse aux organisations représentant les acteurs du transport maritime – qui contestent la fiabilité et l'efficacité des services prestés dans les ports[320], les représentants des travailleurs portuaires associent la prestation de services portuaires à la détention de compétences professionnelles ; lors des manifestations organisées devant le Parlement à Strasbourg, un des slogans brandis par les manutentionnaires de marchandises est d'ailleurs « Laissez-la [la manutention de marchandises] aux professionnels, c'est notre travail » (Leave it to the professionals, it's our work[321]).

Les organisations représentant les intérêts des travailleurs portuaires prédisent que la libéralisation, en particulier l'auto-assistance, aboutira à la prise en charge des opérations de chargement et de déchargement des marchandises par du personnel non qualifié. Ils argumentent que les gens de mer auxquels les compagnies recourront par le biais de l'auto-assistance ne sont pas formés. Ils affirment que l'auto-assistance comprend des coûts cachés. Ils argumentent que si elle bénéficie aux acteurs du transport maritime en abaissant leurs coûts d'escale, les autorités portuaires endosseront les coûts liés aux accidents provoqués par du personnel non qualifié.

De la même manière, ils prophétisent une dégradation des conditions de travail des travailleurs portuaires. S'appuyant sur les dispositions de la proposition de directive de 2001 – le fournisseur de services portuaires a le droit d'employer le personnel de son choix pour fournir

[319] *Ibid*.

[320] ESC, *EU Proposed Directive on Market Access to Port Services – Proposed Amendments to the Directive*, Communiqué de presse, Bruxelles, 24 août 2001.

[321] References from the dossier 'Stop Ports Package 2' sent by ETF to all MEPs just before the vote in plenary session on January 18, 2006.

le service couvert par l'autorisation[322] – ils présagent que pour proposer des prestations moins chères que les prestataires historiques afin de les concurrencer, les nouveaux entrants réduiront les coûts de la main-d'œuvre en employant du personnel, dont les qualifications sont inférieures à celles des prestataires historiques – voire non qualifié – en rognant sur la qualité de leur équipement, en réduisant le nombre de personnels effectuant les opérations portuaires, en réduisant la durée des temps de repos, ou en sous-traitant la prestation de services. Ils présagent que la déplétion des qualifications des travailleurs portuaires et la dégradation de leurs conditions de travail augmenteront le risque d'accident et porteront atteinte à la sécurité des opérations portuaires. Ils présument également la baisse de la qualité des services prestés aux utilisateurs du port et une rupture d'égalité entre les utilisateurs du port. Pour augmenter leurs profits, les nouveaux entrants ne desserviraient que les navires leur permettant de rentrer dans leurs coûts (« *cherry-picking* »)[323].

Dans leur communication à destination des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens, les organisations représentant les travailleurs portuaires emploient la notion de « ports de complaisance » [324]. Elle évoque les « pavillons de complaisance » auxquels sont associés les accidents et les naufrages de navires tels que l'Erika (1999), ou le Prestige (2002), qui intervient pendant les négociations de la proposition de directive de 2001. Elle rappelle également aux souvenirs des acteurs administratifs et politiques européens les campagnes des organisations représentant les gens de mer, notamment dans le cadre des négociations de la proposition de directive relative aux gens de mer[325]. Le pavillon correspond au pays de rattachement du navire, c'est-à-dire le pays dans lequel celui-ci est immatriculé. Du pavillon découlent les obligations – notamment les droits sociaux – légales auxquelles sont soumis les propriétaires des navires[326]. Le terme « pavillons de complaisance » décrit une situation dans laquelle le navire « bat le pavillon d'un pays autre que le pays de propriété réelle de ce

[322] Union européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, considérant 13 et article 6, paragraphe 5, 13 février 2001.

[323] Le *cherry-picking* correspond à une situation où les prestataires de services portuaires choisissent les marchés au sein d'un port les plus rentables et délaissent les autres ; cela peut entraîner des ruptures de service.

[324] Turnbull, Peter. "The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n°2, 2006, pp. 305–326.

[325] Union européenne. Proposition de directive du 02 octobre 1996 du Conseil modifiant la directive 94/58/CE concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, COM/96/0470 Final, 2 octobre 1996.

[326] L'article 94 de la Convention des Nations unies de 1982 sur le droit de la mer stipule que « tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon ».

navire »[327]. La législation de certains pays – le comité d'action contre les pratiques déloyales d'ITF, qui réunit des syndicats représentant les gens de mer et les manutentionnaires de marchandises a établi une liste de pays délivrant des pavillons de complaisance – offre des conditions d'emploi et de travail plus avantageuses pour les compagnies de transport maritime. Les pavillons de complaisance leur permettent ainsi de réduire leurs coûts. Lors des négociations, la Fédération internationale des travailleurs des transports (ITF) organise un événement associant la proposition de directive de 2001 aux pavillons de complaisance : du 24 au 28 septembre 2001, ITF coordonne dans plusieurs ports européens une semaine contre les pavillons de complaisance, au cours de laquelle une journée est dédiée à la proposition de directive de 2001 ; cette action est suivie de l'envoi d'un courrier aux acteurs administratifs et politiques européens. En établissant un parallèle entre les conséquences des pavillons de complaisance dans le transport maritime et ce qui pourrait advenir dans le secteur portuaire avec la mise en œuvre de la libéralisation, les représentants des travailleurs portuaires rendent tangibles leurs conjectures sur les effets de la libéralisation dans l'environnement portuaire et marquent l'esprit des acteurs politiques et administratifs.

À des acteurs institutionnels réceptifs aux arguments économiques, ils affichent que la Commission force la libéralisation dans le secteur portuaire sans prendre en considération le marché et dénoncent la disproportion de la proposition législative. S'appuyant[328] sur l'exposé des motifs accompagnant la proposition de directive de 2001[329], les représentants des intérêts des travailleurs portuaires qualifient de dogmatique la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire. Ils réduisent la libéralisation – présentée par la Commission comme un moyen au service d'une fin – à un but en soi – la libéralisation pour la libéralisation. ITF produit ainsi des données chiffrées contredisant celles de la Commission et prouvant que les ports sont

[327] Fédération internationale des ouvriers du Transport (ITF). *Pavillons de complaisance*, [en ligne], https://www.itfglobal.org/fr/sector/seafarers/pavillons-de-complaisance, consulté le 25 octobre 2022.

[328] Dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de directive de 2001, la Commission indique que « Ces dernières années, on a observé la poursuite, et même l'accentuation de la tendance consistant à privatiser la fourniture des services portuaires afin d'en augmenter l'efficacité, à utiliser le savoir-faire du secteur privé et à introduire et renforcer la concurrence entre fournisseurs de services. Bien que cette tendance soit loin d'être uniforme et varie même considérablement entre les différents secteurs de services portuaires, tous les États membres ont opté pour le principe de l'ouverture de ces services à la concurrence ».

[329] Fédération internationale des travailleurs des Transports (ITF), *Un pavillon « complaisant » pour esquiver la loi*, [en ligne], https://www.itfglobal.org/fr/sector/seafarers/pavillons-de-complaisance#:~:text=Que%20sont%20les%20pavillons%20de,des%20salaires%20d%C3%A9risoires, consulté le 18 octobre 2022.

« Ces dernières années, on a observé la poursuite, et même l'accentuation de la tendance consistant à privatiser la fourniture des services portuaires afin d'en augmenter l'efficacité, à utiliser le savoir-faire du secteur privé et à introduire et renforcer la concurrence entre fournisseurs de services. Bien que cette tendance soit loin d'être uniforme et varie même considérablement entre les différents secteurs de services portuaires, tous les États membres ont opté pour le principe de l'ouverture de ces services à la concurrence ».

les plus compétitifs dans le monde. En outre, ils soulignent auprès de leurs interlocuteurs au Parlement et au Conseil les incohérences entre les constats sur lesquels s'appuie la Commission – les services de manutention de marchandises sont libéralisés dans la majorité des ports – et les mesures qu'elle propose. Ils justifient les monopoles subsistants par la taille du marché – au seuil minimal de deux prestataires, ils répondent que les conditions du marché sont souvent insuffisantes pour que deux prestataires puissent opérer – ou pour des raisons de sécurité. Les représentants des travailleurs portuaires à Bruxelles caractérisent la proposition de directive de la Commission de « dogmatique » ne tenant compte ni de la taille des ports et ni du trafic, instaurant une concurrence artificielle en imposant un seuil minimal de deux prestataires de manutention de marchandises par port[330]. Pour appuyer leur affirmation, ils convoquent la position de l'Association européenne représentant les autorités portuaires (ESPO) et de l'Association européenne représentant les opérateurs privés de terminaux. Si les autorités portuaires soutiennent la mise en œuvre de libéralisation dans le secteur portuaire, elles cherchent à conserver l'ascendant sur l'organisation des opérations portuaires et construisent un cadrage autour de l'idée selon laquelle la proposition de la Commission contrevient à la diversité des ports et impose un modèle unique, « one-size-fits-all »[331]. ESPO reproche également à la Commission de négliger le rôle que jouent déjà les autorités portuaires dans le tri des prestataires de services portuaires eu égard à la stratégie des ports[332] et aux connaissances spécifiques que requièrent les manœuvres dans certains ports. Abondant dans le sens du constat de la Commission selon lequel le marché des services de manutention de marchandises est en cours d'ouverture, l'organisation représentant les opérateurs privés de terminaux (FEPORT), employant les manutentionnaires de marchandises, déclare superfétatoire la proposition visant à ouvrir à la concurrence des services portuaires déjà libéralisés ou encore de libéralisation.

Les représentants des travailleurs portuaires développent un deuxième cadrage davantage adressé aux acteurs administratifs et politiques européens soutenant déjà les préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires. Ils dénoncent auprès de ces acteurs le déni

[330] ESPO comme FEPORT contestent l'imposition d'un seuil minimal au motif que dans la plupart des ports le marché n'est pas suffisamment large pour supporter plus d'un prestataire de services.

[331] Dans leurs échanges sur la politique portuaire européenne – précédant la publication du Livre vert de 1997 – avec les fonctionnaires de la DG TREN au sein du groupe de travail réunissant les autorités portuaires créé en 1974 par la Commission, les représentants des autorités portuaires communiquent leur refus de voir instaurer une politique portuaire à l'échelle européenne, craignant qu'elle n'aboutisse à une harmonisation des systèmes portuaires européens et qu'elles ne perdent le contrôle sur la stratégie des ports qu'elles administrent.

[332] ESPO, *Position on the European Commission's Communication, « Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A Key for European Transport »: Position adopted by the General Assembly*, Oslo, 8 juin 2001.

démocratique dont témoigne la Commission et les mettent en garde sur la remise en cause des droits des travailleurs portuaires.

Les représentants des travailleurs portuaires relaient auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens l'idée selon laquelle les organisations syndicales n'ont pas été traitées sur un pied d'égalité avec les autres acteurs des secteurs portuaire et maritime. Ils accusent ainsi la Commission de favoriser les intérêts de certains acteurs des secteurs portuaire et maritime au détriment de l'intérêt général. Pour étayer leurs affirmations, les représentants d'ITF et d'ETF utilisent la similitude des dispositions de la proposition de directive de 2001 avec les préférences des organisations représentant les acteurs du transport maritime[333].

Ils mobilisent également le processus de consultation des parties prenantes de la Commission. Bien que la Commission ait consulté les organisations représentant les acteurs des secteurs portuaire et maritime entre 1999 et 2000, ils font valoir la brièveté du délai de consultation des organisations représentant les travailleurs portuaires : la Commission leur aurait accordé deux semaines pour répondre à une question concernant l'accès au marché des services[334]. Ils soutiennent également que les organisations représentant les travailleurs portuaires ont été consultées tardivement. Alors que la proposition est publiée en février 2001, elles ne reçoivent en effet un questionnaire de 10 questions portant sur l'accès au marché des services portuaires qu'en juillet 2000. Enfin, similairement au processus de consultation, les représentants des travailleurs portuaires indiquent n'avoir reçu le projet de directive de la Commission, qu'après les organisations représentant d'autres acteurs des secteurs portuaires et maritimes, et seulement quelques semaines avant la publication officielle de la proposition de directive, limitant leur capacité à pouvoir l'amender avant sa publication. Il est d'usage que les fonctionnaires de la Commission envoient aux acteurs du secteur visé – en amont de leur publication – ses projets

[333] Par exemple, alors que la Commission fait référence au « libre-service » dans le Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes de 1997 – emprunté au secteur aérien dans lequel il est mis en œuvre par le biais de la directive 96/67/CE relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté – elle utilise dans sa proposition législative le terme d'« auto-assistance » qu'elle reprend des communiqués de presse et des papiers de position d'ECSA et d'ESC.

De façon plus générale, comparant le Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes publié en 1997 et la proposition de directive de 2001 et la Communication l'accompagnant avec les positions des acteurs des secteurs portuaire et maritime, nous constatons que la description du secteur portuaire et les moyens, en particulier l'auto-assistance, que la Commission propose pour résoudre les problèmes auxquels le secteur portuaire serait confronté sont homologues avec le cadrage des organisations représentant les acteurs du transport maritime.

[334] Après avoir sollicité un report du délai, la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) renvoie ses réponses en septembre 2000.

de propositions législatives[335]. Si la procédure formelle de consultation des parties prenantes a été respectée[336] – la Commission ne cherchant l'appui que d'acteurs partageant ses préférences sur la libéralisation[337] – les fonctionnaires de la Commission chargés de rédiger la proposition de directive n'approchent individuellement les organisations représentant les travailleurs portuaires que tardivement, et, leurs positions sur l'ouverture à la concurrence ne s'alignant pas avec les objectifs de politiques publiques de la Commission – ne considèrent pas les préférences qu'elles expriment.

Enfin, les représentants des travailleurs portuaires accusent la Commission d'abaisser la protection sociale des travailleurs portuaires. Plusieurs dispositions de la proposition de directive de 2001 contredisent ce cadrage. La proposition comprend en effet une disposition portant sur les pavillons des navires utilisés pour la prestation des services techniques nautiques[338]. En permettant aux États membres d'exiger que les fournisseurs de services portuaires soient établis dans la Communauté et que les navires utilisés exclusivement pour la fourniture de services portuaires soient enregistrés dans un État membre et battent pavillon d'un État membre[339], la Commission ouvre la possibilité de minimiser les risques de concurrence déloyale par le droit du travail ; la législation sociale d'application est au moins celle d'un État membre de l'Union européenne dans lesquels s'appliquent a minima les règles européennes en la matière. En outre, pendant les négociations, et en réponse au cadrage des représentants des travailleurs portuaires, la Commission défend que la proposition de directive de 2001 est sans incidence sur les droits des travailleurs portuaires, citant l'article 15 relatif à la protection sociale et le considérant afférent[340]. Néanmoins, elle se décharge de l'application de la législation sociale sur les États membres, disposant qu'ils doivent assurer un niveau de

[335] Le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF n'aurait pris connaissance du projet de directive de la Commission qu'en janvier 2001 - un mois précédant la publication officielle de la proposition de directive de 2001 – alors que d'autres acteurs du secteur portuaire l'auraient reçu dès novembre 2000.

[336] Turnbull, Peter. "The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n°2, 2006, pp. 305–326.

[337] Dür, Andreas, « Measuring interest group influence in the EU. À note on methodology », *European Union Politics*, volume 9, n°4, 2008, pp. 559–576.

[338] Union européenne. Proposition de directive du 12 février 2001 du Parlement et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, article 2, paragraphe 4, 12 février 2001.

[339] *Ibid*.

[340] Union européenne. Proposition de directive du 12 février 2001 du Parlement et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, considérant 27 et article 15, 12 février 2001.

Le considérant 27 de la proposition de directive de 2001 indique que « les États membres doivent assurer un niveau de protection sociale appropriée pour le personnel des entreprises qui fournissent des services portuaires ». L'article stipule que « sans préjudice de l'application des dispositions de la présente directive et dans le respect des autres dispositions du droit communautaire, les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer l'application de leur législation sociale ».

protection sociale approprié pour le personnel des entreprises qui fournissent des services portuaires[341]. Au vu de cette disposition, les représentants des travailleurs portuaires minimisent sa portée en objectant que la mise en œuvre de ces dispositions dépend du bon vouloir des employeurs et du contrôle des autorités publiques pertinentes : « les articles 14, relatif à la sûreté, à la sécurité et à la protection de l'environnement, et 15, relatif à la protection sociale, ne signifient rien si les autorités locales refusent de les mettre en œuvre pour satisfaire des compagnies maritimes et pour se rendre pratiques pour ces compagnies maritimes »[342]. Les représentants des travailleurs portuaires soutiennent également leur affirmation en indiquant que l'auto-assistance, que la Commission propose de mettre en œuvre dans le secteur portuaire, contrevient aux obligations des conventions 137 et 152 de l'Organisation internationale du travail (OIT)[343], desquelles les États membres de l'Union européenne sont signataires. La configuration politique du Parlement et du Conseil conduit les représentants des travailleurs portuaires à construire un discours produisant du sens autant pour les acteurs politiques soutenant leurs préférences que ceux supportant la libéralisation comme objectif de politique publique. Cherchant à obtenir un résultat similaire – ici, le rejet de la proposition de directive de 2001, ou a minima l'exclusion des services de marchandises – ils adaptent leur argumentaire en fonction du groupe politique dont sont membres leurs interlocuteurs institutionnels.

Au sein des organisations représentant les travailleurs portuaires, la représentation d'intérêts est prise en charge par des représentants dont les modes d'action sont ajustés à l'espace bureaucratique et politique européen, mais dont les connaissances du système institutionnel et du processus décisionnel européens sont limitées, et qui apprennent les savoir-être et les savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles chemin faisant.

[341] Union européenne. Proposition de directive du 12 février 2001 du Parlement et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, considérant 27 et article 15, 12 février 2001.

[342] Kees Marges, ITF Dockers' Section Secretary, email to all European affiliates, 28 February 2002.

[343] Organisation internationale du travail (OIT). Convention n°137 sur le travail dans les ports de 1973, [en ligne], https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312282,fr:NO, consulté le 25 octobre 2022.

Organisation internationale du travail (OIT). Convention n°152 sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires de 1979, [en ligne], https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C152#:~:text=L'expression%20manutentions%20portuaires%20vise,l%C3%A9gislation%20ou%20la%20pratique%20nationales, consulté le 25 octobre 2022.

Dépassement des barrières à la diffusion du cadrage

Intervenir à Bruxelles selon les « attentes institutionnelles »[344] nécessite de détenir des propriétés sociales spécifiques[345] – le multilinguisme, une formation universitaire spécialisée, une expérience professionnelle dans le champ de l'eurocratie, *a minima* dans les institutions européennes, un ancrage sur le temps long à Bruxelles, la détention d'un réseau ou la capacité de s'en constituer un, etc. – et de maîtriser les jeux propres à l'espace politique et administratif européen (connaissance du système institutionnel et du processus décisionnel européens). L'autonomie relative de l'espace politique et administratif européen[346] favorise par conséquent sa clôture aux non-spécialistes[347].

Cette partie interroge comment, alors qu'ils ne sont pas, contrairement à la plupart des représentants des acteurs du transport maritime, des « permanents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles, les représentants des travailleurs portuaires diffusent le cadrage concurrentiel des organisations qu'ils représentent auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens.

Après être revenus sur le profil des représentants nationaux et européens des travailleurs portuaires, nous examinons comment ils recourent à des formes bureaucratiques d'action qu'ils maîtrisent peu ou prou.

[344] Beyers, Jan, « Policy issues, organisational format and the political strategies of interest organisations », *West European Politics*, volume 31, n°6, 2008, pp. 1188–1211.

[345] Michel, Hélène et Robert, Cécile (dir.), *La fabrique des « Européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010.

[346] Georgakakis Didier et Rowell, Jay (dir.), *The Field of Eurocracy: Mapping EU Actors and Professionals*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2013.

[347] Beauvallet, Willy et Michon, Sébastien, « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen », *Politix*, n°89, 2010, p. 147–172.

Diffusion du cadrage assurée par des représentants syndicaux

Au sein d'ITF et d'ETF, la représentation à Bruxelles des intérêts des travailleurs portuaires est assurée par des professionnels des affaires publiques, dépositaires de ressources partiellement européanisées, mais, en revanche ajustées aux attentes bureaucratiques.

Leur formation initiale n'étant pas en lien avec les affaires européennes, et n'ayant pas d'expérience professionnelle préalable dans le champ de l'eurocratie, leurs connaissances du système institutionnel et du processus décisionnel européens sont *a priori* limitées d'autant qu'ils n'opèrent pas de Bruxelles. Les secrétariats d'ITF et d'IDC sont en effet respectivement situés à Londres et à Barcelone alors que le président de la section « dockers » d'ETF continue d'assurer ses fonctions au sein du syndicat allemand des employés Ver.di. Si leur ancrage géographique peut faire obstacle à leur acculturation à Bruxelles, ils peuvent toutefois avoir suivi une formation dispensée par la Confédération européenne des syndicats (CES)[348] ou peuvent avoir participé aux négociations de la proposition de résolution du Parlement à la suite de la publication du Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures portuaires ; sa publication, en 1997, constitue une opportunité de mobilisation en direction des institutions européennes dans le cadre des consultations conduites par la Commission.

Par le biais des postes qu'ils ont détenus – ou qu'ils continuent d'occuper – avant celui qu'ils tiennent au sein d'ETF, d'ITF ou d'IDC, les représentants des travailleurs portuaires à Bruxelles lors des négociations de la proposition de 2001 sont des permanents syndicaux – dont la fonction est d'incarner leur organisation et d'en représenter les intérêts – ayant réalisé l'intégralité de leur carrière dans la représentation syndicale[349]. Par exemple, avant sa prise de fonction en 1993 au sein d'ITF, le secrétaire politique de la section « dockers » a été, pendant 24 ans, responsable syndical au sein du syndicat des marins néerlandais (FWZ), membre de la Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV). Le président de la section « dockers » d'ETF est

[348] La FWZ, au sein de laquelle le secrétaire politique de la section « dockers » a été responsable syndical, est membre de la Confédération syndicale des Pays-Bas, membre de la Confédération européenne des syndicats (CES).

[349] N'étant pas enregistrés sur le réseau professionnel LinkedIn, et en l'absence de résultats probants par le biais d'une recherche via un moteur de recherche, nous ne disposons pas d'informations sur la carrière du représentant d'IDC auprès des acteurs administratifs et politiques pendant les négociations de la proposition de 2001.

responsable du département portuaire au sein du syndicat allemand des employés, Ver.di[350]. En outre, les fonctions qu'ils assument au niveau européen – le président de la section « dockers » d'ETF représente le syndicat Ver.di au sein de la section « dockers » d'ITF lors des négociations de la proposition de directive de 2001 – et au niveau international – le secrétaire de la section « dockers » d'ITF représente la Fédération auprès de la Banque mondiale dans les échanges concernant la privatisation des ports – montrent qu'ils maîtrisent l'anglais à un niveau professionnel ainsi que les pratiques du syndicalisme international. Par conséquent, les représentants européens des travailleurs portuaires sont dépositaires de ressources, accumulées dans d'autres espaces administratifs et politiques[351], mais ajustées aux attentes bureaucratiques, qu'ils peuvent convertir dans l'espace politique et administratif européen.

Au sein des organisations syndicales nationales affiliées à ITF, ETF et IDC, les profils des représentants peuvent être variés. Ayant été formés et ayant exercé un métier dans le secteur portuaire, certains d'entre eux se sont formés « sur le tas » aux affaires publiques alors que d'autres ont suivi des formations en droit, en sciences politiques, etc.[352]. Incarnant leur organisation et représentant ses intérêts au sein de l'espace portuaire et au niveau national, les représentants des organisations nationales affiliées à ITF, ETF ou IDC sont des professionnels des affaires publiques, détenant des ressources propres aux espaces dans lesquels ils interviennent. N'ayant pas suivi de formation initiale en lien avec les affaires européennes, leur niveau de ressources adaptées à la représentation d'intérêts à Bruxelles dépend de leur suivi des formations dispensées par l'association européenne ou internationale à laquelle l'organisation nationale qu'ils représentent est affiliée[353]. Il repose également sur leur participation aux actions

[350] Faute d'avoir accès aux archives de la Fédération, et en l'absence de profil LinkedIn ou d'informations disponibles par le biais d'une recherche au moyen d'un moteur de recherche, nous disposons d'informations limitées sur la carrière du président de la section « dockers » d'ETF lors des négociations de la proposition de directive de 2001.

[351] Courty, Guillaume, « Circulation et internationalisation des « lobbyistes ». À la recherche des frontières de l'espace des professionnels de l'Europe », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022.

[352] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

[353] Nous savons que, à la publication de la proposition du règlement « services portuaires », ETF délivre ce type de formation : [Les représentants des organisations syndicales affiliées à ETF] peuvent être également formés. Vous avez souvent des délégations qui viennent ici visiter le Parlement, Bruxelles, les institutions ; nous expliquons ce que nous faisons. […] Nous avons donc des membres, en particulier, les syndicats les plus gros, qui ont des policy officers chargés des relations internationales, qui sont censés savoir comment ça marche. […] Bien sûr, ils paient leurs cotisations pour que nous soyons ici ; nous avons des connaissances ici [au sein d'ETF]. Toutefois, de manière générale, je dirais que certains d'entre eux ont peu de connaissances [concernant le fonctionnement des institutions européennes]. (Entretien avec la secrétaire politique d'une Fédération européenne du secteur portuaire, Bruxelles, le 11 septembre 2017). Eu égard au profil du président de la section « dockers » d'ETF lors des négociations de la proposition de directive de 2001, nous pouvons supputer qu'ETF, faute des

conduites par les associations européenne et internationale dans le cadre des négociations de propositions législatives européennes[354]. Par exemple, les secrétariats des organisations européennes et internationales qui représentent leurs intérêts auprès des acteurs administratifs et politiques européens sollicitent les représentants de leurs affiliés nationaux afin qu'ils contribuent à la rédaction des documents de position transmis aux acteurs administratifs et politiques européens. Ils les incitent également à rencontrer les députés européens et les autorités nationales de leur État membre respectif en vue d'essaimer la position des organisations syndicales et de créer une coalition de cause en faveur de leurs préférences. Par ailleurs, les sections « dockers » d'ITF et d'ETF – groupe de travail interne qui assure le suivi des négociations des propositions relatives à la libéralisation des services portuaires – constituent des espaces d'acculturation à l'Europe et d'échange de bonnes pratiques entre des représentants syndicaux davantage pourvus en ressources européennes et d'autres moins dotés.

Diffusant leur cadrage, les représentants des travailleurs portuaires recourent à Bruxelles au lobbying institutionnel en s'appuyant sur des ressources faiblement européanisées, mais ajustées en revanche aux attentes bureaucratiques.

Imitation des formes d'action des « permanents »

Le lobbying institutionnel, forme professionnalisée et bureaucratique d'action ajustée aux modalités dominantes du champ de l'eurocratie, recouvre des pratiques très diverses selon les acteurs qui le mobilisent. Néanmoins, nous pouvons dire qu'il correspond généralement à un ensemble d'actions cumulables exécutées dans un espace circonscrit aux institutions par une ou plusieurs personnes spécialisées agissant au nom d'une organisation : veille réglementaire ; cartographie des acteurs administratifs et politiques européens ; rédaction et diffusion de papiers de position, mis à jour au gré des étapes du processus décisionnel, accompagnés de propositions d'amendements ; constitution d'un réseau d'acteurs au sein des institutions mobilisable pour obtenir des informations, soutenir ou « tuer » un amendement ; recours à l'expertise ; participation avec ou sans prise de parole et/ou organisation d'événements.

ressources nécessaires, ne dispense pas encore ce type de formation lors des négociations de la proposition de directive de 2001.

[354] Wagner, Anne-Catherine, *Vers une Europe syndicale. Une enquête sur la Confédération européenne des syndicats*, Paris, Éditions du Croquant, 2005.

Tels sont bien les moyens mis en œuvre par les organisations représentant les travailleurs portuaires afin de diffuser leur cadrage de la libéralisation. En effet, elles publient sur leur site Internet des communiqués de presse à destination des députés européens. Par exemple, fin août 2001, ITF publie un communiqué de presse à destination des groupes du Parlement[355]. Elles leur adressent également des courriers ou des manifestes dans lesquels ils formulent leurs recommandations dans le cadre de la rédaction de la position de négociation du Parlement, ou en vue d'un vote en commission parlementaire ou en session plénière, etc. Par exemple, en octobre 2001, en vue du vote du projet de rapport de Georg Jarzembowski (PPE-DE, Allemagne) en commission parlementaire, ETF et ITF adressent leurs recommandations aux membres de la commission. De la même manière, en novembre 2003, dans la perspective du vote de l'accord interinstitutionnel issu des trilogues, ETF et ITF envoient aux députés européens un manifeste intitulé « 10 bonnes raisons de voter contre la directive portuaire ». Ces supports écrits sont pour la plupart publiés sur les sites d'ITF et d'ETF ainsi sur les sites des organisations syndicales nationales et relayés dans la presse. ITF exprime également ses préférences sous forme de documents internes publiés sur son site Internet. Néanmoins, le fond et la forme de leur argumentaire montrent que la communication écrite des organisations représentant les travailleurs portuaires ne respecte pas les canons attendus par les acteurs administratifs et politiques dans la mesure où elles recourent au discours polémique et ne suivent pas la construction usuelle des papiers de position (présentation courte de la position de l'organisation ; dispositions/amendements soutenu(e)s/rejeté(e)s par l'organisation ; suggestion d'amendements).

De plus, les représentants des intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles rencontrent des acteurs administratifs et politiques européens avant – les fonctionnaires de la Commission chargés de la rédaction de la proposition législative – et après – principalement les députés européens[356] – la publication de la proposition de directive de 2001. Par exemple, un mois avant la publication de la proposition de directive de 2001, des représentants d'ETF rencontrent des fonctionnaires de la Commission ; ils demandent la suppression des dispositions relatives à

[355] Marges, Kees, Substandard ports? No!, KM/al/28-8europarl, 28 août 2001.

[356] Tandis que la construction au Parlement d'une coalition dépend d'actions de lobbying institutionnel conjointes de l'association européenne et de ses organisations nationales affiliées – le secrétariat de l'organisation rencontrant le rapporteur et les rapporteurs fictifs ; les représentants des organisations nationales, les députés européens de leur État membre – la construction d'une coalition au Conseil repose sur les actions de lobbying institutionnel des organisations syndicales nationales affiliées à ITF et ETF au niveau national.

l'auto-assistance[357]. Cependant, ils ne sollicitent pas toujours les acteurs administratifs et politiques aux moments pertinents des négociations intra- et interinstitutionnelles. Par exemple, les représentants syndicaux nationaux des manutentionnaires de marchandises belges ne rencontrent les députés européens belges qu'après l'adoption de la position de première lecture du Parlement (cf. chapitres 2 et 3).

En outre, les représentants d'ITF et d'ETF participent en tant qu'intervenants à des événements organisés dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001 par la Commission, des groupes politiques ou des députés européens, auxquels assistent des acteurs administratifs et politiques européens. Par exemple, les représentants des intérêts des travailleurs portuaires et des prestataires de services techniques nautiques participent à une audition organisée par le Comité économique et social européen (CESE) le 18 juillet 2001, à laquelle participent également les organisations représentant les autorités portuaires[358].

Pour diffuser leur cadrage concurrentiel, les organisations représentant les travailleurs portuaires se servent également de la presse locale, régionale, nationale ou européenne. Leurs représentants nationaux et européens des travailleurs portuaires donnent ainsi des interviews – à leur initiative ou celle des journalistes – usant du registre de la dénonciation. Cette forme de communication rompt avec celles, plus policées, usuellement observées par les « permanents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles.

Les organisations représentant les travailleurs portuaires demandent également aux représentants des organisations syndicales nationales leur étant affiliées de contacter les acteurs administratifs et politiques ainsi que les députés européens de leur État membre respectif. En outre, s'appuyant sur les ressources qu'ils ont acquises dans la représentation des intérêts au niveau national de leur syndicat, les représentants syndicaux nationaux activent également leurs réseaux politiques et administratifs. Les actions contestataires représentent également des opportunités pour les représentants syndicaux nationaux de rencontrer des élus locaux,

[357] Turnbull, Peter. "The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n°2, 2006, pp. 305–326.

[358] Lors de cette audition, les représentants des travailleurs portuaires et des prestataires de services techniques nautiques demandent l'exclusion des services de manutention de marchandises de la proposition de directive de 2001.

régionaux, nationaux voire des députés européens[359]. Par exemple, pendant la semaine organisée par ITF contre les pavillons de complaisance, des représentants syndicaux italiens rencontrent des élus italiens, dont des députés européens.

Afin d'étayer leur cadrage de la libéralisation, les représentants des travailleurs portuaires mobilisent des savoir-faire acquis au sein d'autres espaces bureaucratiques et politiques, et font valoir leur expertise « de terrain » auprès des acteurs administratifs et politiques européens.

Pour soutenir leur cadrage de la libéralisation, les représentants des travailleurs portuaires mobilisent des arguments d'autorités. Ils se livrent ainsi avec la Commission à une guerre des arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne. D'un côté, la Commission rappelle que la CJUE a déclaré, dans un arrêt de décembre 1991[360], incompatible avec le traité de Rome le monopole d'embauche des dockers génois en vigueur. Elle avance un autre arrêt dans lequel la CJUE reconnaît comme un abus de position dominante l'organisation de services d'acconage[361] reposant sur le double monopole d'exploitants portuaires et de sociétés de manutention de marchandises[362]. En retour, les représentants des travailleurs portuaires opposent trois arrêts[363] par lesquels la CJUE reconnaît que des conventions collectives puissent déroger au droit de la concurrence « en raison de leur nature et de leur objet ». De plus, ils usent d'arguments juridiques. Ils montrent ainsi aux acteurs administratifs et politiques européens que l'ambiguïté de certaines dispositions de la proposition de directive de 2001 laisse place à interprétation. Par exemple, revenant sur la définition donnée par la Commission de l'auto-assistance – une « situation où un utilisateur d'un port se fournit à lui-même une ou plusieurs catégories de services portuaires et dans laquelle, normalement, aucun contrat ayant pour objet la prestation de tels services n'est passé avec un tiers, sous quelque dénomination que ce soit » – ils indiquent

[359] Turnbull, Peter. "The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n°2, 2006, pp. 305–326.

[360] Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 17 mai 1994 dans l'affaire C-18/93 Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei piloti dcl porto di Genova.

[361] L'acconage correspond à des opérations de chargement ou de déchargement d'un navire au moyen d'acons (embarcations à fond plat).

[362] Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 10 décembre 1991 dans l'affaire C-179/90 Merci Convenzionali del Porto Di Genova/Gabrielli.

[363] Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 21 septembre 1999 dans l'affaire C-76/96 Albany International BV/Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 21 septembre 1999 dans les affaires jointes C-115/97 à C-117/97 Brentjens' Handelsonderneming BV/Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 9 mars 1999 dans l'affaire C-212/97 Maatschappij Drijvende Bokken BV v Stichting Pensioenfonds voor de Vervoer-en Havenbedrijven.

que l'adverbe « normalement » sous-tend un flou juridique ouvrant la possibilité pour les acteurs du transport maritime de sous-traiter les services de manutention de marchandises. De la même manière, rappelant que les critères d'autorisation s'appliquant à l'auto-assistance « ne doivent pas être plus stricts », ils concluent que, juridiquement, rien n'empêche qu'ils puissent l'être moins.

En outre, ils exploitent l'actualité. Par exemple, ils rattachent la proposition de directive de 2001 au naufrage de l'Erika (1999) et celui du Prestige (2002), qui intervient pendant les négociations. Ils les utilisent comme preuves de ce qui se passera dans les ports si la libéralisation était mise en œuvre dans le secteur portuaire. Ils désignent responsables de ces naufrages les acteurs du transport maritime, qui, comme ils le font dans le secteur portuaire, privilégient leurs intérêts propres – la diminution des coûts du transport maritime – au détriment de l'intérêt général. Ils convoquent également la position d'autres acteurs du secteur portuaire – dont certains des représentants sont connus des acteurs administratifs et politiques, ayant investi le champ de l'eurocratie avant sa publication de la proposition de directive de 2001 – sur la proposition de directive de 2001. Ils rappellent que les organisations représentant les opérateurs privés de terminaux (FEPORT) et les autorités portuaires (ESPO) critiquent les moyens proposés par la Commission pour mettre en œuvre la libéralisation dans le secteur portuaire. Ils indiquent par exemple que les autorités portuaires craignent qu'avec la possibilité pour les prestataires de service d'employer le personnel de leur choix et avec l'auto-assistance la qualité des services prestés dans les ports diminue. De la même manière, les représentants des travailleurs portuaires montrent que les opérateurs privés de terminaux, en préconisant de la limiter au personnel régulier à bord des navires[364], partagent leur évaluation des risques posés par l'auto-assistance[365]. Pour donner autorité à leurs arguments, les représentants des travailleurs portuaires mettent en valeur le nombre de travailleurs des Transports – plus de 5 millions dans plus de 41 pays[366] – que leurs organisations représentent (Offerlé, 1998) ;

[364] Feport, *Feport position on proposed port services directive*, Bruxelles, 13 juin 2001.

[365] Les opérateurs privés de terminaux emploient des manutentionnaires de marchandises pour effectuer la manutention des marchandises de et vers les navires. Comme les autorités portuaires, qui organisent et gèrent l'espace portuaire, ils cherchent à limiter les perturbations de leur activité. Dans l'échelle de leurs préoccupations, la diminution des coûts du travail de la manutention de marchandises au moyen de la libéralisation passe après l'édiction de normes leur permettant d'attaquer la concurrence de terminaux subventionnés par des fonds publics.

[366] Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF). Page d'accueil du site Internet d'ETF ; « The European Transport Workers' Federation represents over 5 million transport workers in 41 countries », [en ligne], https://www.etf-europe.org/, consulté le 25 octobre 2022.

similairement les organisations représentant des acteurs économiques valorisent le poids économique des acteurs qu'elles représentent[367].

> Nous avons vraiment un problème à faire accepter les syndicats comme des parties prenantes. Dans la plupart des cas, ils sont marginalisés. Tous les gouvernements n'écoutent pas leurs syndicats dans la même mesure qu'ils écoutent les employeurs. […] Je n'accepte pas d'entendre d'un député européen qui est lobbyié par les employeurs me dire ce que les syndicats doivent faire. Nous sommes les syndicats, nous représentons les travailleurs. Nous effectuons nos propres analyses, nous sommes indépendants dans ce que nous faisons, nous ne faisons pas quelque chose pour contenter… [pour contenter] même certains députés du groupe S&D. Nous faisons ce que nos membres veulent ou ce dont ils ont besoin. […] Le rapporteur nous a donné de la place. Pour moi, il nous a donné la place que nous méritons. Nous représentons les travailleurs, nous devrions obtenir plus de place que celle que l'on nous donne. Bien sûr, cela dépend des députés européens. Même au sein du groupe PPE, certains députés sont bienveillants avec les syndicats, mais le reste en général…. C'est bon avec le groupe GUE/NGL, mais les libéraux [groupe ADLE], la plupart du groupe PPE, ECR, etc. Ce sont tous des députés européens qui méprisent les syndicats. Certes, ils vous écoutent, mais… Donc pour moi, le rapporteur, nous a donné l'importance que nous méritons parce que nous représentons les travailleurs donc… je ne dirais pas qu'il a repris tout ce que nous disions dans … il a vraiment essayé d'aboutir à un compromis[368].

De la même manière que celles représentant les acteurs du transport maritime, les organisations représentant les travailleurs portuaires mettent en scène leur unité. Par exemple, passées les divergences initiales entre le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF, les deux organisations[369] publient des communiqués de presse

[367] Robert, Cécile, « L'introuvable intérêt général européen : l'essoufflement d'un mode de légitimation et ses enjeux », dans Gaboriaux, Chloé et Kaluszynski, Martine (dir.), *Au nom de l'intérêt général*, Bruxelles, Peter Lang, La Fabrique du politique, 2022, p. 91-112.

[368] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

[369] En dépit d'appels dans ce sens, le secrétariat du Conseil international des dockers (IDC) ne participe pas à la construction du cadrage d'ETF et d'ITF.

IDC est créé dans les années 1990 à l'issue des mobilisations dans le port de Liverpool, suscitant des fractions dans la représentation des manutentionnaires de marchandises au niveau international ; des organisations membres d'ITF et d'ETF sont également affiliées à IDC. ITF reproche d'ailleurs aux membres affiliés d'IDC d'« affaiblir les syndicats à une époque où les emplois et les conditions de travail sont menacés par la précarisation, la déréglementation et la privatisation » (résolution n° 33 adoptée lors du 40ème congrès de l'ITF, Vancouver, 14-21 août 2002).

communs et diffusent des messages homologues – sinon identiques – aux acteurs administratifs et politiques européens[370].

Par effet de rattrapage, détenant une expertise « institutionnelle » limitée à la différence des « permanents » représentant les intérêts des acteurs du transport maritime, les représentants des travailleurs portuaires compensent en valorisant leur expertise « de terrain ». Dans le cadre de rendez-vous bilatéraux avec les acteurs administratifs et politiques européens, lorsqu'ils prennent la parole à l'occasion d'événements, les représentants des travailleurs portuaires mettent en scène les connaissances des travailleurs portuaires sur leur métier et leur fonction au sein de l'espace portuaire. Ils utilisent les visites de terrain pour donner à voir « en vrai » aux acteurs administratifs et politiques nationaux et européens les conséquences de la libéralisation sur le terrain. Par exemple lors de la visite du port d'Anvers du député Daniel Paul, rapporteur au nom de la délégation de l'Assemblée nationale française pour l'Union européenne, les représentants des travailleurs portuaires profitent pour lier la réputation du port à « la culture professionnelle des dockers »[371][372]. Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, mettant en œuvre des actions couvertes par le lobbying institutionnel, les représentants des travailleurs portuaires commettent des erreurs et des approximations[373]. Le lobbying institutionnel est en effet pris en charge par des représentants – nationaux, européens et internationaux – pour beaucoup ordinairement éloignés de Bruxelles, dépositaires de ressources faiblement européanisées et dont la connaissance du système institutionnel et du processus décisionnel européens et la maîtrise des savoir-être et des savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles sont limitées. Les négociations de la proposition de directive de 2001 correspondent ainsi à une phase d'apprentissage pour les représentants des intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles.

[370] Une troisième organisation supranationale, le Conseil international de dockers (IDC), revendique représenter les intérêts des manutentionnaires de marchandises. Nous discutons de la rivalité et de la coopération de ces trois organisations supranationales dans le chapitre 2.

[371] Assemblée nationale française. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires (COM [2001] 35 final) et présenté par Daniel Paul, député, 20 décembre 2001.

[372] À la suite de sa visite, Daniel Paul remarque dans son rapport que « c'est d'ailleurs à juste titre que les autorités du Port d'Anvers interdisent le recours à l'auto-assistance ».

[373] Beauvallet, Willy, "The European Parliament and the politicisation of the European space – the case of the two port packages", dans Rowell Jay, Mangenot Michel (eds.), *Reassessing Constructivism. A Political Sociology of the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2010.

Les représentants des travailleurs portuaires adaptent leurs discours – aussi bien les idées que les modes par lesquels elles sont véhiculées – aux préférences et aux attentes des interlocuteurs institutionnels dont ils cherchent à obtenir le soutien. Tandis qu'elle est assurée au sein des organisations représentant les travailleurs portuaires par des professionnels des affaires publiques – qu'ils aient été formés académiquement ou « sur le tas » – la représentation des intérêts des prestataires de services techniques nautiques est prise en charge, au sein du champ de l'eurocratie comme au niveau national, par des professionnels du secteur portuaire. Effectuant occasionnellement du lobbying au niveau local ou national, leurs compétences en matière de relations publiques sont réduites.

Mue des « clubs » de sociabilisation[374] représentant les prestataires de services techniques nautiques

Après être revenus sur les dispositions de la proposition de directive de 2001 relatives aux services techniques nautiques, et avoir rappelé les conséquences des dispositions de la proposition de directive sur l'activité des prestataires de services portuaires, nous étudions comment, alors qu'ils assurent la représentation d'intérêts occasionnellement, en sus de leur métier de lamaneurs ou de pilotes, leurs représentants parviennent à concurrencer le cadrage de la Commission.

Modifier la représentation de leur métier

En ouvrant à la concurrence les services techniques, la Commission cherche à résoudre les problèmes de coûts – un arrêt de la CJUE déclare incompatibles avec les règles européennes en matière de concurrence les redevances de services portuaires pratiquées par des prestataires de services de pilotage [375]– et de monopoles observés dans le marché intérieur. Dans sa proposition de directive de 2001, la Commission définit la libre prestation de service comme la règle – le

[374] Van Hooydonk, Eric, *Fifty years of the European Tugowners Association: From London Club to Brussels Lobby*, Ekeren, Pandora, 2013.

[375] Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 10 décembre 1991 dans l'affaire C-179/90 Merci Convenzionali del Porto Di Genova/Gabrielli, Recueil 1991, p. 1-5923.

« nombre le plus élevé possible »[376] de prestataires de services portuaires doit être autorisé – et les limitations à ce principe, l'exception. Le nombre de prestataires de service peut néanmoins être limité en raison de la capacité et de l'espace disponibles et, pour les prestataires de service techniques nautiques, de la sécurité des opérations portuaires, pourvu que les critères de limitation soient objectifs, transparents, non discriminatoires, pertinents et proportionnés, et à condition que la procédure de sélection soit transparente, objective, ouverte, équitable, obéissant à des règles non discriminatoires[377]. Contrairement aux services de manutention de marchandises, les services techniques nautiques (lamanage, pilotage, remorquage) ne se voient néanmoins pas imposer de seuil minimal. Pour les prestataires « historiques » de services techniques nautiques, c'est-à-dire les prestataires détenant le marché sur le temps long avant l'entrée en vigueur de la future directive, la libéralisation et l'auto-assistance présagent une perte d'activités en ce qu'à la suite de l'appel d'offres, ils peuvent, après une période transitoire, devoir partager le marché avec un nouvel entrant ou le perdre, les services techniques nautiques étant pris en charge par le personnel des compagnies maritimes.

L'Association européenne de lamanage (EBA), l'Association européenne des pilotes maritimes (EMPA), l'Association européenne des remorqueurs (ETA) et les associations nationales qui en sont membres représentent les intérêts des lamaneurs, des pilotes maritimes et des entreprises de remorquage auprès des acteurs administratifs et politiques lors des négociations de la proposition de directive de 2001. Leurs représentants se mobilisent dans le but d'obtenir l'exclusion des services techniques nautiques du champ d'application de la proposition.

Faute de pouvoir accéder à des documents écrits produits par les organisations représentant les services techniques nautiques lors des négociations de la proposition de directive de 2001, nous disposons d'informations limitées pour reconstituer le cadrage diffusé par les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques. Si la littérature nous renseigne sur le cadrage des organisations représentant les pilotes maritimes, et des entreprises de remorquage, les données sont plus restreintes s'agissant des organisations représentant les lamaneurs. Le cadrage diffusé par l'un des deux membres français d'EBA lors des négociations

[376] Union européenne. Commission européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, article 7, paragraphe 1, point b), 13 février 2001.

[377] Union européenne. Commission européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, considérants 12 et 14, 13 février 2001.

de la proposition de directive de 2004 étant similaire à celui relayé par cette organisation et l'Association européenne dont il est membre lors négociations de la proposition du règlement « services portuaires », nous conjecturons que le cadrage déployé par EBA et ses membres lors des négociations de la proposition de directive de 2001 est analogue.

Les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques transforment la libéralisation présentée par la Commission comme une solution pour réduire les coûts d'escale en un problème pour la sécurité des opérations portuaires. Comme les organisations représentant les travailleurs portuaires, leur cadrage repose sur des conjectures. Affirmant que les prestataires de services techniques nautiques jouent un rôle dans la sécurité des opérations portuaires, les représentants des prestataires de services techniques nautiques argumentent qu'avec la libéralisation les services techniques nautiques ne seront plus pris en charge par du personnel qualifié et que les nouveaux entrants sur le marché n'assumeront plus les obligations de service public que remplissent les prestataires « historiques » de services.

Dans la proposition de directive de 2001, la Commission affirme que la proposition est sans effet sur les droits et les obligations des États membres en matière d'ordre public, de sûreté et de sécurité dans les ports ainsi qu'en matière de protection de l'environnement[378]. Les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques insistent auprès des acteurs administratifs et politiques sur le rôle des prestataires de services techniques nautiques dans la sécurité des opérations portuaires. Par exemple, à l'Association européenne représentant les armateurs qui pointe la superfluité des services de pilotage, les organisations représentant les pilotes maritimes soulignent à l'inverse auprès des acteurs administratifs et politiques européens le rôle déterminant des services de pilotage dans la sécurité des opérations portuaires. Adressant les observations de la Commission sur l'existence de monopoles, les représentants des prestataires de services techniques nautiques justifient que les modes d'organisation des services techniques nautiques ont permis de garantir des normes de sécurité « élevées »[379]. Les organisations représentant les acteurs du transport maritime battent en brèche l'association entre la libéralisation et la remise en question de la sécurité des opérations portuaires alléguant qu'ils

[378] Union européenne. Commission européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, considérant 28, et article 14 relatif à la sûreté, à la sécurité et à la protection de l'environnement, 13 février 2001.

[379] Beauvallet, Willy, "The European Parliament and the politicisation of the European space – the case of the two port packages", dans Rowell Jay, et Mangenot Michel (eds.), *Reassessing Constructivism. A Political Sociology of the European Union,* Manchester, Manchester University Press, 2010.

ne soutiendraient pas une politique publique si elle menaçait l'intégrité des navires et des marchandises qu'ils transportent[380]. Aux représentants des prestataires des services techniques nautiques qui invoquent l'intérêt sectoriel, ceux des organisations représentant les acteurs du transport maritime opposent qu'il s'agit d'arguments « abusifs »[381] visant au contraire à « maint[enir] de[s] monopoles ou de[s] restrictions d'accès »[382]. Dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » – les organisations représentant les prestataires de services techniques associant de nouveau la libéralisation à la remise en question de la sécurité des opérations portuaires – l'Association européenne représentant les armateurs (ECSA), cherchant à discréditer ce cadrage, objecte derechef que les acteurs du transport maritime ne soutiendraient pas la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire « si cela posait des problèmes ».

> ECSA est convaincue qu'il devrait y avoir plus de concurrence entre les prestataires de services portuaires, mais pas de concurrence à n'importe quel coût. Nous avons été clairs concernant le pilotage, que la sécurité est la priorité. Nous n'allons pas risquer des navires qui sont extrêmement coûteux avec des chargements à bord, et le risque qu'une collision entraînerait en termes de pollution… la sécurité est la priorité. Mais nous trouvions que c'était un argument facile pour stopper des mesures qui cherchent à accroître l'efficacité.[383]

La Commission objecte aux organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques que la sécurité des opérations portuaires – à laquelle elle reconnaît qu'ils participent – n'est pas un motif suffisant pour justifier l'exclusion des services techniques nautiques du champ d'application de la proposition de directive de 2001.

Dans la proposition de directive de 2001, la Commission exige que l'autorité compétente fournisse aux candidats fournisseurs de services une formation appropriée lorsque les qualifications professionnelles requises comprennent un savoir-faire local ou une expérience

[380] Association européenne des armateurs (ECSA), *European ports policy – submission by ECSA*, 27 juin 2007.
[381] ESC, *EU Proposed Directive on Market Access to Port Services – Proposed Amendments to the Directive*, Communiqué de presse, Bruxelles, 24 août 2001.
[382] Association européenne des armateurs (ECSA), European ports policy – submission by ECSA, 27 juin 2007.
[383] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 9 mars 2018 avec la représentante des intérêts d'une Association européenne représentant des acteurs du transport maritime.

des conditions locales[384]. Pourtant, à l'image de ceux représentant les travailleurs portuaires, les représentants des prestataires de services techniques mettent en garde les acteurs administratifs et politiques contre les conséquences de la libéralisation sur les qualifications des prestataires de services portuaires. Ils prédisent que pour prester des services à bas prix les nouveaux entrants engageront du personnel moins qualifié, et ne connaissant pas la typologie des ports[385]. L'Association européenne représentant les armateurs (ECSA), une des organisations européennes représentant les acteurs du transport maritime, questionne la plus-value des pilotes maritimes. À cet effet, les représentants d'ECSA cantonnent les pilotes maritimes à un rôle de conseiller eu égard à leurs connaissances de l'environnement portuaire local tout en affirmant que le capitaine demeure aux commandes de son navire – si les pilotes sont les seuls à pouvoir monter à bord d'un navire lorsque celui-ci n'est pas à quai, ils ne manœuvrent pas le navire dans l'enceinte du port – il peut ignorer les conseils du pilote. En réponse à ceux représentant les acteurs du transport maritime, et à l'image de ceux représentant les travailleurs portuaires, les représentants des services de pilotage et de lamanage[386] affirment au contraire que l'exécution de ces services requiert des compétences spécifiques. Par exemple, un des deux membres français de l'Association européenne représentant les lamaneurs (EBA) valorise la « fiabilité exemplaire » des services prestés par les lamaneurs[387].

Les organisations représentant les services techniques nautiques allèguent qu'avec la libéralisation les obligations de service public dont s'acquittent les prestataires « historiques » ne seront plus prises en charge. Alors que la Commission définit les services portuaires comme des « services à valeur commerciale qui sont normalement fournis contre paiement dans un port »[388], les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques objectent que pour le tarif dont s'acquittent les utilisateurs du port, les prestataires de ces services réalisent des missions pour lesquelles ils n'obtiennent pas de contrepartie économique.

[384] Union européenne. Commission européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, article 6, paragraphe 3, 13 février 2001.

[385] Le syndicat allemand des pilotes maritimes et portuaires (Bundesverband der Lotsen, BVL) a considéré que l'ouverture du pilotage à la concurrence entraînerait l'arrivée de nouveaux intervenants inexpérimentés, qui ne connaissent pas la topologie des ports.

[386] Assemblée nationale française. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale française pour l'Union européenne, sur la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires (COM [2001] 35 final) et présenté par Daniel Paul, député, 20 décembre 2001.

[387] Courrier de l'Association professionnelle du lamanage des ports français adressé au Commissaire européen chargé des Transports, 8 décembre 2004.

[388] Union européenne. Commission européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, article 4, point 4, 13 février 2001.

Elles indiquent ainsi qu'en sus des services qu'ils prestent contre rémunération, ils remplissent des obligations de service public telles que la lutte contre la pollution, contre les incendies, ou la surveillance des plans d'eau et doivent respecter l'universalité du service – c'est-à-dire l'obligation de servir tous les navires, bateaux et engins qui en font la demande, et à ne faire aucune discrimination entre les divers usagers – la règle de continuité du service, qui consiste à assurer un service continu 24H sur 24H sans interruption toute l'année dimanche et jours fériés et en gardant la disponibilité immédiate des moyens. Ils proclament que les nouveaux entrants, comme ils rognent sur les qualifications, pour réduire leurs coûts, ne s'acquitteront pas de ces obligations, menaçant ainsi la sécurité au sein de l'environnement portuaire.

S'appuyant sur les obligations de service public que les prestataires de services techniques nautiques accomplissent, les organisations qui les représentent s'opposent à la qualification des services techniques nautiques en services commerciaux et demandent leur exclusion du champ d'application de la proposition de directive[389]. De la nature économique ou non d'un service découle le droit européen d'application. En définissant les services portuaires comme des services économiques, la Commission soumet les services techniques nautiques au droit de la concurrence. Aux acteurs administratifs et politiques européens, les représentants d'ECSA nient que les services de remorquage soient des services d'intérêt économique général (SIEG)[390]. De la même manière, s'ils concèdent que les services de pilotage remplissent des obligations de service public, ils contestent qu'ils soient considérés comme un service public, justifiant leur exclusion du champ d'application de la proposition de directive de 2001. De son côté, les fonctionnaires de la Commission maintiennent que les services techniques nautiques sont des services commerciaux, et qu'à cet effet, ils ne devraient pas être exclus du champ d'application. Néanmoins, les représentants d'ECSA et d'ESC concèdent que, pour des raisons de sécurité[391], des limitations à la prestation de service puissent être introduites à condition qu'elles soient proportionnelles[392] et qu'elles ne participent pas à (re)créer des situations

[389] Néanmoins, le caractère de service public dont se prévalent les prestataires de services techniques nautiques n'empêche pas qu'ils soient soumis aux règles du marché. En effet, à travers ses arrêts, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a attribué une nature économique à des services publics (santé, enseignement supérieur, culture, etc.), argumentant que l'absence de contrepartie économique n'effaçait pas la nature économique du service.

[390] La Commission les définit comme « des services considérés par les autorités publiques des pays membres de l'UE comme étant d'intérêt général et faisant par conséquent l'objet d'obligations de service public spécifiques. Ils peuvent être fournis par l'État ou par le secteur privé ».

[391] ECSA et ESC, *Regulatory Framework on Port Services. Principles to be used as a basis*, Communiqué de presse, Bruxelles, décembre 1998.

[392] Dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » (2013), l'Association européenne représentant les armateurs demande que les appels d'offres soient ouverts et dans lesquels sont stipulés

monopolistiques. Alors que les utilisateurs du port cherchent à réduire le coût des escales des navires, ECSA plaide pour que l'argument de sécurité n'aboutisse pas à des distorsions de marché : imposer aux navires de recourir aux services techniques nautiques ; prester ces services à des conditions « excessives » ; création de situations monopolistiques. Dans cette perspective, ECSA réclame que le recours aux services techniques nautiques soit soumis à une évaluation des risques, et de la technologie de lamanage à bord du navire.

Incarnant à Bruxelles des professions souvent inconnues des acteurs administratifs et politiques européens, les représentants des prestataires de services portuaires, tout en les instruisant sur leur métier, élaborent un discours mobilisant des catégories, telles que la sécurité, davantage appréhendables.

Après avoir montré comment les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques essaient de concurrencer, de manière similaire à celles représentant les travailleurs portuaires, le cadrage de la libéralisation de la Commission, nous examinons comment, n'étant pas des professionnels des affaires publiques ou des professionnels de la représentation d'intérêts, leurs représentants surmontent les barrières à l'entrée du champ de l'eurocratie en pratiquant.

Une mobilisation à cheval entre deux espaces administratifs et politiques

Par contraste avec la date de création des Associations européennes qui représentent les lamaneurs, les pilotes maritimes et les entreprises de remorquage – EMPA et ETA sont créés en 1963, EBA en 1977 – les représentants des prestataires de services techniques nautiques sont, à la publication de la proposition de directive de 2001, des « novices » de l'Europe, aux ressources inadaptées, voire inexistantes, à l'espace européen. Faute d'agenda politique, ces

les critères d'autorisation et de limitation, la durée de concession « raisonnable », et la tarification des services portuaires « pertinente, raisonnable, transparente et négociable ».

associations professionnelles européennes relèvent davantage du « club » de socialisation[393], d'échange d'informations et de bonnes pratiques que d'un réel lobby bruxellois.

À la publication de la proposition de directive de 2001, les représentants des prestataires de services techniques nautiques, lamaneurs, pilotes maritimes et remorqueurs de métier, disposent d'un temps limité à consacrer à la représentation d'intérêts au niveau national et à Bruxelles. À la différence des représentants syndicaux dont la fonction est de représenter les intérêts des affiliés de leurs syndicats, ils n'effectuent du lobbying qu'occasionnellement, en sus de leur métier. Par conséquent, s'ils sont pourvus de l'expertise technique de leur métier, leurs compétences en matière de relations publiques sont en revanche limitées. En outre, étant habituellement éloignés de Bruxelles, ils sont dépositaires de ressources faiblement européanisées : la majorité ne maîtrise pas professionnellement l'anglais et ils ne sont pas formés aux affaires européennes de telle sorte qu'ils ne connaissent pas le système institutionnel et le processus décisionnel européens – auprès de quels acteurs administratifs et politiques européens et quand agir – et des règles qui régissent les rapports entre acteurs administratifs et politiques européens et les représentants d'intérêts – quelles actions entreprendre et comment les mettre en œuvre[394].

Au sein des organisations représentant les services techniques nautiques, des professionnels du secteur portuaire assurent, en sus de leur métier de lamaneur ou de pilote, la représentation d'intérêts au niveau national ou au sein du champ de l'eurocratie. À la différence des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », à la publication de la proposition de directive de 2001, les représentants nationaux et européens des services de pilotage et de lamanage n'ont pas investi le champ de l'eurocratie. Néanmoins, les ports sont des espaces socio-économiques territorialement ancrés, qui font l'objet, au niveau national, de politiques publiques de telle sorte que les représentants des prestataires de services techniques sont déjà engagés dans des négociations au sein de l'espace portuaire, voire au niveau national, dans le cadre des réformes portuaires nationales. Par conséquent, nous supposons qu'ayant fait l'expérience de la représentation d'intérêts, ils détiennent, comme les représentants syndicaux,

[393] Van Hooydonk, Eric, *Fifty years of the European Tugowners Association: From London Club to Brussels Lobby*, Ekeren, Pandora, 2013.

[394] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

des ressources qu'ils peuvent convertir dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001.

Pendant les négociations de la proposition de directive de 2001, les entreprises de remorquage changent la manière dont ils représentent leurs intérêts à Bruxelles. En effet, au cours des négociations, ils déplacent le secrétariat de l'Association européenne de Londres à Bruxelles et recrutent un avocat en droit des Transports[395] pour représenter leurs intérêts auprès des acteurs administratifs et politiques européens[396]. Faute d'informations disponibles sur Internet concernant sa carrière, et n'ayant pu obtenir d'entretien[397], nous ne connaissons pas les ressources qu'il détient à sa prise de poste. Néanmoins, les papiers de position qu'il rédige dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » - alors qu'il est secrétaire général d'ETA depuis plus d'une dizaine d'années – montrent qu'il maîtrise mal les savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles (cf. chapitre 5). À l'instar des représentants des prestataires de lamanage et de pilotage, nous pouvons supputer que les entreprises de remorquage ont déjà fait l'expérience de la représentation d'intérêts au sein de l'espace portuaire et au niveau national, et en ont retiré des ressources qu'ils peuvent également mobiliser dans le cadre des négociations de la proposition de la directive de 2001.

De la même manière, nous disposons d'informations limitées pour reconstruire les actions entreprises par les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques au sein du champ de l'eurocratie et au sein des espaces bureaucratiques et politiques nationaux. À défaut d'avoir accès à des sources de première main, pour les retracer nous nous appuyons sur la littérature existante que nous recoupons avec les documents officiels de négociation publiés sur le site des institutions européennes et les données dont nous disposons dans le cadre de notre participation aux négociations du règlement « services portuaires » en tant que représentante d'intérêts de deux organisations nationales du secteur portuaire.

[395] Il reste en poste jusqu'en 2016, et représente les intérêts des entreprises de remorquage pendant les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 et celles de la proposition du règlement « services portuaires ». La nouvelle SG d'ETA, nommée en 2016 pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », ne dispose pas d'expérience professionnelle préalable dans la représentation d'intérêts à Bruxelles. Toutefois, elle a été acculturée à l'eurocratie par le biais de son mandat de vice-présidente du Comité économique et social européen, pendant 11 ans.

[396] Nous ne disposons pas d'information sur le profil du précédent secrétaire général d'ETA.

[397] Lorsque nous l'avons sollicité, il a décliné, nous redirigeant vers la nouvelle secrétaire générale nommée en 2016.

La littérature montre que les pilotes maritimes ont représenté leurs intérêts auprès des acteurs administratifs et politiques européens[398], ce que confirme le dépôt en commission parlementaire de plusieurs amendements excluant les services de pilotage du champ d'application de la proposition de directive de 2001. Interrogé sur les actions entreprises par les représentants des pilotes maritimes, un assistant parlementaire du groupe S&D relève que si, au début, ils ne connaissaient pas le processus décisionnel européen, les représentants des pilotes maritimes étaient « très organisés »[399] permettant ainsi à une « profession insignifiante de s'introduire au Parlement et de vraiment comprendre comment le système fonctionnait »[400].

Le dépôt en commission TREN d'amendements excluant les services de lamanage du champ d'application et les prises de parole des députés européens en séance plénière lors des débats précédant le vote de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement montrent que les organisations représentant les prestataires de lamanage se sont mobilisées[401]. Faute de connaître l'identité des représentants européens et nationaux des intérêts des lamaneurs lors des négociations de la proposition de directive de 2001, nous ne pouvons affirmer si le dépôt de ces amendements et le soutien apporté aux services de lamanage par des députés européens en séance plénière relèvent d'actions entreprises par les représentants d'EBA au sein du champ de l'eurocratie ou par les représentants nationaux des intérêts des lamaneurs. Le cas échéant, nous ne pouvons pas déterminer si ces derniers ont effectué du lobbying à Bruxelles auprès des députés européens de leur État membre ou s'ils agissent, eu égard à leurs ressources faiblement européanisées, du niveau national auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux.

---

[398] Decoene, Aurélie, « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », Courrier hebdomadaire du CRISP, vol.1966-1967, n° 21, 2007, p. 5-89.

[399] Beauvallet, Willy, "The European Parliament and the politicisation of the European space – the case of the two port packages", in Rowell Jay, Mangenot Michel (eds.), *Reassessing Constructivism. A Political Sociology of the European Union, Manchester*, Manchester University Press, 2010.

[400] *Ibid*.

[401] En première lecture, les députés européens membres de la commission TREN ne déposent pas d'amendement concernant les services de lamanage. À l'inverse, dans le cadre des travaux de 2ème lecture de la commission TREN, des députés européens en déposent. Par exemple, alors qu'en première lecture des députés européens français du groupe PPE-DE déposaient des amendements n'excluant que les services de pilotage, ils proposent en 2ème lecture d'exclure également les services de lamanage. De plus, un député européen espagnol du groupe GUE/NGL dépose un amendement proposant d'exclure les services de lamanage du champ d'application de la proposition. En outre, lors des débats précédant le vote en séance plénière de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement, des députés européens élus de plusieurs États membres et membres de plusieurs groupes politiques évoquent les services de lamanage. Par exemple, un député européen néerlandais s'exprimant au nom du groupe Verts/ALE indique son soutien à l'exclusion des services de lamanage du champ d'application. Un autre député néerlandais membre du groupe EDD mentionne les services de lamanage dans son intervention. Les amendements déposés par les députés européens en commission TREN et les interventions des députés européens en session plénière montrent que les représentants des lamaneurs espagnols, français et néerlandais ont effectué du lobbying entre la 1ère et la 2ème lecture.

En sus du déplacement du secrétariat d'ETA à Bruxelles, qui permet de présumer que le secrétaire général de l'Association européenne a entrepris des actions au sein du champ de l'eurocratie, des documents officiels nationaux[402] montrent que des représentants nationaux des entreprises de remorquage ont sollicité les acteurs administratifs et politiques de leur État membre.

S'appuyant sur leur expérience de la représentation d'intérêts au niveau national, les représentants des prestataires de services techniques nautiques emploient, pour diffuser leur cadrage concurrentiel de la libéralisation, des actions couvertes par le lobbying institutionnel.

Les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques adressent ainsi des courriers aux acteurs administratifs et politiques nationaux et européens. Leurs représentants participent également à des événements organisés à Bruxelles. Par exemple, ils participent à une audition organisée par le Comité économique et social européen le 18 juillet 2001, lors de laquelle ils expriment leur opposition à la proposition de directive de 2001. Empruntant aux « permanents » de la représentation d'intérêts, les représentants des prestataires de services techniques nautiques recourent à des argumentaires d'autorité pour appuyer leur cadrage. Ils s'appuient sur des arrêts de la CJUE accordant un rôle aux prestataires de service techniques nautiques dans la sécurité des opérations portuaires ou reconnaissant qu'ils accomplissent des missions de service public. Par exemple, les organisations représentant les lamaneurs utilisent l'arrêt de la CJUE Corsica Ferries SA du 18 juin 1998[403][404] reconnaissant le caractère de service public des services de lamanage et leur rôle dans la sécurité des opérations portuaires : « le service de lamanage constitue un service technique nautique essentiel au maintien de la sécurité dans les eaux portuaires, qui présente les caractéristiques d'un service public »[405]. Au niveau national, les représentants des prestataires de services

[402] Assemblée nationale française. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires (COM [2001] 35 final) et présenté par Daniel Paul, député, 20 décembre 2001.

[403] Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 17 mai 1994 dans l'affaire C-18/93 Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei piloti dcl porto di Genova, Recucil 1994, p.l-1824.

[404] La société Corsica Ferries déclare que le monopole des sociétés de lamanage en Italie, et le montant des redevances de service de lamanage sont contraires au règlement communautaire du 22 décembre 1986 qui étend aux transports le principe de libre prestation de services ainsi qu'aux dispositions des articles 85, 86 et 90 du Traité.

[405] Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 17 mai 1994 dans l'affaire C-18/93 Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei piloti dcl porto di Genova, Recucil 1994, p.l-1824, point 60.

« S'agissant de l'existence éventuelle d'une restriction à la libre prestation des services de transport maritime, il y a lieu d'observer que le service de lamanage constitue un service technique nautique essentiel au maintien de la sécurité dans les eaux portuaires, qui présente les caractéristiques d'un service public (l'universalité, la continuité, la satisfaction d'exigences d'intérêt public, la réglementation et la surveillance par l'autorité publique). Dès lors,

techniques nautiques recourent également à des arguments d'autorité. Par exemple, la Fédération française des pilotes maritimes (FFPM) rappelle aux acteurs administratifs et politiques européens que le Conseil d'État, dans son arrêt du 2 juin 1972, établit que « le service du pilotage dans les ports constitue un service public qui s'exerce sur le domaine public de l'État ».

Détenteurs de ressources faiblement européanisées et n'ayant pas anticipé l'agenda législatif, les représentants des prestataires de services techniques nautiques se heurtent à l'autonomie relative de l'espace politique et administratif européen. Néanmoins, les capitaux accumulés dans l'espace administratif et politique les pourvoient en moyens d'action dans le champ de l'eurocratie tout en agissant du niveau national auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux[406]. En faisant l'expérience de l'Europe, les représentants des prestataires de services techniques nautiques acquièrent des ressources adaptées au champ de l'eurocratie qu'ils mobiliseront dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004 et celles de la proposition du règlement « services portuaires ».

Conclusion

Afin d'expliquer la contestation de la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire, nous nous sommes intéressés dans ce chapitre aux discours des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires. Ce chapitre a donné à voir comment des organisations observant une position allant à rebours de celle défendue par la majorité des organisations des secteurs portuaire et du transport maritime – et diffusée par des « permanents » de la représentation d'intérêts – et dont les représentants sont peu connus des acteurs administratifs et politiques européens, tentent de modifier la perception qu'ont leurs interlocuteurs institutionnels de la libéralisation. En premier lieu, les représentants des

sous la réserve que le supplément de prix par rapport au coût effectif de la prestation corresponde bien au supplément de coût qu'implique le maintien d'un service universel de lamanage, l'obligation de recourir à un service de lamanage local, même si elle était susceptible de constituer une gêne ou une entrave à la libre prestation des services de transport maritime, pourrait être justifiée, au titre de l'article 56 du traité CE, par des considérations de sécurité publique invoquées par les groupes de lamaneurs et sur la base desquelles a été adoptée la réglementation nationale sur le lamanage ».

[406] Morival, Yohann. « Pourquoi et comment investir Bruxelles ? Le temps long de l'institutionnalisation du bureau permanent du CNPF à Bruxelles », dans H. Michel (dir.), *Représenter le patronat européen. Formes d'organisation patronale et modes d'action européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2013, p. 93–120.

opposants à la libéralisation des services portuaires déplacent les enjeux de la mobilisation des organisations qu'ils représentent en l'associant à la défense de l'intérêt général. Les fonctionnaires de la Commission ayant participé à la rédaction de la proposition de directive et les représentants des acteurs du transport maritime, qui, par ailleurs, bénéficierait de la libéralisation, associent en effet aux opposants de la libéralisation l'image d'acteurs s'accrochant à leurs privilèges. Ensuite, afin de délégitimer les valeurs que la Commission associe à la libéralisation, les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires, s'adressant à des acteurs administratifs et politiques favorables à la libéralisation, mobilisent des arguments – la sécurité, les qualifications professionnelles – qu'ils peuvent valider en dépit de la ligne politique concernant la libéralisation du groupe politique/du parti politique dont sont membres ces acteurs politiques. Pour les appuyer, ils emploient des données chiffrées et des arguments d'autorité. Ils valorisent également le « terrain » auprès d'acteurs politiques soucieux de mettre en scène leur proximité avec l'extérieur des espaces européens en invoquant notamment les effets sur le terrain de la mise en œuvre de la libéralisation dans les secteurs portuaire et maritime. Par ailleurs, les organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires peuvent également organiser des visites de terrain.

La mobilisation des « intermittents » dans le champ de l'eurocratie met en évidence comment des acteurs aux ressources faiblement adaptées au champ de l'eurocratie et maîtrisant mal les savoir-être et les savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles parviennent à contourner les barrières à l'entrée de cet espace. Leurs représentants recourent à différentes stratégies cumulatives à cet effet. Se servant des liens électoraux des députés européens avec des espaces extérieurs au champ de l'eurocratie, les représentants des organisations nationales nationalisent leur mobilisation. D'un côté, ils établissent des relations avec les députés européens de leur État membre respectif. De l'autre, agissant du niveau national, ils utilisent les ressources, notamment leurs réseaux d'acteurs administratifs et politiques nationaux, qu'ils ont accumulées dans cet espace[407]. Leur mobilisation met également au jour différentes modalités d'apprentissage des pratiques de la représentation d'intérêts à Bruxelles. Alors qu'ils ne sont pas formés à l'Europe, ils acquièrent les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts en pratiquant ; l'obtention de ces nouvelles connaissances les conduit en retour à adapter leurs modes d'action pour se rapprocher progressivement de ceux des

[407] Morival, Yohann. « Pourquoi et comment investir Bruxelles ? Le temps long de l'institutionnalisation du bureau permanent du CNPF à Bruxelles », dans Michel, Hélène (dir.), *Représenter le patronat européen. Formes d'organisation patronale et modes d'action européenne,* Bruxelles, Peter Lang, 2013, pp. 93-120.

« permanents »[408]. Les acteurs administratifs et politiques européens contribuent également à la réduction de la période d'adaptation de leurs pratiques en leur prodiguant des conseils. Ils participent en outre à l'augmentation de leurs ressources, notamment en termes de réseau, leur indiquant qui contacter, voire en les mettant en relation avec d'autres acteurs administratifs et politiques. La mobilisation des « intermittents » vérifie l'hypothèse d'une adaptation des formes d'action des représentants d'intérêts à l'espace dans lequel ils se mobilisent[409]. Pour amener les acteurs administratifs et politiques à partager leur représentation de la libéralisation, les représentants des intérêts des opposants à la libéralisation des services portuaires imitent en effet la manière dont les « permanents » construisent et diffusent leurs arguments. La capacité à agir des « intermittents » dans le processus législatif européen invite à relativiser l'étanchéité de l'espace politique et administratif européen à des représentants d'intérêts intervenant d'ordinaire dans l'espace politique et administratif national[410], et la nécessité de détenir des propriétés sociales spécifiques pour intervenir à Bruxelles[411].

Après avoir analysé la forme professionnalisée et bureaucratique d'action mobilisée par l'ensemble des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires, nous examinons, dans le prochain chapitre, le recours par les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises à des modes d'action contestataires (grèves, blocages de ports, manifestations à Strasbourg et à Bruxelles).

---

[408] Costa, Olivier, « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, pp. 147–168.

Courty, Guillaume et Michel, Hélène, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012, pp. 213–239.

Laurens, Sylvain, *Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015.

Lebrou, Vincent, *L'Europe loin de Bruxelles : acteurs, enjeux et controverses de la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne en France*, thèse de doctorat en Sciences politiques, Université de Strasbourg, 2015.

Kerduel, Carole, « Les représentants d'intérêts du secteur portuaire, un groupe en voie d'européanisation », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens, Bruxelles*, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

[409] Eising, Reiner, « Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union », *European Union Politics*, volume 8, n°3, 2007, pp.329–362.

[410] Courty, Guillaume, « Circulation et internationalisation des 'lobbyistes'. À la recherche des frontières de l'espace des professionnels de l'Europe », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européen*s, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

[411] Michel, Hélène et Robert, Cécile (dir.), *La fabrique des « Européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010.

Chapitre 2. Quand le lobbying institutionnel rencontre les répertoires d'action contestataire

Introduction

Les modes d'action contestataires se distinguent du lobbying institutionnel en ce qu'ils s'accomplissent le plus souvent en dehors de l'espace administratif et politique européen. À quelques exceptions[412], les travaux abordant leur mobilisation rendent compte du fait que les groupes d'intérêts à Bruxelles ne les déploient usuellement pas pour représenter leurs intérêts dans le cadre des négociations d'une proposition législative européenne. Alors que dans leur grande majorité les syndicats délaissent les actions contestataires en faveur du lobbying institutionnel pour représenter leurs intérêts dans le champ de l'eurocratie[413], les manutentionnaires de marchandises y recourent dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001. Ils déploient, au niveau national, et dans certains des espaces où sont installées des institutions européennes (Bruxelles et Strasbourg), des actions (grèves, arrêts de travail, blocages, manifestations) auxquelles ils ont déjà recours dans le cadre de négociations au sein de l'espace portuaire ou au niveau national pour défendre leurs intérêts[414]. Contrairement aux manutentionnaires de marchandises, les prestataires de services techniques nautiques ne déploient pas d'actions contestataires.

[412] Lefébure, Pierre et Lagneau, Eric, « Le moment Vilvorde : action protestataire et espace public européen », dans Balme, Richard, Chabanet, Didier, et Wright, Vincent (dir.), *L'Action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 495–529.

[413] Hyman, Richard, "Trade Unions and the Politics of the European Social Model", *Economic and Industrial Democracy*, volume 26, n°1, 2005, p.9–40.

Della Porta, Donatella et Caiani, Manuala, "Europeanization from Below? Social Movements and Europe", *Mobilization*, volume 12, n°1, 2007, p.1-20.

[414] Turnbull, Peter et Wass, Victoria, "Dockers and Deregulation in the International Port Transport Industry", dans McConville, James, *Transportation Regulation Matters*, London, Continuum International Publishing Group, 1997.

Des travaux analysant la mobilisation des manutentionnaires de marchandises pendant les négociations de la proposition de directive de 2001 en attribuent le recours aux effets limités – refus de la Commission d'accepter les amendements du Parlement supprimant l'auto-assistance ou excluant les services de pilotage du champ d'application de la proposition de directive de 2001 – des actions de lobbying institutionnel qu'emploient les organisations représentant les travailleurs portuaires auprès des acteurs administratifs et politiques à Bruxelles[415]. D'autres affirment que les représentants des travailleurs portuaires utilisent des actions contestataires devant le refus des acteurs du transport maritime, des autorités portuaires et des opérateurs de terminaux privés de négocier avec les travailleurs portuaires et les prestataires de services techniques nautiques par le biais du dialogue social[416]. Les actions contestataires sont pensées comme une solution déployée *a posteriori* pour pallier les effets limités des formes bureaucratiques d'action.

Minimisant le rôle du lobbying institutionnel dans le rejet de l'accord interinstitutionnel, les travaux analysant les négociations de la proposition de directive de 2001 l'imputent aux actions contestataires déployées au niveau national et à Bruxelles par les manutentionnaires de marchandises. Or, elles suscitent pourtant diverses réactions chez les députés européens en fonction du groupe au sein duquel ils sont membres. Par exemple, lors des débats précédant et suivant les votes en séance plénière, des députés européens appartenant à des groupes politiques de droite (PPE-DE, ELDR) reprochent aux organisations les représentant à Bruxelles les dégradations causées par les manutentionnaires de marchandises dans le cadre des manifestations organisées devant le Parlement européen à Strasbourg. Ainsi, alors qu'en associant la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire à la remise en cause de la sécurité des opérations portuaires et des qualifications des travailleurs portuaires, les organisations représentant les travailleurs portuaires à Bruxelles s'ingénient à obtenir le soutien de députés européens membres de groupes politiques de droite, ces débordements risquent inversement d'en aliéner leur soutien. Alors qu'elles peuvent produire des effets inverses à l'objectif recherché, comment les représentants à Bruxelles des travailleurs portuaires se servent-ils des actions contestataires pour défendre leurs intérêts ?

[415] Turnbull, Peter, "The War on Europe's Waterfront — Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*,, volume 2, n°44, 2006, pp. 305–326.
[416] *Ibid*.

En outre, alors qu'elles sont déployées dans un autre espace bureaucratique que celui dans lequel la proposition de directive de 2001 est négociée, comment les actions contestataires peuvent-elles produire des effets sur les acteurs impliqués dans les négociations ? Dans ce chapitre, nous étudions comment, en étant concomitamment déployées au lobbying institutionnel des représentants des travailleurs portuaires, les actions contestataires lui permettent de porter ses fruits.

Ce chapitre fait hypothèse que les actions contestataires permettent aux organisations représentant les travailleurs portuaires de s'arroger une place dans les négociations qu'elles n'auraient pas obtenue par le lobbying institutionnel. Dans une première partie, alors que la solidarité transnationale entre les organisations syndicales est faible (Baccaro et al., 2003), nous examinons comment les secrétariats des organisations supranationales représentant les travailleurs portuaires à Bruxelles parviennent à coordonner les actions des manutentionnaires de marchandises. Dans une deuxième partie, nous étudions ensuite comment la synchronisation des actions contestataires avec le calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles permet à des organisations, qui dénoncent publiquement avoir été écartées du processus de consultation de la Commission, ainsi qu'à leurs représentants d'avoir accès aux acteurs administratifs et politiques européens et d'inverser les rapporteurs de force initiaux (cf. chapitre 1).

Créer une solidarité entre les travailleurs portuaires

Les négociations de la proposition de directive de 2001 marquent moins un changement dans le type d'actions contestataires auxquelles les manutentionnaires de marchandises recourent, qui sont homologues à celles qu'ils déploient au niveau national, que dans l'échelle à laquelle ils se mobilisent. En effet, ils se mobilisent simultanément dans plusieurs ports de l'Union européenne. Avant les négociations de la proposition de directive de 2001, des travaux analysant leur mobilisation relèvent que les manutentionnaires de marchandises organisent des actions contestataires à l'échelle de l'entreprise qui les emploie ou des ports dans lesquels ils

opèrent, et à l'occasion, au niveau du *range* (rangée portuaire)[417] dans lequel se situe le port au sein duquel ils opèrent, voire au niveau national[418].

La coopération entre les organisations syndicales ne va pas de soi[419]. La mobilisation des manutentionnaires de marchandises en est un bon exemple. La redirection du trafic d'un port au sein duquel la manutention de marchandises n'est pas prise en charge vers un autre port du range représente une opportunité de revenus pour les manutentionnaires de marchandises opérant dans celui-ci. Alors que des manutentionnaires de marchandises pourraient bénéficier des actions contestataires organisées dans d'autres ports, l'enjeu pour les organisations représentant leurs intérêts à Bruxelles est de forger « une solidarité par-delà les frontières »[420].

La mobilisation des manutentionnaires de marchandises se construit ainsi pendant les négociations intra- et interinstitutionnelles de la proposition de directive de 2001 et par étapes[421] se chevauchant : déploiement d'actions contestataires au niveau national, déploiement simultané d'actions contestataires transnationales, mais limitées à quelques États membres, à l'initiative de représentants syndicaux de plusieurs États membres ou sous la coordination du secrétariat d'une ou plusieurs organisations supranationales, et déploiement simultané d'actions transnationales élargies, coordonnées par les secrétariats des trois organisations supranationales. Initialement, les organisations syndicales locales, régionales ou nationales, ou les manutentionnaires de marchandises à l'échelle du port dans lequel ils opèrent organisent des actions contestataires selon des logiques nationales sans qu'elles soient nécessairement coordonnées avec celles organisées par les organisations syndicales d'autres États membres ou au niveau des organisations supranationales. Elles correspondent à une logique « domestique » : elles sont organisées dans l'espace national et mises en scène comme luttant

[417] Le *range* – ou rangée portuaire – désigne une façade maritime où sont alignés plusieurs ports importants. L'alignement de ces ports et leur proximité géographique les place en concurrence d'autant que leur avant- et leur arrière-pays se chevauchent. Au sein de l'Union européenne, le *Northern range* ou la rangée nord-européenne comprend les ports de la mer du Nord de Dunkerque à Hambourg ; le port du Havre est intégré à ce range.

[418] Turnbull, Peter, "Contesting Globalization on the Waterfront", *Politics & Society*, volume 28, n°2, 2000, pp.367–391.

Turnbull, Peter, Sapsford, David. "Hitting the Bricks: An International Comparative Study of Conflict on the Waterfront", *Industrial relations*, volume 40, n°2, 2002, pp. 231-257.

[419] Gobin, Corinne. « De l'Union européenne à ... l'européanisation des mouvements sociaux ? », *Revue internationale de politique comparée*, volume 9, n°1, 2002, pp. 119-138.

[420] Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21-22, 2007, pp. 5-89.

[421] Hilal, Nadia, *L'eurosyndicalisme par l'action, cheminots et routiers en Europe*, L'Harmattan, Paris, 2007, 298 p.

contre des acteurs « extérieurs » menaçant les intérêts des travailleurs portuaires nationaux[422]. En outre, la communication est articulée autour de thématiques nationales. Par exemple, les organisations syndicales représentant les manutentionnaires de marchandises belges construisent un slogan – « Ne touchez pas à la loi Major ![423]» – se rapportant à la situation particulière des manutentionnaires de marchandises qu'elles représentent. À partir de l'été 2001, les secrétariats de la Fédération internationale des travailleurs des Transports (ITF) et de la Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF) joignent leurs efforts. Lors d'une réunion à Londres de la section « dockers » d'ITF en juillet 2001, les représentants des organisations syndicales nationales membres d'ITF adoptent la stratégie – articulée autour de l'usage concomitant du lobbying institutionnel et d'actions contestataires – qui sera suivie par les organisations syndicales nationales et l'organisation internationale pendant les négociations de la proposition de directive de 2001. Cette stratégie appelle notamment les secrétariats d'ITF et d'ETF ainsi que les organisations syndicales nationales leur étant affiliées à préparer « dans les prochains mois toute action qui puisse être nécessaire et appropriée pour convaincre le Parlement européen et le Conseil des ministres [Conseil de l'Union européenne] ». Ainsi, dans un deuxième temps, à compter de l'automne 2001[424], coordonnées par les secrétariats d'ITF et d'ETF, des actions contestataires sont déployées simultanément dans plusieurs ports de l'Union européens par des organisations syndicales affiliées à ces deux organisations supranationales. Néanmoins, compte tenu des désaccords entre les organisations syndicales nationales, et de la rivalité entre les organisations supranationales, des organisations syndicales nationales membres d'ITF et d'ETF ne participent pas à ces actions, de même que, à quelques exceptions, la plupart des organisations syndicales nationales affiliées au Conseil international des Dockers (IDC), la troisième organisation supranationale revendiquant représenter les intérêts des manutentionnaires de marchandises. À compter de l'année 2003, sous la pression d'organisations syndicales nationales, les secrétariats d'ITF, d'ETF et d'IDC travaillent finalement de concert à la coordination d'actions contestataires transnationales de telle sorte qu'elles sont organisées dans un nombre élargi de ports et d'États membres.

[422] Imig, Doug, et Tarrow, Sidney. « Chapitre 3. La contestation politique dans l'Europe en formation », dans Balme, Richard, Chabanet, Didier et Wright, Vincent, *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe.* Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 195-223.

[423] Le slogan dans sa langue originelle est « Handen af van de Havenarbeid wet Major! ».

[424] Les secrétariats d'ITF et d'ETF se rencontrent en septembre 2001 à Gênes afin de préparer la semaine d'action contre les pavillons de complaisance organisée du 24 au 28 septembre 2001 dans plusieurs ports de l'Union européenne.

Dans cette première partie, nous examinons comment, alors que les manutentionnaires de marchandises européens, opérant dans des ports de l'Union européenne pouvant être en concurrence, ne constituent pas un groupe, la solidarité ne survient pas à la publication de la proposition de la directive de 2001, mais résulte d'un travail de construction[425] opéré pendant les négociations de la proposition de directive de 2001 par les secrétariats des organisations supranationales représentant les intérêts des manutentionnaires de marchandises.

Après être revenus sur les obstacles se dressant contre la coopération des organisations syndicales nationales, nous examinons le rôle du secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et du président de la section « dockers » d'ETF dans la coordination des manutentionnaires de marchandises.

Obstacles à la coopération des organisations syndicales nationales

Plusieurs obstacles se dressent contre la coopération entre les manutentionnaires de marchandises : la position des organisations syndicales sur la libéralisation en lien avec les inégalités de trafic entre les ports, le droit du travail de chaque État membre, ainsi que la rivalité entre les organisations supranationales représentant les intérêts des travailleurs portuaires auprès des acteurs administratifs et politiques européens. Dans cette partie, nous étudions comment des intérêts individuels font obstacle à l'action collective.

La libéralisation, une opportunité pour certains travailleurs portuaires

À la fin des années 1980 , des autorités portuaires invoquent les opportunités économiques que représente l'ouverture à la concurrence afin d'obtenir l'adhésion des manutentionnaires de

[425] Imig, Doug, et Tarrow, Sidney. « Chapitre 3. La contestation politique dans l'Europe en formation », dans Balme, Richard, Chabanet, Didier et Wright, Vincent, *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe.* Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 195-223.

marchandises à des révisions de l'organisation du travail portuaire[426]. Des réformes d'emploi des manutentionnaires de marchandises interviennent dans plusieurs pays tels que la France, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Australie ou encore la Nouvelle-Zélande. Par exemple, en France, la réforme de 1992 fait basculer les manutentionnaires de marchandises français d'un régime de l'intermittence de l'emploi[427], leur étant spécifique, vers le droit commun du travail. Ils deviennent ainsi progressivement des salariés des entreprises de manutention sous contrats à durée indéterminée (CDI) ; ils relèvent de l'autorité de l'entreprise. La loi de 1992, qui rencontre « la farouche résistance »[428] des organisations représentant les manutentionnaires de marchandises, cherche à corriger les sureffectifs et intervient dans un contexte de crise économique et sociale[429].

Dans cette partie, nous étudions comment, selon une logique proche, le cadrage de la libéralisation relayé par les organisations représentant les acteurs du transport maritime (cf. chapitre 1) conduit des manutentionnaires de marchandises à soutenir la proposition législative de la Commission européenne visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires, et corollairement, à ne pas participer aux actions contestataires coordonnées par le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF.

En lien avec les déséquilibres relevés par la Commission dans la répartition du trafic maritime au sein du réseau transeuropéen de transport (réseau RTE-T), la position des manutentionnaires de marchandises concernant les effets prédits de la libéralisation sur le trafic maritime des ports dans lesquels ils opèrent explique que des organisations syndicales nationales ne répondent pas initialement aux appels à la mobilisation des organisations supranationales auxquelles elles sont affiliées. Au contraire, ils amènent leurs représentants syndicaux nationaux à soutenir auprès

[426] Hislaire, Loïc. *Dockers, corporatisme et changement*, Paris, Transports Actualités (Groupe Usine Nouvelle), 1993, 109p.

[427] Avant la réforme de 1992, les manutentionnaires de marchandises en France étaient embauchés à la journée ou à la demi-journée. Ils étaient titulaires d'une carte professionnelle, délivrée par l'autorité portuaire, conditionnant l'exercice du métier de manutentionnaire de marchandises. Les manutentionnaires de marchandises détenteurs de cette carte bénéficiaient d'une priorité à l'emploi. En outre, en cas de chômage dû aux irrégularités de trafic, elle leur ouvrait le droit à une « indemnité de garantie ». Des bureaux centraux de la main-d'œuvre (BCMO) jouaient le rôle de structure de travail temporaire et de placement des dockers auprès des entreprises de manutention portuaire.

[428] Pigenet, Michel. « Les identités ouvrières entre culture de métier, pratiques sociales et normes juridiques. L'exemple des dockers (1947-1992) », dans Le travail comme catégorie culturelle. Actes du 127ème Congrès national des sociétés historiques et scientifiques, « Le travail et les hommes », Nancy, 2002. Paris : Éditions du CTHS, 2008. pp. 131-138. (*Actes des congrès nationaux des sociétés historiques et scientifiques*, 127-9)

[429] Bordereaux, Laurent. *Le droit comme instrument de régulation des conflits en zone portuaire : L'exemple de la priorité d'embauche des dockers (XIXe XXe siècle)*, dans *La violence et la mer dans l'espace atlantique : XIIe-XIXe siècle* [en ligne]. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens la proposition de directive de 2001. Par exemple, les manutentionnaires de marchandises italiens et espagnols soutiennent initialement la mise en œuvre de l'auto-assistance dans le secteur portuaire qu'ils envisagent comme un moyen d'augmenter le trafic maritime dans les ports dans lesquels ils opèrent.

La « surprise » italienne

Dans la perspective du vote en session plénière du compromis issu des négociations en trilogues, le secrétariat d'ETF « découvre »[430] que les organisations syndicales italiennes membres de la Fédération européenne ont appelé les députés européens italiens à voter en faveur de l'accord interinstitutionnel (cf. chapitre 3).

Si les représentants des organisations syndicales nationales ne participent pas tous aux réunions organisées à Bruxelles par le secrétariat d'ETF, il est entendu qu'elles font remonter les problèmes que la position négociée suscite par rapport aux spécificités propres à chaque État membre et que, corollairement, en l'absence de commentaire, elles la soutiennent implicitement.

Alors que les représentants syndicaux des manutentionnaires de marchandises italiens ne participent pas aux réunions de la section « dockers » d'ETF, en partie pour des raisons linguistiques[431], les organisations syndicales italiennes ne notifient pas au secrétariat de l'organisation européenne dont elles sont membres qu'elles ne partagent pas la position arrêtée par la section « dockers » d'ETF.

La logique que les manutentionnaires de marchandises italiens et espagnols observent est similaire aux arguments présentés par la Commission et les représentants des acteurs du transport maritime : la libéralisation entraînera une diminution des coûts du transport maritime encourageant les acteurs du transport à favoriser le transport maritime afin d'acheminer les marchandises de telle sorte que le trafic maritime augmentera, et avec, les revenus que les manutentionnaires de marchandises peuvent tirer de leur activité professionnelle. Néanmoins, contrairement aux manutentionnaires de marchandises italiens, les organisations syndicales espagnoles s'associent au cours des négociations de la proposition de directive de 2001 aux actions contestataires coordonnées par les secrétariats d'ETF et d'ITF. Ce revirement peut être compris comme la double conséquence du cadrage construit par le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF sur les effets

[430] Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21-22, 2007, pp. 5-89.

[431] *Ibid*.

Les réunions de la section « dockers » d'ETF organisées à Bruxelles sont simultanément traduites en trois langues : allemand, anglais, français. Au sein des organisations européennes représentant les intérêts de leurs membres à Bruxelles, les membres du secrétariat maîtrisent au moins deux langues, l'anglais et leur langue maternelle. Ils communiquent usuellement à l'écrit et à l'oral avec leurs membres. Les membres des secrétariats peuvent également échanger à titre individuel avec les représentants de leurs membres dans leur langue, s'ils la maîtrisent. Même imparfaitement, la maîtrise de l'anglais est donc nécessaire aux représentants nationaux des membres d'une organisation européenne pour exprimer ses préférences, participer aux réunions organisées par le secrétariat de l'organisation européenne et échanger avec les représentants des autres membres de l'organisation européenne.

négatifs de la libéralisation (cf. chapitre 1), et de la réforme du travail portuaire conduite par le gouvernement espagnol. Le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF battent en effet en brèche auprès des représentants syndicaux nationaux le cadrage des organisations représentant les acteurs du transport maritime. Ils leur rappellent que, quel que soit le niveau d'activité du port dans lequel les manutentionnaires de marchandises opèrent, ils sont tributaires de la stratégie commerciale des acteurs du transport maritime. Si ceux-ci modifient les ports dans lesquels les navires qu'ils exploitent font escale, les manutentionnaires de marchandises peuvent connaître des revers de fortune. En Italie, un accord conclu entre les organisations syndicales et les organisations représentant les armateurs, les autorités portuaires et les opérateurs privés de terminaux, dont nous ne connaissons pas la teneur, empêcherait les manutentionnaires de marchandises de participer aux actions contestataires coordonnées par les secrétariats d'ITF et d'ETF[432].

Les intérêts économiques retardent (manutentionnaires de marchandises espagnols), voire empêchent (manutentionnaires de marchandises italiens), le passage de l'individuel au collectif. Alors que les bénéfices attendus de la libéralisation conduisent des organisations syndicales nationales à ne pas répondre aux appels à la mobilisation de l'organisation européenne à laquelle elles sont affiliées, la législation nationale freine également l'action collective.

La protection offerte par le droit du travail des États membres

Dans cette partie, nous étudions comment la protection accordée par la législation nationale aux manutentionnaires de marchandises associée à la méconnaissance de la hiérarchie des normes participe à ce que des organisations syndicales nationales ignorent initialement les appels à la mobilisation de l'organisation supranationale dont elles sont respectivement membres.

Les règles encadrant le travail des manutentionnaires de marchandises et les droits dont ils bénéficient varient en fonction de l'État membre dans lequel ils opèrent. Par exemple, au Royaume-Uni, depuis la suppression, en 1989, du système de travailleurs portuaires et

[432] Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21-22, 2007, pp. 5-89.

d'entreprises enregistrés (similaires à celui de la Belgique), la manutention de marchandises est encadrée par un régime de droit commun[433]. A contrario, en Espagne et en Italie, elle est régie par une législation dédiée. Enfin, en Allemagne et aux Pays-Bas, les relations entre les travailleurs portuaires et leurs employeurs sont négociées dans chaque port[434].

Les manutentionnaires de marchandises opérant dans des États membres dans lesquels le droit national protège leurs droits participent tardivement aux actions contestataires coordonnées par les secrétariats d'ITF et d'ETF ni ne recourent à des actions couvertes par le lobbying institutionnel, se considérant protégés. Par exemple, pendant les premiers mois qui suivent la publication de la proposition de directive, les représentants syndicaux des manutentionnaires de marchandises belges, qui bénéficient d'un statut protégé avec la loi Major, s'investissent peu dans la mobilisation. Ainsi, les manutentionnaires de marchandises belges ne participent pas aux premières actions contestataires coordonnées par le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF. Ils n'engagent des contacts avec les députés européens belges que vers la fin des négociations intra-institutionnelles de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement. Ce n'est que dans un deuxième temps, lorsque les représentants syndicaux comprennent que si la directive est adoptée, elle sera transposée dans la législation nationale, ce qui entraînera une modification de la loi Major, qu'ils, ainsi que les manutentionnaires affiliés aux organisations syndicales qu'ils incarnent, se mobilisent. Par exemple, en juin 2002, les organisations syndicales belges appellent à une grève de 24 heures dans les ports belges d'Anvers, 2ème port européen, de Gand, d'Ostende et de Zeebrugge, non-coordonnées avec les secrétariats d'ITF et d'ETF[435].

La méconnaissance du système décisionnel européen peut donc conduire des manutentionnaires de marchandises à pas ne pas participer aux actions contestataires coordonnées par les organisations supranationales. Par ailleurs, la rivalité entre les organisations supranationales revendiquant représenter les manutentionnaires de marchandises fait également obstacle à la coopération des organisations syndicales nationales leur étant affiliées.

---

[433] Services des affaires européennes, Sénat français, La manutention portuaire, janvier 1998, [en ligne], https://www.senat.fr/lc/lc31/lc31.html, (page consultée le 20 décembre 2022).

[434] *Ibid*.

[435] Des contacts entre des manutentionnaires de marchandises affiliés à des organisations syndicales rivales, et des organisations supranationales rivales, opérant dans des ports du range Nord (du port du Havre au port de Hambourg) se réunissent parallèlement aux réunions officielles de la section « dockers » d'ETF. Ce réseau d'acteurs participe à ce que les navires ne soient pas pris en charge le jour d'une action contestataire officielle organisée dans les ports rivaux.

La rivalité entre les organisations supranationales représentant les travailleurs portuaires

En effet, trois organisations supranationales se disputent la représentation des intérêts des manutentionnaires de marchandises auprès des acteurs politiques et administratifs européens (cf. chapitre 1) : la Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF), la Fédération internationale des travailleurs des Transports (ITF) et le Conseil international des dockers (IDC).

Les rivalités historiques entre ITF, ETF et IDC, ainsi que les concurrences entre les représentants de ces organisations supranationales freinent le déploiement simultané d'actions contestataires transnationales. Par exemple, sur fond de désaccord entre le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF (cf. chapitre 1), les manutentionnaires de marchandises allemands affiliés au syndicat Ver.di, que le président de la section « dockers » d'ETF représente au sein de la section « dockers » d'ITF (cf. chapitre 1), ne participent pas aux *stop-working meetings*[436] coordonnés par ITF, alors que des manutentionnaires de marchandises allemands affiliés à d'autres organisations syndicales y prennent part. Les représentants syndicaux nationaux peuvent néanmoins servir d'intermédiaire entre les représentants des organisations supranationales en concurrence. Par exemple, face à la réforme de l'organisation du travail portuaire qu'entreprend le gouvernement espagnol, les affiliés espagnols d'IDC pressent le secrétariat de l'organisation supranationale – qui a refusé de participer aux actions transnationales coordonnées par ITF et ETF, mais n'empêche pas les organisations syndicales nationales lui étant affiliées d'y prendre part[437] – d'appeler publiquement les organisations syndicales lui étant affiliées à s'y joindre. Sans qu'il ne coopère officiellement avec les secrétariats d'ITF et d'ETF, le secrétariat d'IDC publie un communiqué de presse officiel le 23 septembre 2001 dans lequel il donne son consentement à la participation des organisations syndicales affiliées à IDC aux actions contestataires coordonnées par les secrétariats d'ITF et d'ETF. En outre, des représentants syndicaux nationaux ou des manutentionnaires de marchandises sont connus pour savoir dépasser les rivalités entre les

[436] Ce sont des pratiques empruntées aux syndicats australiens et néo-zélandais consistant en des arrêts de travail des employés afin d'exprimer des désaccords sur leurs conditions de travail. La durée et le nombre annuel de *stop-work meetings* autorisés est encadré par la loi ; cette pratique n'est pas propre au secteur portuaire.

[437] IDC. *IDC statement*, Marseille, 23 septembre 2001.

organisations supranationales et leurs représentants en coordonnant des actions contestataires transnationales avec des représentants syndicaux nationaux ou des manutentionnaires de marchandises opérant dans d'autres ports d'un même range. À cet effet, ils s'appuient sur les canaux d'échange et de coopération déjà existants. Par exemple, en marge des réunions organisées à Bruxelles par le secrétariat d'ETF, les manutentionnaires de marchandises opérant dans des ports du range Nord (du port du Havre au port de Hambourg), représentés par ETF, organisent des réunions non officielles réunissant des manutentionnaires de marchandises, dont certains sont affiliés à des syndicats nationaux rivaux, membres d'ITF et d'IDC. Ces initiatives aboutissent à ce que, pendant les grèves organisées en juin 2002 dans les ports de la mer du Nord, les bateaux ne pouvant pas faire escale dans l'un des ports de la mer du Nord en grève ne soient pas pris en charge par un port concurrent où les manutentionnaires de marchandises ne sont pas en grève.

Les organisations supranationales représentant les travailleurs portuaires s'entendent finalement pour coordonner la mobilisation des organisations syndicales nationales leur étant affiliées. Des représentants d'ITF et d'IDC se rencontrent officiellement à Long Beach (États-Unis) lors de la première semaine d'août 2001 à l'occasion d'une conférence portant sur la solidarité internationale des travailleurs portuaires organisée par *International Longshore and Warehouse Union* (ILWU)[438], membre à la fois d'IDC et d'ITF. Dans ce contexte, les secrétariats d'ITF et d'IDC appellent officiellement à la solidarité[439]. Le co-coordinateur d'IDC, Julián Garcia, adresse un courrier (12 novembre 2001) au secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF reconnaissant les objectifs communs des deux organisations et appelant officiellement à la coopération des deux organisations. Les premières actions coordonnées par les secrétariats d'ETF et d'IDC – une grève paneuropéenne – se déroulent le 17 janvier 2003. Comme nous l'avions déjà montré dans le chapitre 1 en analysant la construction du cadrage des organisations représentant les travailleurs portuaires auprès des acteurs administratifs et politiques européens dans le cadre de négociations de la proposition de directive de 2001, bien que leur objectif soit commun (rejet de la proposition de directive de 2001 ou a minima exclusion des manutentionnaires de marchandises du champ d'application), les représentants des manutentionnaires de marchandises auprès des acteurs administratifs et

[438] Il s'agit d'un syndicat nord-américain défendant les intérêts des travailleurs portuaires, dont le réseau s'étend sur la côte Ouest des États-Unis, y compris Hawaï et l'Alaska, ainsi que la Colombie-Britannique au Canada.

[439] Turnbull, Peter, "The War on Europe's Waterfront — Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, n°44, volume 2, 2006, pp. 305–326.

politiques européens rivalisent pour la légitimité de représenter les manutentionnaires de marchandises.

Bien qu'ils exercent le même métier, et que leur statut et leur activité professionnelle soient mis en péril par une même menace extérieure, les manutentionnaires de marchandises ne se pensent initialement pas comme un groupe. Après avoir identifié les obstacles se dressant contre la coopération entre les organisations syndicales, nous analysons comment le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF entreprennent de rapprocher les organisations syndicales nationales.

Le rôle des organisations supranationales dans la coopération des travailleurs portuaires

Comme nous l'avons montré dans le chapitre 1, le narratif sur lequel s'entendent finalement les secrétariats d'ITF et d'ETF tient autant du discours argumentatif à destination des acteurs administratifs et politiques européens que d'un discours de ralliement en vue de permettre l'organisation d'actions contestataires transnationales. Alors qu'ils se servent des conditions d'emploi des gens de mer pour amener les manutentionnaires de marchandises à se penser comme un groupe, le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF diffusent auprès des organisations syndicales nationales l'idée selon laquelle la défense des emplois des manutentionnaires de marchandises passe par le déploiement, concomitamment aux actions de lobbying institutionnel qu'ils mettent en œuvre, d'actions contestataires transnationales. Respectivement anciens et actuels représentants syndicaux (cf. chapitre 1), le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF incitent les organisations syndicales nationales à recourir, dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, à des actions contestataires, déjà éprouvées au niveau national.

Néanmoins, des travaux analysant leur mobilisation montrent que les organisations syndicales rencontrent des difficultés à mobiliser leurs membres[440]. Le manque de réaction des représentants syndicaux nationaux au sein de la section « dockers » d'ETF pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » confirme les difficultés que les représentants des intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles rencontrent pour intéresser les représentants d'organisations syndicales nationales au processus décisionnel européen. En dépit des avertissements répétés de la secrétaire politique d'ETF chargée de la section « dockers », les organisations syndicales représentées au sein de celles-ci, à l'exception de celles représentant les manutentionnaires de marchandises, ne participent au lobbying institutionnel que tardivement dans le processus décisionnel (cf. chapitre 6).

Dans cette partie, nous étudions les actions qu'entreprennent le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF[441] aux fins de favoriser les échanges entre les manutentionnaires de marchandises, prémices au déploiement d'actions contestataires transnationales.

Après avoir montré comment ils utilisent les espaces de négociation déjà existants, nous analysons comment, afin de contourner les inerties, ils créent de nouveaux espaces et s'aident d'Internet pour communiquer sans intermédiaire avec les manutentionnaires de marchandises et pour les amener à se considérer comme un groupe.

Les groupes de travail, des espaces de négociation

Les actions collectives tendent à émerger de réseaux sociaux déjà existants au sein desquels les relations entre les acteurs sont caractérisées par la confiance et la réciprocité[442].

---

[440] Aspinwall, Mark, Greenwood, *Collective action in the European Union*: Interests *and the New Politics of Associability*, London, Routledge, 1998, 256p.

[441] En fonction des travaux analysant les négociations de la proposition de directive de 2001, le rôle du secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF ou du président de la section « dockers » d'ETF est plus ou moins prépondérant dans la coordination des organisations syndicales nationales.

[442] Imig, Doug, et Tarrow, Sidney. « Chapitre 3. La contestation politique dans l'Europe en formation », dans Balme, Richard, Chabanet, Didier et Wright, Vincent, *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe.* Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 195-223.

Dans cette partie, nous analysons comment les secrétaires politiques des sections « dockers » d'ITF et d'ETF se servent des espaces de négociation formels (et des canaux de communication) déjà existants, au sein de leur organisation respective, au sein des organisations syndicales nationales et entre celles-ci, pour amener les organisations syndicales à coopérer entre elles.

Les sections « dockers » respectives d'ITF et d'ETF constituent des espaces de socialisation entre les représentants syndicaux nationaux des organisations syndicales affiliées à ces deux organisations supranationales. D'un côté, elles permettent de créer ou de renforcer les relations entre les représentants syndicaux nationaux. De l'autre, elles représentent des occasions lors desquelles les représentants d'ITF et d'ETF peuvent les convaincre de mettre en œuvre et de coordonner des actions collectives transnationales. Alors que dans un premier temps, les actions contestataires sont organisées selon des logiques nationales, le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF obtiennent l'accord des organisations syndicales nationales pour les coordonner. Cet accord est rendu possible par le fait que les représentants des organisations syndicales nationales leur reconnaissent une autorité : les représentants des organisations supranationales détiennent davantage de ressources adaptées au champ de l'eurocratie, qu'ils cumulent avec une expérience de la représentation syndicale. En outre, ils entretiennent des contacts avec la grande majorité des syndicats nationaux, comprennent l'organisation de la représentation syndicale des manutentionnaires de marchandises[443], et ce faisant, connaissent les rivalités existant entre des organisations syndicales nationales. Les espaces institutionnalisés de négociation au sein des organisations supranationales permettent aux représentants des organisations nationales de se connaître, et usuellement, de s'entendre sur une stratégie commune.

Les groupes de travail des organisations supranationales favorisent les échanges entre les représentants des organisations syndicales nationales qui y participent. Néanmoins, ces espaces de négociation institutionnalisés sont également l'objet d'inerties que le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF contournent en créant de nouveaux espaces de négociation.

[443] Ramsay, Harvie, "Solidarity at last? International trade unionism approaching the millennium", *Economic & Industrial Democracy*, volume 18, n°4, 1997, pp.503–37.

La suppression des interlocuteurs intermédiaires

La Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF) et la Fédération internationale des Transports (ITF) tentent, avec des résultats divers, de planifier des actions contestataires organisées simultanément dans plusieurs ports de l'Union européenne. Devant les résistances qu'ils observent parmi les organisations syndicales nationales affiliées à ITF et ETF, le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF établissent une communication sans intermédiaire avec les manutentionnaires de marchandises et créent de nouvelles opportunités pour qu'ils puissent se rapprocher.

Au sein des organisations européennes, les membres du secrétariat de ces organisations n'entretiennent habituellement pas de contacts directs avec les acteurs du secteur qu'ils représentent ; ce sont les représentants des organisations nationales qui servent d'intermédiaires. Par exemple, dans le cadre de la rédaction des papiers de position d'une organisation européenne, les représentants des organisations nationales qui en sont membres envoient leurs positions consolidées respectives : les éléments qu'ils font remonter au secrétariat de l'organisation européenne ont déjà été négociés et rédigés avec l'appui des acteurs que l'organisation nationale représente. Si le secrétariat de l'organisation européenne requiert des précisions, les représentants nationaux les sollicitent auprès de leurs membres et les transmettent au secrétariat de l'organisation européenne. Néanmoins, des acteurs sectoriels peuvent participer à des espaces de négociations « techniques » au sein de l'organisation européenne. Par exemple, au sein de l'association européenne représentant les autorités portuaires (ESPO), tandis que les représentants des organisations nationales participent au groupe de travail définissant la stratégie de l'Association européenne, des représentants des autorités portuaires (directeurs de ports, chargés des affaires juridiques ou économiques des ports, etc.) participent en revanche aux réunions des groupes de travail « techniques ». Rompant avec les pratiques usuellement observées entre le secrétariat des organisations européennes et les acteurs sectoriels qu'elles représentent, le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF contactent directement les manutentionnaires, utilisant les ressources du secrétariat de l'organisation supranationale qu'ils représentent. En supprimant les intermédiaires, ils réduisent la distance entre les manutentionnaires et les représentants de leurs intérêts auprès des acteurs administratifs et

politiques dans le cadre du processus de décision européen[444]. Dérogeant à la chaîne de communication usuelle – consistant à communiquer des informations aux représentants des organisations syndicales nationales qui les transmettent à leur tour aux travailleurs portuaires – les secrétariats d'ITF et d'ETF communiquent directement avec les travailleurs portuaires afin de les intéresser aux négociations de la proposition de directive de 2001. En supprimant les intermédiaires, ils cherchent également à instiller de manière plus prégnante le danger que représente la proposition de directive de 2001 pour l'organisation de la manutention de marchandises dans les ports européens.

Internet joue un rôle dans la communication sans intermédiaire entre les secrétariats d'ITF et d'ETF et les manutentionnaires de marchandises. Il leur permet d'envoyer aux manutentionnaires de marchandises des courriers électroniques réguliers rendant compte de l'avancement des négociations et des résultats obtenus auprès du Parlement et du Conseil par le biais du lobbying institutionnel et des actions contestataires déployées au niveau national. Les échanges ne s'effectuent pas à sens unique. Les manutentionnaires de marchandises peuvent également solliciter leurs représentants syndicaux nationaux et les secrétariats des organisations supranationales représentant leurs intérêts auprès des acteurs administratifs et politiques européens afin d'échanger sur les négociations de la proposition de directive de 2001 ainsi que sur l'organisation d'actions contestataires au niveau national et à Strasbourg.

Pour répondre aux difficultés qu'ils rencontrent à créer une solidarité entre les organisations syndicales d'États membres différents par le biais de leurs représentants syndicaux au sein des espaces institutionnalisés de négociation, le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF cherchent également à créer des liens entre les manutentionnaires de marchandises. Dans cette perspective, ils établissent de nouveaux espaces afin qu'ils puissent se rencontrer. Par exemple, le secrétariat d'ITF organise pendant la semaine dédiée aux pavillons de complaisance des événements tels que les *stop-work meetings* pendant lesquels des manutentionnaires de marchandises belges, néerlandais, et britanniques se rencontrent dans les cantines ou les locaux des syndicats. Ces événements procurent à des manutentionnaires de marchandises des espaces pour échanger sur l'organisation des services

[444] Crouch, Colin. *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford, Clarendon, 1993, 401p.
Stevis, Dimitris. "Unions, capitals and states: competing (inter) nationals in North American and European integration", dans Harrod, Jeffrey et O'Brien, Robert (dir.), *Global Unions? Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*. London, Routledge, 2002, pp. 130–50.

de manutention de marchandises dans les ports dans lesquels ils opèrent, sur leurs conditions de travail, etc. Alors qu'ils entretiennent usuellement des contacts limités, et peuvent, s'ils opèrent dans des ports appartenant au même range, être en concurrence, des manutentionnaires de marchandises peuvent se rapprocher, partageant une expérience professionnelle commune : ils exercent le même métier, prestent des services aux mêmes compagnies maritimes, et dépendent de la politique commerciale des acteurs du transport maritime[445]. Dans leur communication interne, les secrétariats d'ITF et d'ETF insistent d'ailleurs sur le sort commun des manutentionnaires de marchandises, et tempèrent les rivalités pour insister sur les similitudes. La multiplication des contacts entre des professionnels opérant dans des États membres différents permet l'émergence d'une identité de groupe[446]. Faute de parvenir à rapprocher les organisations syndicales par le biais de leurs représentants dans les espaces institutionnalisés de négociation internes aux organisations supranationales, le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le président de la section « dockers » d'ETF recourent aux professionnels que ces organisations représentent. Ce faisant, ils contournent le fonctionnement hiérarchique habituellement observé entre les organisations supranationales et les organisations nationales qui en sont membres.

En créant de nouveaux espaces au sein desquels ils peuvent échanger, et en supprimant les intermédiaires, le secrétaire politique de la section « dockers » d'ITF et le Président de la section « dockers » d'ETF permettent aux manutentionnaires de marchandises de s'organiser en tant que groupe. L'émergence d'une solidarité entre les manutentionnaires de marchandises permet le déploiement simultané d'actions contestataires transnationales. Les représentants d'intérêts s'en servent pour appuyer les actions de lobbying institutionnel auxquelles ils recourent concomitamment à Bruxelles.

[445] Les échanges des manutentionnaires de marchandises belges avec des manutentionnaires de marchandises relevant du droit commun leur font d'ailleurs prendre conscience qu'ils pourraient également être impactés en dépit du cadre protecteur que leur offre la Loi Major.

[446] Tarrow, Sidney, « Transnational politics: contention and institutions in international politics », *Annual Review of Political Science*, volume 4, n°1, 2001, pp. 1–20.

S’arroger un rôle homologue à celui des « permanents » dans le processus décisionnel

À la publication de la proposition de directive de 2001, les organisations nationales et supranationales représentant les travailleurs portuaires se trouvent à la périphérie du groupe des représentants d’intérêts du secteur portuaire compte tenu des positions qu’elles observent sur la libéralisation, et des ressources de leurs représentants (cf. chapitre 1). Dans cette partie, nous analysons, comment, alors qu’ils sont peu connus, et encore moins reconnus des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens, les actions contestataires offrent aux représentants des intérêts des travailleurs portuaires une place à la table des négociations.

Après avoir montré comment les secrétariats des organisations supranationales représentant les intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles synchronisent les actions contestataires déployées au niveau national avec le calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles, nous examinons comment elles permettent à leurs représentants d’avoir accès à des acteurs administratifs et politiques européens. Enfin, nous analysons comment en créant un problème de politique publique au niveau national, elles cherchent à conduire les États membres à défendre des amendements dans les espaces de négociation du Conseil reprenant leurs préférences.

Synchronisation des actions contestataires avec le calendrier des négociations

Dans le chapitre 1, nous avons montré qu’au sein des organisations nationales et supranationales la représentation d’intérêts auprès des acteurs administratifs et politiques est prise en charge par des permanents syndicaux, dont les connaissances du système institutionnel et du processus décisionnel européens sont limitées, et qui maîtrisent de manière approximative les savoir-faire de la représentation d’intérêts à Bruxelles.

Dans cette partie, nous examinons comment le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF et le Président de la section « docker » d'ETF, en synchronisant les actions contestataires avec le calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles, exercent une pression sur les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens afin qu'ils reprennent leurs suggestions d'amendements et soutiennent leurs préférences.

Les actions contestataires, déployées au niveau national comme dans le champ de l'eurocratie, sont fixées à des moments clefs de la procédure, tels que les débats en commission parlementaire, les réunions des formations du Conseil, la veille ou le jour des votes au Parlement, en commission parlementaire ou en séance plénière, etc. Plusieurs actions contestataires sont coordonnées avec le calendrier des négociations intra-institutionnelles du Parlement. Ainsi, alors qu'un échange de vues est programmé en commission parlementaire, des grèves de deux ou trois heures sont organisées de manière simultanée dans plusieurs ports de l'Union européenne au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Grèce, en Norvège, au Portugal et en Suède. De la même manière, lors du vote en séance plénière de la position de 1ère lecture du Parlement (14 novembre 2001), le secrétariat d'IDC coordonne, en novembre 2001[447], des grèves organisées dans des ports français, grecs, portugais, et espagnols[448]. Similairement, une grève paneuropéenne est organisée le 17 janvier 2003 dans des ports allemands, belges, chypriotes, finlandais, français (sauf Calais et Dunkerque), néerlandais et norvégiens, en amont du dernier échange des députés européens membres de la commission chargée de la politique régionale, des transports et du tourisme (TREN) avant le vote de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement en commission parlementaire (18 février 2003)[449]. Il s'agit de la première action coordonnée par deux des trois organisations supranationales, ETF et IDC, représentant les intérêts des manutentionnaires de marchandises à Bruxelles. Dans leur communication portant sur les actions contestataires déployées au niveau national, les organisations supranationales font la démonstration du nombre en arguant que les actions contestataires transnationales ont rassemblé plus de 20 000 dockers. De nouveau, dans

[447] Les députés européens membres de la commission TREN échangent sur les négociations de la proposition de directive de 2001 le 27 novembre 2002.

[448] Les organisations syndicales italiennes publient un communiqué de presse soutenant les grèves, mais les manutentionnaires de marchandises italiens n'y participent pas.

[449] En Belgique, à Chypre et en Finlande, la grève dure vingt-quatre heures. En parallèle, en Espagne se déroulent des actions illégales de solidarité, alors que plusieurs grèves sont déjà programmées la semaine suivante pour contester la réforme de l'organisation du travail portuaire proposée par le gouvernement espagnol. Les secrétariats des organisations supranationales demandent aux organisations syndicales nationales leur étant affiliées de prendre toutes les dispositions légales nécessaires, en prévenant les autorités et les employeurs en fonction des règles nationales encadrant les actions collectives. Par ailleurs, le secrétariat d'ITF s'engage à prévenir les secrétariats d'ESPO, de FEPORT et d'ECSA.

la perspective du vote en session plénière de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement (11 mars 2003), des grèves de 48h sont organisées dans la plupart des ports de Belgique, d'Espagne, de Finlande et de France, tandis que des arrêts de travail sont effectués dans des ports allemands, chypriotes, et danois[450]. Le jour du vote, les manutentionnaires de marchandises manifestent devant le Parlement ; les organisations les représentant annoncent que 3500 manutentionnaires de marchandises y participent. Lors des débats précédant le vote en séance plénière de la position de 2ème lecture du Parlement, des députés européens membres du groupe GUE/NGL expriment publiquement leur soutien aux manutentionnaires de marchandises.

Si la majorité des actions contestataires sont synchronisées avec le calendrier des négociations intra-institutionnelles du Parlement européen, d'autres actions contestataires sont également organisées en concordance avec les négociations intra-institutionnelles du Conseil. Par exemple, alors que les ministres des Transports se réunissent à Bruxelles en juin 2002 – un accord est trouvé en groupe de travail le 17 juin 2002 – pour échanger sur les négociations relatives à la proposition de directive de 2001, les organisations syndicales allemandes appellent à la grève pour 24h. Cet appel à la grève fait des émules puisque des grèves sont également arrêtées dans d'autres ports de la mer Baltique et de la mer du Nord[451]. Des actions contestataires sont également déployées pendant les négociations interinstitutionnelles. Le 29 septembre 2003, le jour où il est annoncé que le comité de conciliation est parvenu à un accord, des manifestations sont organisées à Rotterdam, réunissant 9 000 manutentionnaires de marchandises[452], et à Barcelone, réunissant 6 000 manutentionnaires de marchandises[453], demandant aux représentants des colégislateurs de rejeter la proposition de directive de 2001. L'asymétrie entre le nombre d'actions contestataires concordant avec les négociations intra-institutionnelles et celles synchronisées avec les négociations intra-institutionnelles du Conseil et les négociations interinstitutionnelles peut s'expliquer par le fait que les informations portant sur le calendrier des négociations intra-institutionnelles du Parlement sont plus facilement disponibles pour les organisations représentant les travailleurs portuaires ; leurs représentants

[450] Les modalités de ses arrêts de travail, notamment leurs durées, et la manière dont ils sont organisés dépendent des organisations syndicales locales ou nationales.
[451] Le secrétariat d'ITF joue un rôle limité dans la coordination de ces actions contestataires.
[452] Selon les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises coordonnant la manifestation.
[453] Selon les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises coordonnant la manifestation.

peuvent les obtenir sur le site du Parlement européen ou auprès des acteurs administratifs et politiques du Parlement avec lesquels ils entretiennent des contacts.

En déployant des actions contestataires au niveau national pendant les négociations intra-institutionnelles, les organisations représentant les intérêts des manutentionnaires de marchandises à Bruxelles cherchent à exercer une pression sur les amendements que déposent et négocient les députés européens en commission parlementaire, les positions qu'observent les représentants des États membres au sein des différents espaces de négociation, et les dispositions du compromis interinstitutionnel que négocient les représentants du Parlement et du Conseil au sein du comité de conciliation. En organisant des actions contestataires, au niveau national ou à Strasbourg devant le Parlement, en amont des votes en commission parlementaire ou en session plénière du Parlement, les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises exercent une pression sur le vote des députés européens, en particulier ceux élus d'une circonscription maritime. En effet, les résultats des votes en session plénière, et dans une moindre mesure en commission parlementaire[454], sont publics : ils sont publiés sur le site Internet du Parlement. Les votes en commission parlementaire comme les séances plénières peuvent être suivis physiquement au Parlement ou par le biais des pages dédiées sur le site Internet du Parlement. Par conséquent, en particulier s'ils sont élus d'une circonscription maritime, le vote des députés européens peut être utilisé par des organisations représentant des opposants à la libéralisation des services portuaires contre les députés européens. Par exemple, en séance plénière, des groupes politiques d'extrême gauche ont déposé des demandes de vote par appel nominal sur certains amendements afin que le détail du vote des députés européens apparaisse dans le compte rendu de la séance plénière.

En coordonnant les actions contestataires que les manutentionnaires de marchandises déploient au niveau national, et à Strasbourg, avec les négociations intra- et interinstitutionnelles, les représentants des intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles accentuent la pression sur les acteurs administratifs et politiques négociant la position de négociation de l'institution qu'ils représentent et l'accord interinstitutionnel. Nous étudions comment les ressources qu'ils retirent

[454] Dans les comptes rendus des commissions parlementaires, les votes s'effectuent majoritairement à main levée de telle sorte qu'à défaut d'avoir assisté au vote en ligne ou physiquement, il est plus difficile de déterminer la position (pour, contre ou abstention) observée par les députés européens en commission parlementaire.

de cette synchronisation permettent aux représentants des travailleurs portuaires de surmonter les barrières à l'entrée du champ de l'eurocratie.

Modification du rapport de force à Bruxelles

Les actions contestataires permettent en effet aux représentants syndicaux nationaux de rencontrer des acteurs administratifs et politiques européens de leur État membre. Elles amènent également les représentants des États membres à reprendre les préférences des organisations représentant les travailleurs portuaires.

Effacement des effets de clôture

Comme nous l'avons montré dans le chapitre 1, au début des négociations de la proposition de directive de 2001, les représentants à Bruxelles des travailleurs portuaires sont peu connus des acteurs administratifs et politiques européens.

En marge des actions contestataires déployées au niveau national, les représentants syndicaux nationaux rencontrent des députés européens de leur État membre siégeant au Parlement européen lors des négociations de la proposition de directive de 2001. Par exemple, en Italie, des représentants syndicaux rencontrent des élus italiens nationaux et des députés européens italiens.

Par ailleurs, le déploiement à répétition d'actions contestataires au niveau national, les conséquences économiques et les perturbations de la chaîne logistique qu'elles entraînent conduisent les acteurs administratifs et politiques nationaux à rencontrer des représentants syndicaux de leurs États membres, qu'ils avaient pu jusqu'alors écarter en ce que les préférences qu'ils défendent ne sont pas alignées avec celles observées par le gouvernement, aux fins de négocier un arrêt des actions contestataires. Peu connus des acteurs administratifs et politiques européens et écartés par les acteurs administratifs et politiques nationaux au début des négociations, les actions contestataires permettent aux représentants nationaux et européens

des manutentionnaires de marchandises de rencontrer des acteurs auxquels il aurait été plus long et difficile d'avoir accès par le biais du lobbying institutionnel.

Après avoir montré comment les actions contestataires permettent aux représentants des manutentionnaires de marchandises de se créer un réseau d'acteurs administratifs et politiques nationaux et européens, nous étudions comment ils en servent de levier de négociation avec les représentants des États membres.

Création d'un problème de politique publique dans l'espace administratif et politique national

Dans le cadre de modifications locales apportées à l'organisation du travail portuaire et de réforme portuaire nationale menaçant le statut des manutentionnaires, les organisations les représentant utilisent déjà des actions contestataires comme levier de négociation avec les autorités portuaires et les acteurs administratifs et politiques nationaux[455]. La publication d'une proposition législative européenne menaçant leur statut place les négociations dans un espace administratif et politique au sein duquel les ressources des représentants syndicaux nationaux sont inadaptées, et prive les organisations syndicales représentant les manutentionnaires de marchandises de leurs répertoires d'actions habituels[456]. En effet, l'espace administratif et politique européen est structuré autour de logiques empruntant plutôt aux processus bureaucratiques[457]. À la publication de la proposition de directive de 2001, les enjeux de la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence sont sectoriels.

Dans cette partie, nous examinons comment en créant un problème de politique publique au niveau national, les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises

[455] Turnbull, Peter et Wass, Victoria, "Dockers and Deregulation in the International Port Transport Industry", dans McConville, James, *Transportation Regulation Matters*, London, Continuum International Publishing Group, 1997.

[456] Tilly, Charles. « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième* Siècle, n°4, 1984, pp. 89-108.

[457] Robert, Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n°11, 2003, p. 57–78.
Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012, 368p.

cherchent à faire reprendre aux représentants des États membres dans lesquels ces actions sont déployées leurs préférences dans les espaces de négociation au sein du Conseil.

Les manutentionnaires de marchandises recourent à deux types d'actions contestataires : d'un côté, les grèves, les blocages, les arrêts de travail déployés au niveau national dans les ports pendant les négociations intra- et interinstitutionnelles, de l'autre, les manifestations organisées à Strasbourg dans la perspective du vote en séance plénière des positions de négociation du Parlement européen et de l'accord interinstitutionnel. Contrairement aux manifestations organisées devant le Parlement européen – exception faite des dégâts matériels collatéraux – les actions contestataires déployées au niveau national entraînent des répercussions économiques pour les acteurs du transport maritime, les ports et les États membres. Pour les acteurs du transport maritime, les actions contestataires augmentent les coûts d'escale dont ils s'acquittent, les navires étant bloqués à quais et les conduisent à recourir à des moyens d'acheminement parfois plus longs, et donc plus onéreux. Pour les gestionnaires de ports ou les autorités portuaires de l'Union européenne, les actions contestataires représentent une perte de revenus en ce que les compagnies maritimes modifient leur route pour éviter de faire escale dans un port de l'Union européenne, et que les acteurs du transport de marchandises, lorsqu'il s'agit du transport maritime à courte distance, reportent le transport de marchandises vers d'autres modes de transport. Enfin, eu égard à la fonction des ports, les actions contestataires créent des ruptures dans la chaîne d'approvisionnement des États membres. La coordination opérée par les secrétariats des organisations supranationales représentant les travailleurs portuaires conduit à l'organisation d'actions contestataires de manière simultanée dans des ports de l'Union européenne appartenant à un même range. La coopération entre les manutentionnaires de marchandises permet que le trafic ne soit pas redirigé vers un autre port du range afin que les marchandises puissent être chargées ou déchargées dans un autre port. Les actions contestataires déployées par les manutentionnaires de marchandises au niveau national ont ainsi pour effet d'empêcher le chargement et le déchargement des marchandises et de ralentir les chaînes d'approvisionnement au sein du marché unique ainsi que le trafic maritime international. Leur positionnement dans la chaîne d'approvisionnement – ils chargent et déchargent les marchandises – couplé à la fonction des ports – ils constituent des portes d'entrée et de sortie des marchandises vers et depuis marché unique[458] – confère un levier de négociation

[458] Les ports constituent des portes d'entrée et de sortie d'une grande proportion des biens circulant au sein de l'Union européenne (30 % des échanges intracommunautaires transitent par les ports maritimes) et de l'immense majorité de ceux qui y entrent et en sortent (90 % des échanges extracommunautaires).

aux organisations représentant les intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001.

En déployant des actions contestataires au niveau national, les organisations syndicales nationales « ramènent » les négociations dans l'espace administratif et politique national, et déplacent les enjeux de la proposition de directive de 2001. Dans le chapitre 1, nous avons montré comment, en modifiant le cadrage des effets de la libéralisation, les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises cherchent à déplacer les enjeux de la mobilisation des manutentionnaires de marchandises. Similairement, en recourant à des actions contestataires au niveau national, les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises cherchent à élargir les enjeux de la négociation de la proposition de directive de 2001. Eu égard à la fonction des ports dans la distribution des marchandises de/vers l'arrière-pays, les actions contestataires peuvent en déréglant l'acheminement de marchandises, entraîner des pénuries de denrées. Par exemple, à la suite d'une action contestataire déployée dans le port d'Anvers – 2ème port européen et 4ème port dans le classement des ports mondiaux au moment des négociations de la proposition de directive de 2001 – la direction du port indique qu'il était « entièrement paralysé » et qu'une centaine de bateaux attendaient « pour être chargés ou déchargés »[459]. Commentant sur les conséquences économiques d'une grève déclenchée le 7 juin 2002 dans les ports d'Anvers, d'Ostende, de Gand, de Zeebrugge et de Bruxelles, un « administrateur délégué de la communauté anversoise des intérêts portuaires évaluait le coût de cette action dans les ports à 15 millions d'euros pour l'économie belge »[460]. Similairement, la Fédération patronale des ports belges (FEB) et l'Association flamande des ports déclarent que les actions contestataires déployées par les manutentionnaires de marchandises dans les ports belges « risque[nt] de nuire gravement à l'image de la Belgique »[461] et « menace[nt] la position concurrentielle des ports belges par rapport à l'étranger »[462]. Ce faisant, les négociations de la proposition de directive de 2001 ne se réduisent plus à la remise

Union européenne. Livre vert du 10 décembre 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, COM(97) 678 final, 10 décembre 1997.

[459] Le Monde. Important mouvement de grève dans les ports et docks européens, [en ligne], https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/10/important-mouvement-de-greve-dans-les-ports-et-docks-europeens_312405_1819218.html, (page consultée le 02 janvier 2023).

[460] La Dernière Heure/Les sports (DH/Les Sports+). Dockers belges en grève, [en ligne], https://www.dhnet.be/actu/economie/2002/06/07/dockers-belges-en-greve-CUTOC2H5KBA7NB3KEICUL4JOAM/, (page consultée le 02 janvier 2023).

[461] La Libre, Inquiétudes face à la grève, [en ligne], https://www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/2003/09/11/inquietudes-face-a-la-greve-O5EWH2EBRJE2FE57MQZEGMWA74/, (page consultée le 02 janvier 2023).

[462] *Ibid*.

en cause du statut des manutentionnaires de marchandises, mais deviennent un problème de politique publique dans l'espace national. En déployant des actions contestataires au niveau national, les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises cherchent à ce que les États membres soutiennent au sein des espaces de négociation du Conseil des amendements pour résoudre ce problème, c'est-à-dire des amendements satisfaisant les préférences des organisations représentant les travailleurs portuaires pour faire cesser les actions contestataires. Indirectement, au regard des conséquences économiques de ces actions sur les revenus des acteurs du transport maritime, leurs représentants à Bruxelles et au niveau national, peuvent, également, aux fins de faire s'arrêter les actions contestataires déployées par les manutentionnaires de marchandises, revenir sur les positions qu'ils ont relayées auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens et les encourager à soutenir des amendements reprenant les préférences des travailleurs portuaires[463] (cf. chapitre 3). Par exemple, alors que les représentants du gouvernement belge soutiennent l'auto-assistance dans les espaces de négociation du Conseil (cf. chapitre 3), le ministre belge du Travail Franck Vandenbroucke (socialiste flamand), s'est félicité du rejet de l'accord interinstitutionnel en séance plénière[464]. Les actions contestataires déployées au niveau national constituent un moyen pour les représentants des manutentionnaires de marchandises de s'arroger une place dans les négociations qu'ils n'auraient pas obtenue par le lobbying institutionnel en raison des positions que leur organisation observe sur l'ouverture à la concurrence des services portuaires.

Conclusion

Ce deuxième chapitre s'est attaché à replacer le recours à des actions contestataires (grèves, blocages, arrêts de travail, manifestation) dans la représentation des intérêts des travailleurs portuaires à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001. À sa publication, pas ou peu connus des acteurs administratifs et politiques européens, leurs représentants se situent à la périphérie du groupe des représentants d'intérêts des secteurs portuaire et maritime, d'autant que leur position sur la libéralisation est marginale parmi les

[463] Leiren, Merethe Dotterud, D*ifferentiated European Integration: Liberalisation of Post, Public Transport and Ports*, University of Agder, 2013.

[464] Le Monde. Strasbourg rejette la libéralisation des activités portuaires, [en ligne], https://www.lemonde.fr/europe/article/2003/11/24/strasbourg-rejette-la-liberalisation-des-activites-portuaires_343097_3214.html, (page consultée le 02 janvier 2023).

acteurs portuaires et du transport maritime. Les manutentionnaires de marchandises déploient pendant les négociations de la proposition de directive de 2001 des actions contestataires auxquelles ils ont déjà recours dans leurs négociations au niveau national avec les autorités portuaires ou avec le gouvernement de leur État membre. Le déploiement – de manière transnationale, répétée et coordonnée avec le calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles – d'actions contestataires au niveau national concomitamment aux actions de lobbying institutionnel permet aux représentants des travailleurs portuaires de modifier le rapport de force en leur faveur. Elles génèrent des surcoûts pour les acteurs du transport maritime, suscitent des pertes de revenus pour les autorités portuaires et les opérateurs privés de terminaux et perturbent la desserte de l'arrière-pays des États membres. Les représentants des travailleurs portuaires utilisent ces effets comme levier de négociation afin que les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens intègrent à la position de négociation de leur institution respective les préférences des organisations qu'ils représentent.

L'analyse de la mobilisation des manutentionnaires de marchandises, ainsi que des organisations syndicales nationales et des organisations supranationales qui représentent leurs intérêts montre non seulement que les répertoires d'actions contestataires et le lobbying institutionnel ne s'excluent pas[465], mais confirme également les travaux ayant montré qu'ils sont utilisés de façon complémentaire[466]. Alors que des travaux ont mis évidence que les organisations syndicales délaissent les modes d'action contestataires pour devenir des interlocuteurs reconnus des acteurs administratifs et politiques européens[467], leur usage dans les négociations de la proposition de directive de 2001 montre qu'ils peuvent au contraire concourir au changement de position d'acteurs sociaux à la périphérie du champ de l'eurocratie. Cette étude donne également à voir comment les actions contestataires permettent au lobbying institutionnel de porter ses fruits en procurant aux représentants le mettant en œuvre des ressources, en particulier en termes de réseaux.

[465] Wagner, Anne-Catherine, « Les syndicalistes de la Confédération européenne des syndicats : un capital européen spécifique ? » dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2012, pp. 241-256.

[466] Roullaud, Elise, « « Tant qu'il y a des choses à sauver, on s'implique ». La négociation à la Confédération paysanne, un travail qui va de soi ? », dans Gassier, Yolaine et Giraud, Baptiste (dir.), *Le travail syndical en actes. Faire adhérer, mobiliser, représenter*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020, pp. 221-243.

[467] Gobin, Corinne. *Consultation et concertation sociales à l'échelle de la Communauté économique européenne. Étude des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958-1991)*, thèse de doctorat de science politique, sous la direction de Mario Telo, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1996.

L'examen de la mobilisation des manutentionnaires de marchandises précise également le rapport à l'espace national des « intermittents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles. Il met en évidence comment, pour peser dans les négociations et contourner les barrières à l'entrée du champ de l'eurocratie, les organisations les représentant déplacent les négociations dans l'espace administratif et politique national au sein duquel leurs représentants détiennent davantage de ressources. L'analyse des différents modes d'action des « intermittents » de la représentation d'intérêts confirme que les espaces nationaux et les ressources nationales ne sont pas disqualifiés, mais au contraire investis et mobilisés pour s'arroger un rôle dans le processus décisionnel européen[468].

Après avoir examiné les modes d'action déployés par les opposants à la libéralisation des services portuaires dans les chapitres 1 et 2, nous étudions dans le prochain chapitre comment le Parlement européen se fait le porte-parole des opposants à la libéralisation des services portuaires.

[468] Morival, Yohann. « Pourquoi et comment investir Bruxelles ? Le temps long de l'institutionnalisation du bureau permanent du CNPF à Bruxelles », dans Michel, Hélène (dir.), *Représenter le patronat européen. Formes d'organisation patronale et modes d'action européenne,* Bruxelles, Peter Lang, 2013, pp. 93-120.

Chapitre 3 : le Parlement endosse le rôle de porte-parole des opposants à la libéralisation des services portuaires

Introduction

Dans les chapitres 1 et 2, nous avons traité de la double stratégie d'« euro-technocratisation » et d'« euro-démocratisation »[469], déployée par les organisations représentant les travailleurs portuaires. Nous avons également abordé le recours des organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques au lobbying institutionnel.

Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les acteurs administratifs et politiques européens sont ainsi soumis à des pressions extérieures afin qu'ils se positionnent en faveur de son rejet, qu'ils excluent un ou plusieurs services portuaires du champ d'application ou qu'ils l'amendent de façon à restreindre l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Néanmoins, les acteurs administratifs et politiques engagés dans les négociations au sein du Parlement et du Conseil gouvernent l'action publique. La décision de déposer puis d'adopter des amendements reprenant les préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires leur échoit. Représenter ses intérêts à Bruxelles – même en détenant des ressources adaptées au champ de l'eurocratie et en maîtrisant les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles – ne garantit pas que les acteurs administratifs et politiques soutiennent dans les négociations intra-institutionnelles et interinstitutionnelles les préférences des organisations qui les sollicitent, d'autant que les groupes d'intérêts sont en compétition. En effet, aux fins de construire leur position, les députés européens, ou leurs assistants

[469] Erne, Roland, « Le syndicalisme, acteur de la démocratisation de l'Union européenne ? », dans Régin, Tania et Wolikow, Serge (dir.) *Les syndicalismes en Europe – 3. À l'épreuve de l'international*, Paris, Syllepse, 2002, pp. 161-78.

parlementaires en leur nom, rencontrent les représentants des intérêts de plusieurs acteurs du secteur dans lequel la Commission légifère. Par ailleurs, les députés européens – appartenant à une délégation nationale, à un groupe politique et étant élus d'une circonscription – et les gouvernements nationaux – mettant en œuvre un programme, représentant un courant politique – ont leur propre agenda politique.

Le Parlement, réuni en séance plénière, rejette l'accord institutionnel par 229 voix tandis que 211 députés européens votent en faveur, et 16 s'abstiennent[470]. Pourtant, à la publication de la proposition de directive de 2001, le cadrage définissant la libéralisation comme une solution pour remédier aux problèmes observés dans l'espace portuaire est installé (cf. chapitre 1). Par ailleurs, les colégislateurs ont déjà adopté – sous la législature pendant laquelle la proposition de directive de 2001 est négociée, et lors de législatures précédentes – des propositions de la Commission mettant en œuvre la libéralisation dans l'ensemble des modes de Transports[471], dont le transport maritime[472]. En effet, la même législature (1999-2004) négocie partiellement[473] et adopte le 26 mars 2001, quelques semaines après la publication de la proposition de directive de 2001, le 1er paquet ferroviaire, qui prépare l'ouverture[474] à la concurrence du transport ferroviaire. Elle négocie et adopte également le 2ème paquet ferroviaire, qui ouvre effectivement à la concurrence le fret ferroviaire, en avril 2004, quelques mois après le rejet de l'accord interinstitutionnel. Alors que le Parlement adopte des propositions législatives visant à ouvrir à la concurrence les services d'autres modes de Transports, il rejette la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire.

Outre les politiques publiques précédemment adoptées et adoptées sous la législature 1999-2004, la composition du Parlement sous cette législature n'augure également pas du rejet d'une proposition législative mettant en œuvre sectoriellement la libéralisation. Sous la 5ème législature du Parlement (1999-2004) – pendant laquelle la proposition de directive de 2001 est

[470] Sur les 626 députés européens siégeant au Parlement avant l'élargissement, 170 ne prennent pas part au vote de l'accord interinstitutionnel (cf. partie 3 de ce chapitre).

[471] Trois « paquets » ont été adoptés, en 1987, en 1990 et en 1992, ouvrant à la concurrence le transport aérien.

[472] Union européenne. Règlement du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime).

[473] Publiée sous la législature précédente (1994-1999), le 28 septembre 1998, le Parlement adopte sa position de 1ère lecture le 10 mars 1998 en session plénière ; le Parlement réuni en session plénière vote sous la nouvelle législature (1999-2004) le 16 septembre 1999 pour confirmer sa position de 1ère lecture adoptée sous la mandature précédente.

[474] Les législations adoptées établissent des règles en matière technique, administrative et de sécurité afin de permettre l'interopérabilité des systèmes ferroviaires nationaux, c'est-à-dire le passage « sûr et sans heurts » d'un système ferroviaire national à l'autre.

publiée et négociée – la majorité est à droite. Sans compter les groupes UEN et EDD, les groupes politiques soutenant officiellement la libéralisation comme objectif de politique publique, PPE-DE et ELDR, représentent 282 députés européens contre 270 pour les groupes « de gauche » PSE, Verts/ALE, et GUE/NGL[475]. Alors que les groupes politiques s'opposant clairement à la libéralisation – GUE/NGL et Verts/ALE – ne constituent que 14,38% du Parlement, que les députés européens membres du groupe PSE tendent à voter en faveur de propositions législatives mettant en œuvre la libéralisation, et que la ligne politique des groupes populistes UEN et EDD sur la libéralisation est incertaine, comment expliquer qu'une majorité se constitue en faveur du rejet de l'accord interinstitutionnel ? Dans ce chapitre, nous interrogeons comment, alors que sous la législature 1999-2004 les groupes soutenant la libéralisation comme objectif de politique publique sont majoritaires, le Parlement se fait le porte-parole des organisations représentant les opposants à la libéralisation de services portuaires.

Après avoir montré que la position de négociation du Parlement est plus proche des préférences des opposants à la libéralisation que celles du Conseil, nous analysons comment l'opposition à la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire se construit progressivement en commission parlementaire et en session plénière. Enfin, nous observons comment la rivalité entre le Parlement d'un côté, et la Commission et le Conseil de l'autre pour définir l'intérêt général participent à construire une majorité au Parlement en faveur du rejet de l'accord interinstitutionnel négocié en comité de conciliation.

[475] Le Parlement est composé de 626 députés, dont 232 siégeant au sein du groupe PPE-DE (Parti populaire européen et Démocrates européens), 180 siégeant au sein du groupe PSE (Parti socialiste européen), 50 siégeant au sein groupe ELDR (Parti européen des libéraux, démocrates, et réformateurs), 48 siégeant au sein du groupe Verts/ALE (Verts/Alliance libre européenne), 42 siégeant au sein du groupe GUE/NGL (Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique), 31 siégeant au sein du groupe UEN (Europe des Nations), 18 siégeant au sein du groupe TDI (groupe technique des députés indépendants) – ce groupe n'apparaît pas dans les résultats des votes par appel nominal ou les comptes rendus des sessions plénières sur lesquelles nous appuyons notre analyse – 16 siégeant au sein du groupe EDD (Europe des démocraties et des différences). Par ailleurs 9 députés européens – « non-inscrits » – n'appartiennent à un aucun groupe politique.

Le Parlement, le colégislateur le plus proche des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires

Les représentants nationaux et européens des travailleurs portuaires et des prestataires de services techniques nautiques essaient de convaincre les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens de rejeter la proposition de directive de 2001, ou a minima d'exclure les services de manutention de marchandises et les services techniques nautiques du champ d'application de la proposition de directive de 2001, ou de restreindre l'ouverture à la concurrence (cf. chapitre 1). Si les représentants d'intérêts défendent auprès des acteurs administratifs et politiques des solutions de politiques publiques alignées avec les intérêts des organisations qu'ils représentent, ils tiennent également compte de leurs contraintes (Cheynis, 2022), et se ménagent des solutions de repli. Par exemple, lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », si les organisations représentant les prestataires de services de lamanage suggèrent aux acteurs administratifs et politiques des amendements proposant d'exclure les services de lamanage du volet « libéralisation », ils proposent également des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires. En réponse aux amendements suggérés par les organisations représentant les travailleurs portuaires et les prestataires, écartant la possibilité de rejeter la proposition de directive de 2001, les députés européens et les représentants des États membres adoptent des amendements limitant les effets de la future législation sur l'activité des manutentionnaires de marchandises et des prestataires de services techniques nautiques.

Dans cette partie, nous cherchons à établir que le Parlement est le porte-parole des opposants à la libéralisation en montrant que la position de négociation du Parlement est plus proche de leurs préférences que celle du Conseil. À cet effet, nous comparons les positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture[476] du Parlement et la position de négociation du Conseil en 1ère lecture[477] avec la proposition initiale de la Commission et les positions exprimées par les

[476] Nous comparons la position de négociation de 1ère lecture du Parlement adoptée en session plénière le 14 novembre 2001 ainsi que la position de négociation de 2ème lecture du Parlement adoptée en session plénière le 11 mars 2003. En 1ère lecture, le Parlement amende la proposition de directive de 2001 publiée le 12 février 2001. En 2ème lecture, le Parlement amende la position commune du Conseil.

[477] Le Conseil adopte sa position de négociation – « position commune » – le 5 novembre 2002.

organisations représentant les travailleurs portuaires et les prestataires de services techniques nautiques[478].

Après avoir mesuré l'écart des positions de négociation du Parlement et du Conseil avec la proposition de directive de 2001 et les positions des organisations représentant les travailleurs portuaires et prestataires de services techniques, nous étudions les logiques présidant à l'intégration, ou non, des préférences des opposants à la libéralisation aux positions de négociation du Parlement et du Conseil.

Comparaison des positions de négociation des colégislateurs

Notre comparaison porte sur les dispositions de la proposition de directive de 2001 contestées par les organisations représentant les travailleurs portuaires et les prestataires de services techniques nautiques (lamanage, pilotage, remorquage). Nous comparons ainsi les amendements déposés par le Parlement et le Conseil en 1ère et en 2ème lecture portant sur l'article 1 relatif à l'objectif de la proposition, l'article 2 relatif au champ d'application de la proposition, et plus spécifiquement les services portuaires inclus dans le champ d'application de la proposition de directive listés en annexe, l'article 3 relatif aux législations auxquelles la proposition de directive de 2001 ne porte pas atteinte, l'article 4 relatif aux définitions des termes de la proposition de directive, en particulier, celles des services portuaires et de l'auto-assistance, l'article 6 relatif aux autorisations de prestation de services, en particulier les critères sur la base desquels ces autorisations sont délivrées, l'article 7 relatif aux limitations, en particulier les critères sur la base desquels le nombre de prestataires de services peut être limité,

Le Conseil amende la proposition législative modifiée de la Commission du 19 février 2002, c'est-à-dire une version de la proposition de directive 2001 à laquelle la Commission a intégré 25 des amendements adoptés par le Parlement en 1ère lecture. Le Conseil n'adopte pas de position de 2ème lecture. Le courrier dans lequel le secrétariat du Conseil annonce que le Conseil ne peut pas accepter l'ensemble des amendements adoptés par le Parlement en 2ème lecture déclenche la procédure de conciliation.

[478] Nous n'avons pas pu accéder aux documents de position envoyés aux acteurs administratifs et politiques par les organisations représentant les travailleurs portuaires et les prestataires de services techniques nautiques dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001. Ils ne sont pas disponibles sur les sites Internet des organisations européennes ou par le biais d'une recherche sur un moteur de recherche. Par ailleurs, les représentants des organisations représentant les travailleurs portuaires et les prestataires de services techniques nautiques avec lesquels nous avons conduit des entretiens semi-directifs ne nous ont pas donné accès à leurs archives. Pour établir leur position (quelles dispositions de la proposition ces organisations soutiennent, rejettent, modifient), nous nous appuyons sur la littérature existante, les déclarations officielles de leurs représentants, ainsi que notre connaissance de leurs positions dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » (cf. chapitre « méthodologie »).

l'article 11 relatif à l'auto-assistance, l'article 14 relatif à la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement et l'article 15 relatif à la protection sociale.

Les principales différences entre les positions de négociation du Parlement et celle du Conseil portent sur les services de pilotage, la définition des services portuaires, l'auto-assistance, les critères sur la base desquels les autorisations sont octroyées, ou le nombre de prestataires de services portuaires peut être limité, ainsi que les droits des travailleurs.

Services de pilotage

Tandis que le Parlement propose de les exclure du champ d'application[479], le Conseil les maintient, mais les soumet à des conditions spécifiques ; à cet effet, le Conseil introduit un nouvel article dédié aux services de pilotage[480].

En excluant les services de pilotage du champ d'application de la proposition, le Parlement reprend la demande des organisations représentant les prestataires de ce service technique nautique. Les amendements déposés en commission TREN proposant d'exclure les services de pilotage[481] ne sont initialement pas intégrés au rapport de la commission TREN (1ère lecture). De nouveau déposés en séance plénière, ils sont adoptés par le Parlement en session plénière (1ère lecture). Ce faisant, la plénière exclut un des deux services portuaires visés spécifiquement par le cadrage des organisations représentant les acteurs du transport maritime, et le service le plus coûteux après la manutention de marchandises pour les acteurs du transport maritime. Conséquence de cette exclusion, le Parlement laisse aux États membres l'adoption de dispositions nationales encadrant la prestation des services de pilotage afin de tenir compte des

[479] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendements 3 et 51.

Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, considérant 32, annexe.

[480] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 14 « pilotage » (nouveau)), 5 novembre 2002.

[481] Les amendements proposant d'exclure les services de pilotage du champ d'application sont déposés par des députés européens français membres des groupes PPE-DE et de PSE : amendements 95 et 275 de deux députées européennes françaises membres du groupe PPE-DE et amendement 273 de deux députés européens français du groupe PSE.

spécificités de chaque port. Reprenant l'argument des organisations représentant les acteurs du transport maritime, le Conseil, s'il reconnaît qu'ils sont « essentiels » à la sécurité des opérations portuaires, estime néanmoins, à la différence du Parlement, qu'aucun service ne devrait être exclu du champ d'application de la directive. En revanche, il introduit des amendements limitant les effets de la mise en œuvre du principe de libre prestation de service sur la prestation des services de pilotage[482]. Afin de garantir « des normes de sécurité élevées », le Conseil laisse en effet la possibilité aux États membres de subordonner l'octroi de l'autorisation de prestation au respect de « critères particulièrement stricts » en matière de sécurité et à la complétion d'obligations de service public. Il laisse également la possibilité aux autorités compétentes de rendre les services de pilotage obligatoires et d'imposer qu'ils soient prestés par des « personnes compétentes ». S'il autorise l'auto-assistance pour les services de pilotage, le Conseil laisse la possibilité aux autorités compétentes de la soumettre à l'obtention d'une attestation d'exemption de pilotage[483], et de la limiter à certaines catégories de bateaux.

Bien que, contrairement au Parlement, le Conseil ne reprenne pas la position des organisations représentant les services de pilotage, les amendements qu'il adopte montrent que le cadrage de ces organisations a quand même pénétré au Conseil.

Définition des services portuaires

Tandis que le Conseil, en phase avec la position qu'il adopte sur les services de pilotage, ne la modifie pas, le Parlement, reprenant dans sa position de négociation les demandes des organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques (cf. chapitre 2), supprime de la définition des services portuaires la référence à leur « valeur marchande »[484].

---

[482] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, considérant 33, considérant 34, article 14 « pilotage » (nouveau)), 5 novembre 2002.

[483] À la condition que le capitaine du navire ou son second puissent prouver qu'ils remplissent certains critères démontrant leur capacité à gérer leur navire en toute sécurité, un certificat d'exemption de pilotage peut leur être accordé. Usuellement, l'exemption de pilotage n'est valable que pour le navire et la route spécifiés.

Commission européenne. « Pilotage exemption certificate », [En ligne], https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/short-sea-shipping/pilotage-exemption-certificates_en (page consultée le 15 décembre 2022).

[484] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 19.

Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 4, point 6.

Contrairement à la Commission et au Conseil, le Parlement opère une distinction entre les services portuaires marchands et les services portuaires non marchands. Reconnaissant qu'ils remplissent des missions d'intérêt général, le Parlement range les services techniques nautiques (lamanage, pilotage et remorquage) dans cette deuxième catégorie. Ce faisant, il ménage la possibilité aux États membres d'en restreindre légalement l'accès et de les soumettre à des obligations de service public.

Auto-assistance

En dépit des actions contestataires déployées par les travailleurs portuaires au niveau national et à Bruxelles, et alors que plusieurs députés européens déposent en commission TREN des amendements dans ce sens, aucune des deux institutions ne supprime dans leur position de négociation les dispositions relatives à l'auto-assistance. Néanmoins, les colégislateurs répondent aux organisations représentant les travailleurs portuaires soulignant l'ambiguïté des dispositions relatives à l'auto-assistance en établissant que les critères auxquels sont soumis les exploitants pratiquant l'auto-assistance sont *identiques* à ceux fixés pour les prestataires de services portuaires pour un même service ou un service comparable[485]. Le Parlement intègre également des dispositions plus contraignantes que celles du Conseil. Par exemple, alors que le Conseil indique, sans proposer de mesure à cet effet, que l'auto-assistance ne doit pas nuire à l'efficacité des opérations portuaires ni abaisser les niveaux d'emploi et de santé ou le niveau social[486], le Parlement dispose que les exploitants recourant à l'auto-assistance sont soumis aux mêmes normes sociales et que le personnel utilisé pour assurer l'auto-assistance doit détenir les mêmes qualifications professionnelles que les prestataires de services portuaires[487]. Si elles font défaut, le Parlement demande aux États membres d'adopter des règles nationales en matière de

[485] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 34.

Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 13, paragraphe 3, 5 novembre 2002.

[486] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, considérant 31, 5 novembre 2002.

[487] Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, considérant 31 et article 17, paragraphe 4.

formation et de qualifications professionnelles[488]. Si certains de leurs amendements concernant l'auto-assistance sont homologues, quoique la contrainte des mesures qu'ils proposent varie, le Conseil et le Parlement n'observent pas la même philosophie concernant l'auto-assistance. Tandis que le Conseil établit que les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour que, là où c'est possible, l'auto-assistance puisse être mise en œuvre[489], le Parlement, à l'inverse, en restreint le champ. Par exemple, il la limite aux navires battant pavillon d'un État membre[490] ; le Conseil rejette cet amendement[491]. De plus, tandis que le Conseil supprime[492] la disposition de la Commission précisant que les exploitants pratiquant l'auto-assistance ne doivent « normalement » pas sous-traiter la prestation de ces services – leur laissant ainsi la possibilité d'y recourir – le Parlement réintroduit cette disposition initiale de la Commission dans sa position de deuxième lecture[493]. Entre la 1ère et la 2ème lecture, le Parlement restreint davantage le champ de l'auto-assistance. Il établit que pour pratiquer l'auto-assistance, les exploitants des navires doivent obtenir une autorisation préalable[494]. En outre, en réponse à la distinction opérée par le Conseil entre le personnel à terre et le personnel navigant[495] – le Conseil dispose que les deux peuvent être utilisés par les exploitants pour pratiquer l'auto-assistance – le Parlement, en 2ème lecture, limite l'auto-assistance au personnel navigant[496] ; ce

[488] Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 17, paragraphe 2.

[489] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 13, paragraphe 1, 5 novembre 2002.

[490] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 33.

Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 17, paragraphe 3.

[491] Cet amendement, rejeté par la Commission et le Conseil, est réintégré à la position de négociation de 2ème lecture du Parlement.

[492] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 4, point 9, 5 novembre 2002.

[493] Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 4, point 9.

[494] Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, considérant 31.

[495] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 4, point 9, 5 novembre 2002.

[496] Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 4, point 9.

Pendant les négociations des trois tentatives de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques mettent en avant que ce sont des marins et qu'ils détiennent des compétences nautiques. Avec cet amendement, les députés européens cherchent à s'assurer que les services techniques nautiques soient pris en charge par du personnel maîtrisant les techniques de navigation.

faisant le Parlement traduit les alertes formulées par les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques sur les compétences du personnel qui les remplacerait (cf. chapitre 1). Les amendements relatifs à l'auto-assistance adoptés par le Conseil montrent que le cadrage des organisations représentant les acteurs du transport maritime concernant les retombées économiques positives de la diminution des coûts d'escale pour les territoires dans lesquels les ports sont implantés a pénétré au Conseil.

Critères pour l'octroi des autorisations de prestataires

Pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le rapporteur fictif du groupe ADLE (ex-ELDR) sous la législature 2009-2014 objecte à l'ajout de critères d'octroi à la liste initiale de la Commission argumentant qu'il s'agit d'un moyen indirect pour réduire le nombre de prestataires de service portuaire ou de légaliser des pratiques restreignant l'ouverture du marché des services portuaires[497].

Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, le Parlement comme le Conseil ajoutent des critères supplémentaires conditionnant l'octroi des autorisations de prestation. Le Parlement comme le Conseil ajoutent trois critères homologues à la liste initiale de la Commission ; ils n'usent néanmoins pas des mêmes formulations : le Parlement ajoute le respect des dispositions de la législation du travail en vigueur – il stipule que les droits d'application ne sont pas inférieurs à ceux garantis par la directive en matière sociale[498] – le Conseil, l'emploi et les questions sociales[499] ; le Parlement ajoute les normes environnementales locales, nationales et internationales en matière d'environnement[500], le Conseil, moins précis,

[497] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[498] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 36.

[499] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 6, paragraphe 2, point c), 5 novembre 2002.

[500] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 43.

Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 9, paragraphe 2, point d).

les exigences en matière d'environnement[501] ; le Parlement ajoute les intérêts économiques et stratégiques du port et de la région dans laquelle le port est implanté[502], le Conseil, la politique de développement du port[503]. Sans l'adjoindre effectivement à la liste des critères d'octroi des autorisations, le Parlement aménage également la possibilité d'ajouter aux critères d'octroi les obligations inhérentes à la protection sociale des travailleurs intéressés[504] (article 6, paragraphe 2). De la même manière, il ajoute également aux informations renseignées dans les autorisations de prestation de service la législation sociale applicable et tout critère minimum de service public[505].

Les dispositions qu'introduit le Parlement sont davantage coercitives que celles du Conseil. Par exemple, alors que le Parlement dispose que le non-respect des critères d'octroi ou de la législation entraîne la modification ou le retrait de l'autorisation[506] (article 6, paragraphe 6), le Conseil en fait une possibilité (*peut* modifier/retirer). De la même manière, tandis que le Parlement rend obligatoire l'obtention d'une autorisation pour les prestataires de services en 2ème lecture[507], le Conseil stipule que son octroi est une possibilité[508] (considérant 16). Par ailleurs, tandis que le Parlement dispose que les États membres définissent les conditions d'accès à la profession ainsi que les attestations de capacité à obtenir par examen[509] (article 6,

[501] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 6, paragraphe 2, point d), 5 novembre 2002.

[502] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 43.

Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 9, paragraphe 2, point e).

[503] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 6, paragraphe 2, point e), 5 novembre 2002.

[504] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 43.

Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 9, paragraphe 2.

[505] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 29.

[506] Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 9, paragraphe 6.

[507] Résolution législative du Parlement européen relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 9, paragraphe 1.

[508] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 6, paragraphe 1, 5 novembre 2002.

[509] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 22.

paragraphe 3), le Conseil borne la mesure à l'accès à la formation et à préciser qu'il peut s'effectuer contre paiement (article 6, paragraphe). En ajoutant des critères conditionnant l'octroi des autorisations de prestation, le Conseil reprend moins les amendements suggérés par les organisations représentant les prestataires de services portuaires que ceux des organisations représentant les autorités portuaires. Par exemple, la Commission impose à l'autorité compétente de fournir une formation adéquate lorsqu'un savoir local est indispensable à un prestataire de services potentiel. Telle que la disposition est formulée, les autorités portuaires craignent que les coûts de cette formation ne leur échoient et contestent que cette obligation leur incombe. En conséquence, le Conseil abaisse le degré de contrainte de la mesure et désigne les États membres comme l'autorité chargée de la mise en œuvre de la mesure. Les ports étant pour la plupart publics, des canaux de communication directs existent entre les représentants des autorités portuaires et les acteurs administratifs et politiques nationaux. Les amendements adoptés par le Conseil concernant les critères d'octroi laissent une plus grande liberté à l'organisme gestionnaire du port ou à l'autorité portuaire pour ordonner l'espace portuaire. ESPO, l'association européenne représentant les autorités portuaires, considère d'ailleurs la position commune du Conseil comme un pas dans la bonne direction[510]. Si les amendements qu'adoptent les colégislateurs concernant les critères d'octroi des autorisations sont homologues, ils ne reprennent pas les suggestions d'amendements des mêmes organisations.

Critères de limitation du nombre de prestataires

Le Parlement comme le Conseil suppriment le seuil minimal de deux prestataires de services pour chaque catégorie de fret proposé initialement par la Commission. Néanmoins, contrairement au Parlement, le Conseil maintient la disposition stipulant que le « nombre le plus élevé possible »[511] de prestataires de services portuaires doit être autorisé en fonction des circonstances. Le Conseil accepte les amendements du Parlement ajoutant les règles en matière d'environnement – la formulation du Conseil est moins précise que celle du Parlement – et

[510] Dans le cadre du groupe de travail créé par la Commission, les représentants des autorités portuaires s'opposaient à la promulgation d'une législation européenne concernant les ports pour conserver leur pouvoir décisionnel sur l'organisation des activités au sein de l'espace portuaire.

[511] Union européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, 13 février 2001, article 7, paragraphe 1, point b), 13 février 2001.

étendant le critère de sécurité à l'ensemble des services portuaires[512], et non pas seulement aux services techniques nautiques tel que proposé par la Commission. Si la position du Conseil et du Parlement concernant la libéralisation semble différer, le Conseil accepte quand même d'introduire des critères de limitation supplémentaires.

Droits des travailleurs portuaires

Comme le Parlement, le Conseil intègre des dispositions relatives aux droits des travailleurs aux articles relatifs aux critères d'octroi, à l'auto-assistance, et à la protection sociale[513]. En revanche, il en ajoute moins que le Parlement et celles qu'il suggère sont plus vagues dans leur formulation, et moins contraignantes que celles introduites par le Parlement. Par exemple, alors que le Conseil ajoute « l'emploi et les questions sociales » aux critères d'octroi[514], le Parlement adjoint « le respect des dispositions de la législation du travail en vigueur »[515]. Par ailleurs, tandis que le Parlement recourt à des modaux d'obligations « doit »/« faut » ou à la forme directe, le Conseil emploie le conditionnel/des modaux de types « pouvoir ». Par exemple, il stipule que « l'application de la législation sociale nationale ne *devrait* en aucun cas être affectée par la présente directive » (considérant 40).

Tandis que le Parlement dépose des amendements aux fins de limiter les effets de la mise en œuvre de la libéralisation sur l'activité des travailleurs portuaires et des prestataires de services portuaires, le Conseil en adopte de façon à maintenir l'autonomie des autorités portuaires. Ainsi, si les positions de négociation du Parlement sont plus proches des positions des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires que celle du Conseil, celui-ci adopte également des amendements allant dans le sens de leurs préférences. Néanmoins, l'écart entre les positions de négociation du Parlement et la proposition initiale de la

[512] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 1, paragraphe 2, 5 novembre 2002.

[513] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, considérant 32, considérant 40, article 6, paragraphe 2, point c), 5 novembre 2002.

[514] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, article 6, paragraphe 2, point c), 5 novembre 2002.

[515] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendements 36 et 43.

Commission est plus grand que celui entre la position de négociation du Conseil et la proposition initiale de la Commission. Par conséquent, nous concluons que le Parlement prend le rôle de porte-parole des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires. En revanche, bien qu'ils adoptent des amendements aux fins de réduire les effets de la mise en œuvre de la proposition législative dans le secteur portuaire, les deux colégislateurs maintiennent la libéralisation comme objectif de la proposition législative. Si à l'issue des négociations intra- et interinstitutionnelles, une majorité suffisante se forme pour rejeter l'accord interinstitutionnel négocié en trilogues, les positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement montrent que les députés européens qui participent à les construire restent attachés à la libéralisation comme matrice politique.

Après avoir montré que la position de négociation du Parlement est plus proche des préférences des opposants à la libéralisation que celle du Conseil, nous cherchons à comprendre l'écart entre les positions de négociation des deux colégislateurs, alors que les travailleurs portuaires déploient des actions contestataires au niveau national.

Mise en perspective des logiques de négociation et de vote au Conseil et au Parlement

Comme nous l'avons montré dans le chapitre 2, les organisations nationales et européennes représentant les travailleurs portuaires coordonnent les actions contestataires déployées au niveau national avec le calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles.

Dans la sous-partie précédente, nous avons établi que le Conseil adopte en 1ère lecture des amendements allant à la fois dans le sens et à rebours des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires, notamment sur les services de pilotage et l'auto-assistance. Alors qu'en 2ème lecture, le Parlement adopte des amendements allant plus encore dans le sens des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires s'agissant de l'auto-assistance, et que les actions contestataires s'intensifient au niveau national, le Conseil

s'oppose aux amendements adoptés par le Parlement en 2ème lecture portant sur l'auto-assistance[516].

Dans cette partie, nous analysons comment, alors que les actions contestataires déployées par les travailleurs portuaires au niveau national ont des répercussions économiques pour les acteurs des secteurs portuaire et maritime ainsi que pour les États membres maritimes, les logiques présidant aux négociations intra-institutionnelles au Parlement et au Conseil expliquent qu'entre la 1ère et la 2ème lecture, le Parlement aille davantage que le Conseil dans le sens des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires.

Dans une première partie, nous examinons comment l'agenda politique des États membres assurant la Présidence du Conseil pendant les négociations intra- et interinstitutionnelles et les logiques de vote au sein de l'institution expliquent la position de négociation du Conseil. Nous étudions également comment les fonctionnaires de certains États membres en poste à Bruxelles ou dans leur capitale, contournant les logiques de négociations au Conseil, sollicitent les députés européens de leur État membre afin d'inclure à la position de négociation du Parlement des amendements qu'ils n'arrivent pas à faire inclure à celle du Conseil. Dans une seconde partie, nous analysons comment le lien avec leur circonscription d'élection que revendiquent et mettent en scène les députés européens ainsi que les logiques d'accès aux acteurs administratifs et politiques européens concourent à ce que les députés européens déposent des amendements divergeant avec le cadrage installé de la libéralisation comme solution aux problèmes traversés par le secteur portuaire.

[516] Le Conseil refuse également les amendements du Parlement excluant les services de pilotage du champ d'application.

Effet limité des actions contestataires sur la position du Conseil

Agenda des États membres assurant la Présidence du Conseil

Dans cette partie, nous examinons comment les États membres présidant les travaux du Conseil lors des négociations de la position commune (Suède, Belgique et Espagne), et la position de 2ème lecture du Parlement (Grèce) et des négociations interinstitutionnelles (Italie) participent à expliquer la position de négociation du Conseil[517]. Si le Conseil adopte officiellement sa position de négociation le 5 novembre 2002 sous Présidence danoise du Conseil, les représentants des États membres trouvent un accord le 17 juin 2002. Trois Présidences dirigent les travaux du Conseil pendant les négociations de la position commune : la Suède entre janvier et juin 2001, la Belgique de juillet à décembre 2001, et l'Espagne de janvier à juin 2002. Par ailleurs, les négociations interinstitutionnelles sont conduites sous Présidence italienne du Conseil.

Si les Présidences du Conseil ne sont pas censées conduire les négociations en fonction de leurs intérêts, les caractéristiques des systèmes portuaires et la politique portuaire de ces États membres transparaissent dans la position de négociation du Conseil[518]. Les négociations de la position de négociation du Conseil sont supervisées par des Présidences dont les positions sur l'ouverture à la concurrence en tant qu'État membre divergent. En Suède, si les services portuaires sont ouverts à la concurrence, les sociétés les prestant bénéficient d'un monopole dans le port dans lequel elles opèrent. La Suède est ainsi le seul État membre à voter contre la position commune. En Belgique, les syndicats ont négocié avec le gouvernement un accord – la Loi Major – conférant un statut protégé aux manutentionnaires de marchandises depuis 1972 (cf. chapitre 2). Faute de pouvoir accéder aux documents de négociation intra-institutionnelle du Conseil, nous ne connaissons pas la position de négociation qu'observent les représentants de la Belgique dans les espaces de négociation du Conseil. Nous pouvons essayer de la déduire à partir des amendements déposés par les députés européens belges en commission en 1ère et en

[517] Buchet de Neuilly, Yves. « Sous l'emprise de la présidence. Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil », *Politique européenne*, volume 35, n°3, 2011, pp. 83-113.
[518] Mangenot, Michel. « La présidence du Conseil : sociologie d'une institution de l'Union européenne », *Politique européenne*, volume 35, n°3, 2011, pp. 7-28.

2ème lecture lors des négociations de la proposition de directive de 2001. Alors que les députés européens belges déposent un nombre réduit en commission parlementaire en première lecture, nous observons qu'à la suite de la réaction des organisations syndicales belges, ils en déposent davantage, et concernant les dispositions relatives à l'auto-assistance (cf. partie 2 de ce chapitre). À l'image des organisations syndicales belges représentant les manutentionnaires de marchandises – qui pensent les manutentionnaires de marchandises belges protégés par la Loi Major – les représentants du gouvernement belge peuvent sous-estimer dans un premier temps (avant l'adoption de la position commune) les effets de la proposition sur la loi belge, d'autant qu'étant une directive, elle est transposée par les États membres, ménageant une marge de manœuvre au gouvernement pour minimiser les effets de la directive au niveau national. Par exemple, un directeur de port nous a indiqué que les ports de son État membre ne s'étaient pas mobilisés dans le cadre des propositions de 2001 et de 2004 dans la mesure où il s'agissait de directives fixant un cadre général, des arrangements auraient pu être directement négociés avec les autorités nationales sans effectuer de lobbying à Bruxelles. À l'inverse, nous pouvons également conjecturer que le gouvernement libéral belge peut utiliser la Présidence belge du Conseil pour modifier l'organisation du travail portuaire. Au regard de la hiérarchie des normes, si la directive est adoptée, la Belgique devra modifier la Loi Major pour la rendre compatible avec les dispositions de la proposition de directive. La position observée par le rapporteur fictif belge du groupe ADLE dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « portuaires » peut nous conduire à préférer cette deuxième hypothèse. Le flamand, Philippe de Backer (ADLE, Belgique) dépose en effet un amendement proposant d'élargir le champ d'application à d'autres services portuaires ; s'il ne les nomme pas explicitement, son amendement vise néanmoins les services de manutentionnaires de marchandises. Par ailleurs, la question écrite qu'il adresse[519] le 7 janvier 2016 à la Commission concernant la procédure d'infraction concernant l'organisation du travail portuaire en Belgique[520] montre qu'il considère la Loi Major comme discriminante envers les travailleurs portuaires. En revanche, le rapporteur fictif du groupe ELDR, lors des négociations de la proposition de directive de 2001, à la suite de la mobilisation des organisations syndicales belges représentant les manutentionnaires de marchandises, restreint l'auto-assistance aux services techniques nautiques, c'est-à-dire que les exploitants des navires ne peuvent pas recourir à l'auto-assistance

[519] Parlement européen. Question écrite (P-000087-16) de Philippe De Backer, [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2016-000087_EN.html?redirect (page consultée le 15 décembre 2022).

[520] Le 28 mars 2014, la Commission adresse une lettre de mise en demeure à la Belgique afin qu'elle adapte la Loi Major pour la rendre compatible avec les règles européennes en matière de libre circulation des travailleurs.

pour les services de manutention de marchandises. Que les représentants de la Belgique au Conseil minorent les effets de la proposition de directive de 2001 sur la législation nationale ou qu'ils y voient une opportunité pour réformer l'organisation du travail portuaire national participe 'une façon ou d'une autre à expliquer que le Conseil ne modifie pas les dispositions de la proposition de la Commission relatives à l'auto-assistance. Enfin, le gouvernement espagnol se sert de la Présidence espagnole du Conseil – sous laquelle la position commune du Conseil est adoptée – pour avancer la réforme du travail portuaire qu'il conduit au niveau national. En effet, concomitamment à la publication de la proposition de directive de 2001, le gouvernement espagnol publie une réforme nationale en vue d'ouvrir à la concurrence les services de manutention de marchandises. Si l'agenda politique de deux des trois Présidences du Conseil sous lesquelles la position commune est négociée élucide la position de l'institution sur l'auto-assistance, la majorité politique au sein du Conseil peut néanmoins expliquer qu'il intègre à sa position de négociation des amendements ajoutant des dispositions supplémentaires sur les droits sociaux des travailleurs portuaires. En effet, alors que le Parlement penche à droite, les gouvernements des États membres sont majoritairement de gauche au Conseil : des partis de gauche sont au pouvoir dans huit États membres tandis que des partis de droite le sont dans sept États membres[521].

Alors que les actions contestataires gagnent en ampleur à partir de janvier 2003 – à la suite du rapprochement entre les secrétariats d'IDC et d'ITF, les membres d'IDC participent aux actions contestataires déployées au niveau national (cf. chapitre 2) – le Conseil refuse les amendements adoptés par le Parlement en 2ème lecture concernant l'auto-assistance. À la suite de l'adoption de 2ème lecture du Parlement, le Conseil adresse le 22 juillet 2003 un courrier au Parlement indiquant que le Conseil n'accepte pas l'ensemble des amendements adoptés par le Parlement réuni en séance plénière en 2ème lecture, déclenchant la procédure de conciliation. Si le courrier est formellement envoyé sous la Présidence italienne du Conseil, la Grèce précède à l'Italie à la Présidence du Conseil. État armateur, nous conjecturons que les représentants de la Grèce peuvent soutenir, au sein des espaces de négociations au Conseil, les dispositions relatives à l'auto-assistance en ce qu'elle permettrait de réduire les coûts d'escale des acteurs du transport maritime grecs. De la même manière, les représentants de l'Italie, sous l'impulsion des organisations syndicales représentant les travailleurs portuaires italiens – elles sont en porte-à-

[521] En Espagne, en Belgique, au Luxembourg, en Italie, en Autriche, en Irlande, et au Danemark, des partis de droite sont au pouvoir.

faux avec la position observée par les organisations européenne et internationale dont elles sont membres (cf. chapitre 2) – ont pu soutenir l'auto-assistance au sein des espaces de négociation du Conseil, et lors des négociations interinstitutionnelles comme le montrent les dispositions de l'accord interinstitutionnel concernant l'auto-assistance (cf. partie 3 de ce chapitre), eu égard aux effets positifs de l'auto-assistance sur l'activité des ports prédits par la Commission et les organisations représentant les acteurs du transport maritime. Les bénéfices que tireraient de l'auto-assistance les États membres assurant la Présidence du Conseil pendant les négociations intra- et interinstitutionnelles expliquent la position de négociation du Conseil concernant l'auto-assistance en dépit des actions contestataires déployées au niveau national par les manutentionnaires de marchandises. Les négociations intra-institutionnelles au Conseil de la proposition de directive de 2001 confirment ainsi que les États membres assurant la Présidence du Conseil l'utilisent pour faire avancer leur propre agenda politique[522].

Après avoir montré comment l'agenda des États membres assurant la Présidence du Conseil participe à expliquer la position de négociation du Conseil, nous examinons dans la partie suivante comment les logiques de vote au sein du Conseil y contribuent également.

Culture du compromis

S'ils publient des réserves, la règle est que les ministres des États membres votent en faveur de la position de négociation que les fonctionnaires de leur État membre ont participé à négocier, l'exception qu'ils votent contre. Néanmoins, lors des négociations de la proposition de directive de 2001, la Suède vote contre la position commune[523]. Similairement, dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le Royaume-Uni vote contre l'Orientation générale du Conseil.

[522] Tallberg, Jonas, "The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency", *Journal of European Public Policy*, volume 10, n°6, 2003, p. 858-883.

[523] Turnbull, Peter, "The War on Europes Waterfront - Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 44, No. 2, pp. 305-326, June 2006.

À partir des documents intermédiaires de négociations consultables par le biais du registre des documents du Conseil, nous ne disposons pas de données permettant d'expliquer le vote du représentant de la Suède au Conseil. Dans les documents disponibles à la consultation, il est mentionné que les gouvernements belge et néerlandais ont émis une réserve générale sur le projet de directive ; les Pays-Bas questionnent la nécessité de la proposition de directive de 2001.

Par ailleurs, les députés européens suédois ne déposent d'amendement ni en 1ère ni en 2ème lecture.

Les fonctionnaires représentant leurs États membres en groupe de travail et en COREPER tendant à accepter d'intégrer à la position de négociation du Conseil des dispositions que leur État membre ne soutient pas, et les ministres de voter en faveur de la position de négociation du Conseil bien qu'elle comprenne des dispositions que le gouvernement de leur État membre ne soutient pas. Plusieurs logiques éclairent ces postures de négociation et de vote. Les négociations au Conseil sont imprégnées par la culture du compromis[524] : les fonctionnaires des États membres sont encouragés par leurs collègues au sein de la Représentation permanente de leur État membre auprès de l'Union européenne et sont formés à trouver un compromis avec leurs homologues au sein des groupes de travail et du COREPER[525]. Eu égard à la délimitation de leur secteur de compétence, les fonctionnaires représentant les intérêts de leur État membre au sein des groupes de travail constituent un groupe resserré. S'ils occupent leur poste au sein de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne pour une durée limitée, les fonctionnaires négociant au nom de leurs États membres dans un domaine de politique publique peuvent être amenés, en fonction du programme de travail de la Commission – notamment si la Commission publie plusieurs propositions législatives dans ce secteur – à se voir/à échanger régulièrement. Par conséquent, ils sont incités à trouver des compromis avec leurs homologues en groupe de travail.

Les votes peuvent également servir de levier de négociation aux États membres. Les fonctionnaires représentant leur État membre peuvent utiliser son soutien dans le cadre des négociations d'une proposition législative pour obtenir celui des fonctionnaires d'autres États membres dans le cadre des négociations d'une autre proposition législative[526].

> Et puis on avait tout un semble de petits États qui nous soutenaient, on ne savait pas trop pourquoi. Les États baltes. On avait des États qui s'étaient mobilisés pour nous alors qu'on ne savait pas, on

[524] Beyers, Jan et Dierickx, Guido, "Nationality and European Negotiations: The Working Groups of The Council of Ministers", *European Journal of International Relations*, volume *3*, n°4, 1997, pp.435–471.

Juncos, Ana E. and Pomorska, Karolina, "Playing the Brussels Game: Strategic Socialisation in the Cfsp Council Working Groups", *European Integration Online Papers (EIOP)*, volume 10, n°11, 2006.

[525] Lewis, Jeffrey. "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union", *International Organization*, volume 59, n°4, 2005, pp. 937–971.

Charléty, Véronique. « Préparer une présidence : logiques domestiques et transferts de pratiques », *Politique européenne*, volume 35, n°3, 2011, pp. 115-138.

[526] Robert, Cécile. *La fabrique de l'action publique communautaire : le programme phare (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, thèse de doctorat en science politique, sous la direction de de Jacques Commaille, Grenoble, Grenoble 2, 2001.

Cécile Robert montre notamment comment les négociations européennes sont fondées sur des compromis transsectoriels et/ou des s'inscrivant sur le temps long c'est-à-dire, des transactions entre acteurs à des moments différents.

> n'était jamais allé les voir. Comment faire pour mobiliser des États enclavés à notre problématique [a été un sujet]. On ne peut pas. Mon retour d'expérience me fait dire que les États enclavés, les sujets maritimes, ils les utilisent pour dealer d'autres sujets qui les intéressent plus, le routier, l'aviation, [etc.], Donc, ils vont voir les gros États [membres], ils leur disent tu me donnes ça et je te donne ma voix sur le maritime, si sur le sujet machin, tu me donnes ça[527].

Les représentants des États membres tiennent également compte des tendances qui se dégagent au sein du groupe de travail ou en COREPER[528].

> On avait quand même les plus gros [États membres] avec nous donc ça, ça aide. Parce que du coup les autres [États membres] n'osent pas trop, ils peuvent, mais c'est compliqué de faire des coalitions[529].

Au regard de la culture du compromis présidant aux négociations au sein du Conseil, les représentants des États membres tendent à ne pas aller à l'encontre de la majorité, c'est-à-dire que si la majorité des représentants des États membres soutient une disposition ou la position de négociation du Conseil telle qu'elle a été négociée, sauf à construire une majorité suffisante pour la rejeter, ils ne vont pas s'y opposer ou voter contre puisque leur vote sera perdu[530]. En dépit des conséquences économiques des actions contestataires déployées dans les ports de leur État membre, les représentants au sein des espaces de négociation du Conseil de certains de ces États membres suivent la position observée par la majorité des États membres. La culture du compromis peut ainsi faire accepter aux représentants des États membres des dispositions allant à l'encontre des intérêts de leur État membre.

Après avoir montré comment les logiques de vote façonnent par défaut la position des États membres au Conseil, nous examinons comment des États membres adoptent des stratégies afin que leurs positions atteignent quand même les négociations interinstitutionnelles.

---

[527] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

[528] Novak, Stéphanie, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du* consensus, Paris, Dalloz, 2011.

[529] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

[530] Novak, Stéphanie, "The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union", *Journal of Common Market Studies*, volume 51, n°6, 2013, pp. 1091-1107.

Contournement des logiques de négociation et de vote au Conseil

Dans cette partie, nous étudions comment les États membres, afin d'intégrer leurs préférences à l'accord interinstitutionnel, développent des stratégies pour contourner les règles présidant aux négociations au sein du Conseil.

D'ordinaire, dans le cadre des négociations d'une proposition législative, le gouvernement informe les députés européens de leur État membre sur les positions que les fonctionnaires observent dans le cadre des négociations intra-institutionnelles du Conseil. Ces informations sont transmises à l'ensemble des députés européens, quel que soit leur parti politique national d'appartenance et quel que soit le groupe politique dont ils sont membres au Parlement. Il ne s'agit en revanche pas de consignes sur les amendements à déposer ou à soutenir, ou de consignes de vote en commission parlementaire ou en session plénière. Le plus souvent, les députés européens se rangent derrière la consigne de vote établie par le rapporteur ou le rapporteur fictif de leur groupe, et suivent la ligne politique du groupe duquel ils sont membres ; la discipline de groupe surpasse en général les positionnements nationaux[531].

Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, à défaut de pouvoir aligner la position de négociation du Conseil sur leurs préférences, certains des États membres dans les ports desquels des actions contestataires sont déployées tentent de les introduire dans les

[531] L'attitude de vote des députés européens a fait l'objet de plusieurs travaux. Certains tendent à conclure que les votes des députés européens ne suivent pas le clivage droite-gauche.

De Waele Jean-Michel, « La structuration partisane interne au Parlement européen », in Delwitt Pascal, De Waele Jean-Michel, Magnette Paul (dir.), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoir d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexes, 1999.

Hix, Simon, Lord Christopher, *Political parties in the Union European Union,* Oxford, Oxford University Press, 1997.

D'autres montrent que la part des votes donnant à voir le clivage droite-gauche s'est néanmoins accrue.

Kreppe, Amie, *The Europe Parliament and Supranational party system: a study in institutional development,* Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Hix, Simon, Noury Abdul, Roland, Gérard, "Power to parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001", *British Journal of Political Science*, volume 35, n°2, 2005, pp. 209-234.

D'autres travaux donnent à voir la dimension nationale du vote des députés européens. Rasmussen, Maja K., "Another Side of the Story: A Qualitative Case Study of Voting Behaviour in the European Parliament", *Politics*, *volume 28*, n°1, 2008, pp. 11–18.

Willy Beauvallet conclut que « les combinaisons de vote restent donc variables ».

Beauvallet, Willy. *Profession, eurodéputé : les élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique et élective (1979-2004),* thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Niilo Kauppi et de Renaud Dorandeu, Strasbourg, Université Strasbourg 3 – Robert Schuman, 2007.

négociations interinstitutionnelles en essayant de les faire porter par les députés européens de leur État membre dans le cadre des négociations intra-institutionnelles du Parlement[532]. Les États membres essaient d'incorporer à la position de négociation du Parlement des amendements qu'ils n'arrivent pas à intégrer dans la position de négociation du Conseil dans le cadre des négociations intra-institutionnelles. Par exemple, nous observons une différence entre les positions qu'observent les députés européens belges, allemands, néerlandais et britanniques en 1ère et en 2ème lecture[533]. En 2ème lecture, ils adoptent des positions nationales, qui vont, en fonction de leur groupe politique d'appartenance, à rebours des positions de celui-ci sur la libéralisation (cf. partie 2 de ce chapitre). Nous l'observons également lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Le ministre espagnol des Transports vote en faveur de l'Orientation générale du Conseil alors que l'adoption du règlement « services portuaires » impliquerait que le gouvernement espagnol modifie le système de calcul des redevances d'infrastructure portuaire. En revanche, les députés européens espagnols issus de la majorité parlementaire, membres du groupe PPE (ex-PPE-DE), déposent des amendements pour l'éviter, et votent contre le rapport Fleckenstein en commission parlementaire, celui-ci allant à rebours de la position du gouvernement espagnol. Les négociations de la proposition de directive de 2001 montrent que les représentants des États membres et les députés européens de leur État membre respectif entretiennent des contacts, d'autant plus s'ils sont issus de la majorité présidentielle ou parlementaire, pendant les négociations intra- et interinstitutionnelles.

Après avoir analysé les logiques concourant à comprendre comment le Conseil, en dépit des répercussions économiques et logistiques des actions contestataires, continue à ne pas transiger sur des dispositions auxquelles sont opposées les organisations qui les coordonnent, nous examinons comment des députés européens déposent des amendements reprenant davantage que le Conseil – et plus encore en 2ème lecture sous l'effet du déploiement d'actions contestataires au niveau national – les positions des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services.

[532] Leiren, Merethe Dotterud, *Differentiated European Integration: Liberalisation of Post, Public Transport and Ports*, University of Agder, 2013.

[533] L'évolution de la position de ces députés européens peut également être imputée au lobbying institutionnel des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires.

Le Parlement, une institution plus ouverte que le Conseil ?

Dans cette partie, nous examinons comment des logiques de légitimation et des logiques d'accès au Parlement participent à expliquer la proximité des positions de négociation du Parlement avec les préférences des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires.

Liens des députés avec les espaces extérieurs au champ de l'eurocratie

Dans cette partie, nous analysons comment le lien électoral des députés européens à leur circonscription éclaire les amendements qu'ils déposent en commission parlementaire.

Les acteurs administratifs et politiques du Parlement et les représentants d'intérêts entretiennent des contacts réguliers à Bruxelles et à Strasbourg, ainsi qu'au niveau national. Les députés européens se forgent leur connaissance du secteur dans lequel la Commission légifère à partir des informations que leur transmettent les représentants des acteurs sectoriels. Bien que certains députés européens soient « spécialistes » d'un domaine de politique publique et que des assistants parlementaires soient parfois recrutés sur la base de connaissances sectorielles, la majorité des équipes parlementaires ne disposent pas de connaissances sectorielles spécifiques et préalables. Si les assistants des députés européens conduisent des recherches documentaires et s'appuient sur les conseillers des groupes politiques de chaque commission parlementaire[534], ils reçoivent en rendez-vous, à Bruxelles lors des semaines de commission parlementaire ou des semaines de groupe, ou à Strasbourg lors des sessions plénières, des représentants d'intérêts également dans la perspective de se forger des connaissances dans le secteur de politique

[534] Un ou plusieurs conseillers politiques, en fonction de la taille du groupe, par groupe politique sont responsables d'une commission parlementaire. Les conseillers politiques assistent techniquement les députés européens de leur groupe en commission parlementaire. Ils participent à définir, avec le rapporteur (fictif), la ligne politique du groupe. Ils préparent les briefings à destination des membres du groupe. Le poste de conseiller politique est convoité au sein des groupes, surtout par d'ancien.ne.s assistant.e.s en recherche de reconversion. Contrairement aux postes d'assistant.e.s parlementaires soumis aux aléas politiques (non-réélection ou changement de carrière de leur député), les postes de conseillers politiques s'inscrivent dans la durée d'autant qu'ils sont mieux rémunérés.

publique dans lequel ils doivent légiférer[535]. Les députés européens tendent à répondre favorablement aux demandes de rendez-vous provenant d'organisations de leur État membre, d'autant plus si elles émanent d'acteurs implantés dans leur circonscription électorale[536]. Outre les rendez-vous organisés à Strasbourg ou à Bruxelles, le plus souvent à la demande des représentants d'intérêts, les députés européens se rendent régulièrement dans leur circonscription. Une semaine du calendrier de travail des députés européens – appelée « semaine verte » – est aménagée pour qu'ils « rentrent » en circonscription[537]. Néanmoins, bien que les pratiques varient en fonction des députés européens, et dépendent notamment de leur lieu d'habitation avant leur élection[538], de leur situation familiale[539] ou de leur implication dans la politique nationale, les députés européens tendent à ne pas vivre à Bruxelles[540], et ainsi à effectuer des aller-retour hebdomadaires entre leur État membre et Bruxelles de telle sorte qu'ils passent davantage de temps en circonscription qu'à Bruxelles[541]. Dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, les députés européens élus d'une circonscription maritime ont ainsi rencontré des représentants des acteurs du secteur portuaire s'opposant à la libéralisation des services portuaires en marge d'actions contestataires organisées au niveau national (cf. chapitre 2). Par ailleurs, les représentants des organisations nationales saisissent la présence des députés européens en circonscription pour leur proposer

[535] Dür, Andreas et Mateo, Gemma, *Insiders versus outsiders: Interest group politics in Multilevel Europe*, Oxford University Press, 2016.

Beauvallet, Willy, Robert, Cécile, et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, 314 p.

Laurens, Sylvain. *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles,* Marseille, Agone, 2015.

[536] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[537] Parlement européen. Calendrier 2023 [en ligne]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/sedcms/documents/AGENDA_OUTLINES/590/EP%202023_FR.pdf, consultée le 31 octobre 2022.

Chaque mois, le calendrier de travail des députés européens est réparti entre 1 semaine de circonscription, 1 semaine de séance plénière, 1 à 1 semaine et demie de réunions des commissions parlementaires, au cours de laquelle sont également organisées les réunions des groupes parlementaires.

[538] Dans le cadre des missions de lobbying auxquelles nous participons au sein du cabinet, nous rencontrons des députés européens, qui, vivant dans un autre État membre, mais à proximité de Bruxelles, effectuent des allers-retours régulièrement.

[539] S'ils ont des enfants, et en fonction de leur âge, ils peuvent privilégier de maintenir leur domicile dans leur État membre.

[540] Lorsque nous sollicitons des assistants parlementaires pour obtenir une information sur les négociations, en particulier celles à huis clos, le gérant du cabinet nous déconseille de les contacter les jours où leurs députés européens sont à Bruxelles, correspondant aux jours auxquelles les réunions des groupes politiques ou des commissions parlementaires se tiennent.

[541] La députée européenne française auprès de laquelle nous effectuons un stage entre janvier et juillet 2013 est plus souvent dans sa circonscription d'élection qu'à Bruxelles, où elle ne revient que pour participer aux réunions des commissions parlementaires dont elle est membre, pour prendre part à des événements, dont ceux qu'elle parraine, et éventuellement pour assister aux réunions de son groupe politique.

une visite de terrain afin de montrer la « réalité » du terrain à des élus soucieux de mettre en scène leur proximité avec l'extérieur des espaces européens[542].

Marquant leur différence avec les fonctionnaires de la Commission, et ceux représentant leurs États membres au sein des espaces de négociation du Conseil, les députés européens revendiquent tenir leur légitimité de l'élection. Les représentants d'intérêts en jouent et mobilisent rhétoriquement l'espace national dans leur discours. Cette stratégie de présentation conduit ainsi les représentants d'intérêts à mettre en scène le « terrain » dans le cadre de leur rendez-vous avec les acteurs administratifs et politiques du Parlement. Par exemple, lorsque les acteurs du secteur portuaire sont représentés à Bruxelles par un « permanent » de la représentation d'intérêts, ces derniers essaient de faire intervenir un acteur du secteur. Ils donnent aux acteurs institutionnels à voir et à entendre en rendez-vous – dans le cadre de *roadshows* (cf. chapitre méthodologie) organisés à Bruxelles ou à Strasbourg – les acteurs qui seront impactés par la législation en cours de négociation[543].

Organiser des rendez-vous avec les députés européens : des contraintes de sites (Bruxelles et Strasbourg) singulières

Le contexte des rendez-vous à Strasbourg est différent de Bruxelles. À Bruxelles, les rendez-vous ne constituent qu'une des nombreuses sollicitations dont les députés européens font l'objet. Le Parlement de Bruxelles est en effet le lieu de travail principal des députés : ils assistent aux commissions parlementaires dont ils sont membres, aux réunions de leur groupe politique, aux réunions de travail s'ils suivent des négociations en tant que rapporteur ou rapporteur fictif, aux conférences qu'ils, qu'un de leurs collègues ou que des parties prenantes organisent. De plus, en raison de l'envergure de l'aéroport de Bruxelles, les députés européens peuvent plus facilement venir et partir de Bruxelles, ce qui rend leur présence plus volatile qu'à Strasbourg. À l'inverse, à l'occasion des sessions plénières à Strasbourg, les députés européens, les assistants et les conseillers politiques sont hors les murs, c'est-à-dire qu'ils ne retrouvent pas leurs proches le soir. Du lundi 14h au jeudi 14h de semaine de plénière, leur agenda est organisé autour des rendez-vous avec les parties prenantes, des groupes de visiteurs en provenance de leur circonscription, des événements organisés, des réunions techniques, des réunions de groupe à chaque veille de vote, de l'heure de vote, etc. Les représentants d'intérêts peuvent ainsi rencontrer les députés européens, les assistants parlementaires et les conseillers politiques lors de petits-déjeuners, de déjeuners et de dîners. La configuration spatiale des bureaux du Parlement de Strasbourg est peu propice au travail de fond, ce qui conduit les députés européens et leurs assistants à organiser le plus grand nombre de rendez-vous dans la journée. Par conséquent, les rendez-vous se déroulent généralement dans les cafétérias et bars du Parlement (notamment le « bar des fleurs », appelé ainsi en raison du motif qui recouvre les sièges).

[542] Casanova, Jean-Philippe, *Union européenne et services portuaires*, [En ligne], 2017, http://www.ifmer.org/assets/documents/files/revues_maritime/509/3-UE-et-services-portuaires.pdf (page consultée le 2 juin 2022).

Le Président de la Fédération française des pilotes maritimes relève que « c'est avec beaucoup de satisfaction que les pilotes maritimes ont accueilli, à plusieurs reprises dans les stations de pilotage, des représentants de la Commission ou des membres du Parlement européen et de l'Assemblée nationale ».

[543] En raison de contraintes géographiques et temporelles, les acteurs sectoriels nationaux ne participent généralement qu'au premier rendez-vous. Toutefois, ils continuent de transmettre aux représentants qui les représentent auprès des acteurs administratifs et politiques européens des éléments d'expertise « de terrain » que ceux-ci communiquent à leurs interlocuteurs institutionnels.

De leur initiative, les députés européens élus d'une circonscription dans laquelle sont implantés un ou plusieurs ports, peuvent déposer des amendements aux fins de défendre les intérêts du port, du territoire dans lequel celui-ci est implanté et des acteurs économiques travaillant en lien avec le port. Des organisations nationales peuvent réciproquement se servir du lien électoral des députés européens avec leur circonscription pour obtenir que ceux-ci considèrent leurs préférences. Par exemple, dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les organisations représentant les travailleurs portuaires utilisent les élections européennes de 2014 auxquelles le rapporteur se présente à sa réélection comme levier de négociation afin qu'il soutienne leurs préférences (cf. chapitre 6). Élu d'un Land maritime – le Land de Hambourg – leurs représentants menacent le rapporteur de déployer des actions contestataires dans le port de Hambourg. Les liens que les députés européens entretiennent avec leur État membre, et en particulier leur circonscription, façonnent les amendements qu'ils déposent en commission parlementaire.

Après avoir examiné comment les députés européens rédigent les amendements qu'ils déposent en commission parlementaire, nous examinons comment le fait que les acteurs administratifs et politiques du Parlement rencontrent les représentants d'organisations nationales et européennes aux positions plus variées sur la libéralisation que le Conseil participe à ce que les députés européens déposent des amendements reprenant davantage que le Conseil les préférences des opposants à l'ouverture à la concurrence des services portuaires.

Les députés européens, des acteurs de la codécision plus accessibles aux « intermittents » que les représentants des États membres

Dans cette partie, nous interrogeons une hypothèse formulée dans les travaux existants analysant les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 établissant que le Parlement a davantage déposé d'amendements reprenant les préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires que le Conseil étant donné que leurs représentants ont dirigé leurs actions vers le Parlement[544].

[544] Turnbull, Peter," The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n°2, 2006, pp. 305–326.

Pour diffuser leur cadrage et afin que leurs préférences soient reprises dans l'accord interinstitutionnel, les représentants nationaux et européens des acteurs des secteurs portuaire et maritime, même ceux qui ne maîtrisent pas ou mal les savoir-faire de la représentation d'intérêts, ne sollicitent pas, que, ou préférentiellement, les députés européens, mais multiplient au contraire les points d'entrée au sein du champ de l'eurocratie. Ils rencontrent ainsi des acteurs administratifs et politiques nationaux aussi bien qu'européens, et des acteurs institutionnels représentant autant le Parlement que le Conseil, au niveau national autant qu'à Bruxelles ou à Strasbourg (cf. chapitre 1). Les acteurs administratifs et politiques que rencontrent les représentants d'intérêts dépendent néanmoins des ressources qu'ils détiennent et de la répartition des rendez-vous opérée entre l'association européenne et les organisations nationales qui en sont membres. Bien que leurs représentants rencontrent des députés européens au niveau national, lors de visites de terrain qu'ils organisent (cf. chapitre 1), en marge d'actions contestataires (cf. chapitre 2), ou en se déplaçant à Bruxelles (cf. chapitre 1), le lobbying des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires est marqué par une dimension nationale. Au sein des organisations nationales, mais également européennes, les représentant, la représentation d'intérêts est prise en charge par des professionnels du secteur portuaire ou des professionnels des affaires publiques. Eu égard aux ressources qu'ils détiennent, ils se mobilisent surtout dans l'espace administratif et politique national, et par conséquent sollicitent essentiellement leur réseau d'acteurs administratifs et politiques nationaux. Eu égard aux barrières à l'entrée du champ de l'eurocratie, les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires tendent à s'appuyer sur les ressources qu'ils détiennent déjà, et sollicitent ainsi des acteurs administratifs et politiques auxquels ils ont déjà accès. En outre, le lobbying institutionnel auprès du Conseil passe moins par les fonctionnaires de la représentation permanente auprès de l'Union européenne (RPUE) représentant les intérêts de leur État membre dans les espaces de négociation au sein du Conseil que par les fonctionnaires ministériels préparant la position de l'État membre et le cabinet du ministre des Transports. En groupe de travail ou en COREPER, les fonctionnaires de la RPUE défendent en effet la position préparée par les fonctionnaires au niveau national ; leur pratique des négociations au Conseil peut néanmoins les amener à formuler des recommandations sur l'adaptation de ces positions eu égard aux dynamiques qu'ils observent au sein des espaces de négociation du Conseil. Le lobbying des organisations représentant les acteurs opposés à la libéralisation des services portuaires est donc autant dirigé vers les députés européens que vers les acteurs administratifs et politiques représentant les États membres. Si les actions contestataires sont coordonnées avec le calendrier des négociations intra-institutionnelles (cf.

chapitre 2), en particulier celles du Parlement, nous soutenons qu'elles visent surtout les gouvernements nationaux, et les acteurs du transport maritime, qui sont impactés économiquement. En coordonnant le déploiement d'actions contestataires au niveau national, les organisations représentant les travailleurs portuaires cherchent en effet à créer un problème de politique publique aux fins d'obtenir des gouvernements nationaux qu'ils soutiennent des amendements reprenant leurs préférences lors des négociations intra- et interinstitutionnelles pour mettre un terme aux actions contestataires (cf. chapitre 2). Bien que nous réfutions l'hypothèse selon laquelle les représentants des opposants à la libéralisation ont concentré leurs actions de lobbying à destination des députés européens lors des négociations de la proposition de directive de 2001, notre participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » en tant que représentante d'intérêts de deux organisations françaises du secteur portuaire détenant un niveau de ressources nationales différent (cf. chapitre méthodologie) nous conduit à affirmer qu'il est toutefois plus facile pour des représentants détenant des ressources adaptées au champ de l'eurocratie limitées d'effectuer du lobbying institutionnel auprès des acteurs administratifs et politiques du Parlement européen qu'auprès du Conseil. Comme le montre la mobilisation des organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques[545], il est possible de se créer un réseau d'acteurs administratifs et politiques au Parlement au fil des négociations alors que l'on ne dispose pas de réseau préalablement à celles-ci (cf. chapitre 1). En revanche, comme le montre la mobilisation de l'une des organisations françaises d'EBA lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires »[546], sans être préalablement connues des acteurs administratifs et politiques nationaux, il est plus difficile pour les organisations nationales d'avoir accès à ces acteurs pendant les négociations d'une proposition législative européenne, et de faire intégrer leurs préférences à la position de négociation de leur État membre[547]. Par exemple, avant qu'il ne représente les intérêts à Bruxelles d'une organisation française entretenant des contacts réguliers et directs avec les fonctionnaires du ministère des Transports chargés de la construction de la position de la France et du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le gérant du cabinet de lobbying auquel l'un des deux membres français d'EBA sous-traite la représentation de ses intérêts à Bruxelles rencontre des difficultés à accéder aux acteurs administratifs et politiques de la France au niveau national et à Bruxelles. Au niveau national, l'organisation est peu connue des acteurs administratifs et

[545] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[546] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[547] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

politiques français, et ses représentants entretiennent des contacts limités, voire inexistants, avec les fonctionnaires du ministère des Transports. Par conséquent, au niveau national, alors qu'il connaît le conseiller du Secrétaire d'État chargé des Transports assurant le suivi des négociations de la proposition du règlement au sein du cabinet Secrétaire d'État, il rencontre des difficultés à recevoir une réponse favorable à sa demande de rendez-vous. Il n'entretient des contacts avec les fonctionnaires du ministère chargés de la préparation de la position de la France et du suivi des négociations qu'à compter du moment où il représente les intérêts d'une autre organisation française du secteur portuaire entretenant des contacts directs avec ceux-ci. Son accès aux acteurs administratifs et politiques nationaux s'améliore sans néanmoins conduire à l'intégration des préférences de l'un des deux membres français d'EBA à la position de négociation des autorités françaises. Par ailleurs, à Bruxelles, s'il obtient un premier rendez-vous avec le conseiller « transport maritime » de la RPUE France au début des négociations, au cours duquel il présente l'organisation et fait savoir qu'elle représente ses intérêts à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », il ne parvient pas, pendant les négociations intra-institutionnelles au Conseil, à obtenir des informations sur leur déroulement. Il s'en procure par le biais d'un des rapporteurs fictifs français (législature 2009-2014), et les notes du SGAE qu'il obtient auprès de plusieurs anciennes collègues travaillant pour des députés européens français. Pendant les négociations interinstitutionnelles, il acquiert des informations sur leur déroulement et le calendrier des négociations en trilogues informels en sollicitant l'assistante parlementaire d'un des rapporteurs fictifs. Ce « permanent » de la représentation d'intérêts à Bruxelles critique la manière dont les autorités françaises à Bruxelles et au niveau national traitent les organisations françaises représentant les intérêts de leurs membres à Bruxelles[548]. Selon lui, les fonctionnaires de la RPUE France devraient au moins leur transmettre des informations concernant le déroulement des négociations intra-institutionnelles au Conseil, d'autant que, contrairement au Parlement, les documents intermédiaires de négociations ne sont pas publiés sur le site Internet du Conseil ; seule l'Orientation générale une fois adoptée est publiée.

Les pratiques observées par les acteurs administratifs et politiques du Parlement les amènent à rencontrer en sus de ceux représentant les acteurs du transport maritime, qui soutiennent

[548] Similairement, il reproche à l'un des fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » représentant la Commission dans les négociations intra-institutionnelles et interinstitutionnelles, français, d'être « plus royaliste que le roi » et de défendre la matrice politique de la Commission au détriment des intérêts des acteurs de son État membre du secteur dans lequel la Commission légifère.

l'ouverture à la concurrence des services portuaires, et avec lesquels ils ont déjà été en contact lors de négociations précédentes, des représentants d'acteurs du secteur portuaire qui s'opposent à l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Les acteurs administratifs et politiques du Parlement sont exposés à une plus grande diversité de positions que ceux représentant les États membres. Les négociations de la proposition de directive de 2001 montrent que si la position de négociation du Conseil est déterminée par l'agenda politique des États membres assurant la Présidence du Conseil ainsi que les logiques de vote et de négociation au sein des espaces de négociation du Conseil, celle du Parlement est marquée par les liens qu'entretiennent les députés européens avec la circonscription dont ils sont élus, voire les positions du gouvernement de leur État membre et reflète la diversité des organisations dont ils rencontrent les représentants.

Comparant les positions de négociation du Parlement et du Conseil, nous avons remarqué une différence entre la position de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement, cette dernière allant davantage dans le sens des préférences des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires que la première. Dans cette deuxième partie, nous analysons comment la majorité s'opposant à la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire se construit progressivement au Parlement.

Constitution progressive au Parlement d'une majorité opposée à la libéralisation des services portuaires

Lorsqu'elle est présentée aux députés européens membres de la commission parlementaire chargée de la politique régionale, des transports et du tourisme (commission TREN), désignée pour construire la position de négociation du Parlement dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, la proposition de directive de 2001 ne rencontre pas

l'opposition qu'elle suscite à des étapes ultérieures des négociations intra- et, surtout, interinstitutionnelles[549].

Après avoir montré en première partie que le Parlement est le porte-parole des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires, nous examinons dans cette deuxième partie comment l'opposition à la proposition de directive de 2001 se construit progressivement au sein des espaces de négociations du Parlement.

Nous cherchons à établir que les députés européens ne sont pas d'emblée opposés à la proposition de directive de 2001, et à démontrer que l'opposition à la proposition de directive de 2001 n'advient pas qu'en 3ème lecture, mais qu'elle se construit au fil de la procédure de codécision.

Placer le niveau d'analyse à l'échelle des négociations intra-institutionnelles, nous permet d'identifier les députés européens ou les groupes de députés européens – les groupes politiques, les délégations nationales – ainsi que les espaces de négociations – la commission parlementaire chargée de la politique régionale, des Transports et du Tourisme (commission TREN), la plénière et le comité de conciliation (cf. partie 3 de ce chapitre) – participant à construire l'opposition à la libéralisation des services portuaires. Les députés européens participant aux négociations de l'accord interinstitutionnel n'étant pas les mêmes que ceux négociant les positions de négociation de 1re et de 2ème lecture du Parlement, nous étudions séparément les négociations de celui-ci dans une troisième partie.

Eu égard à l'objectif de politique publique de la proposition de directive de 2001, nous formulons des hypothèses sur les amendements déposés par les députés européens en commission parlementaire en fonction du groupe politique duquel ils sont membres[550]. Nous

[549] Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21-22, 2007, pp. 5-89.

[550] En raison de l'accord entre les groupes PPE-DE et PSE, le groupe PPE-DE ne compte pas sur le vote des « petits » groupes de droite eurosceptiques et/ou eurocritiques, la position observée par les députés européens membres de ces groupes politiques en commission parlementaire et en séance plénière étant aléatoire. Les effectifs cumulés des groupes PPE-DE (n=232), ELDR (n=50) et PSE (n=180) constituent en effet, sous la législature 1999-2004, une majorité suffisante pour que la proposition de directive de 2001 soit théoriquement adoptée. En conséquence, nous choisissons de ne pas analyser dans le détail la position (amendements déposés en commission parlementaire et vote en séance plénière) observée par les députés européens membres de ces deux groupes politiques.

augurons que les députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR, dont le groupe soutient la libéralisation comme objectif de politique, amendent à la marge la proposition de directive de 2001 ; et à inversement, que les députés européens membres des groupes PSE, Verts/ALE et GUE/NGL déposent des amendements cherchant à atténuer les effets de la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire, voire restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires.

En outre, à l'exception des députés européens de la commission TREN, qui construisent la position de négociation du Parlement, la plupart des députés européens n'ont pas le temps de suivre dans le détail les négociations de la proposition législative. Par conséquent, la plupart suivent la consigne de vote établie par le rapporteur ou le rapporteur fictif de leur groupe. Compte tenu de la division du travail parlementaire au sein du Parlement, nous formulons également des hypothèses sur le vote des députés européens en commission parlementaire et en séance plénière en fonction du groupe politique duquel ils sont membres. Nous supposons que les députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR, dont le groupe soutient la libéralisation comme objectif de politique, votent en faveur des positions de négociation du Parlement ; que les députés européens membres du groupe PSE votent en faveur des positions de négociation du Parlement ; que les députés européens membres des groupes Verts/ALE et GUE/NGL, eu égard à la ligne politique de leur groupe sur la libéralisation des services portuaires, votent contre les positions de négociation du Parlement.

Dans une première partie, nous examinons comment, observant des positions nationales, ou individuelles, des députés européens des groupes politiques PPE-DE et ELDR s'éloignent de la ligne politique de leur groupe sur la libéralisation. Ensuite, nous étudions comment des députés européens membres du groupe PSE rompent avec l'attitude de vote usuellement observée par le groupe. En outre, nous analysons comment des députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR votent contre les positions de négociation du Parlement, celles-ci allant à rebours de la ligne politique de leur groupe sur la libéralisation. Enfin, nous rendons compte de la consolidation de l'opposition à la proposition de directive de 2001 au sein des groupes d'extrême gauche (Verts/ALE et GUE/NGL).

Pour conduire notre analyse, nous examinons le projet de rapport de Georg Jarzembowski (PPE-DE, Allemagne) et les recommandations qu'il formule dans le cadre de la rédaction de la

position de 2ème lecture du Parlement, les amendements de négociations déposés en commission parlementaire TREN dans le cadre de la 1ère lecture et de la 2ème lecture, les amendements déposés en session plénière et les demandes introduites en session plénière par les groupes politiques ou un groupe de députés de votes séparés et de vote par division en vue de l'adoption lors du des positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement. Pour mesurer l'évolution des positions des députés européens entre la 1ère et la 2ème lecture, faute de disposer du résultat des votes par appel nominal, comme lors du vote en séance plénière de la résolution arrêtant la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, nous nous appuyons sur les amendements déposés en commission parlementaire dans le cadre des travaux de la position de 2ème lecture du Parlement et des prises de parole des députés européens lors des débats précédant le vote en séance plénière. L'analyse des amendements déposés en commission parlementaire et en session plénière invite à observer des précautions. D'une part, les amendements limitant les effets de la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire sont surreprésentés. Étant donné que la proposition de directive met en œuvre la libéralisation dans le secteur portuaire, la plupart des députés européens des groupes PPE-DE et ELDR, qui a priori soutiennent la libéralisation comme objectif de politique publique, ne déposent pas d'amendements, satisfaits des dispositions de la proposition de directive de la Commission. Par contraste, lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les dispositions de la proposition relatives à la libéralisation des services portuaires ayant été édulcorées, des députés du groupe ADLE (ex-ELDR) déposent en commission parlementaire des amendements allant dans le sens de l'ouverture à la concurrence des services portuaires. D'autre part, seul un nombre réduit de députés déposent des amendements en commission parlementaire. En sus du rapporteur et des rapporteurs fictifs, des députés de leur groupe membre de la commission parlementaire déposent des amendements en fonction de leur intérêt pour le secteur dans lequel la Commission légifère (dû à une expérience professionnelle précédente, leur circonscription d'élection, les négociations auxquelles ils ont déjà participé, etc.) ou des intérêts de leur État membre pour ce secteur.

Déviation de députés européens des groupes PPE-DE et ELDR de la ligne politique de leur groupe politique

Comme nous l'avons montré dans le chapitre 1, les organisations représentant les travailleurs portuaires construisent leur cadrage aux fins d'obtenir des députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR – groupes politiques soutenant la libéralisation comme objectif de politique – qu'ils déposent des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires, voire qu'ils rejettent la proposition de directive de 2001 (cf. chapitre 1). Eu égard aux résultats du vote de l'accord interinstitutionnel en séance plénière, et compte tenu de la composition du Parlement lors de la législature 1999-2004, nous supposons que des députés européens de ces groupes s'écartent effectivement de la ligne politique de leur groupe. Nous établissons que les députés européens dévient de la ligne politique de leur groupe lorsqu'ils adoptent des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires, ou lorsqu'ils ne respectent pas la consigne de vote donnée par le rapporteur ou le rapporteur fictif de leur groupe politique, c'est-à-dire qu'ils votent contre les positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement.

Dans cette partie, nous examinons comment le vote des députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR, motivé par des logiques nationales ou de circonscription, participe au rejet de la proposition de directive de 2001.

Emergence de positions nationales

Dans cette partie, nous étudions comment, sous l'effet des actions contestataires déployées au niveau national et du lobbying institutionnel des organisations nationales représentant des opposants à la libéralisation des services portuaires, l'accentuation des positions nationales entre la 1ère et la 2ème lecture participe à la progression de l'opposition à la proposition de directive de 2001. Nous définissons que les députés européens observent une position nationale, lorsque, indépendamment de leur groupe politique d'appartenance, ils déposent des

amendements homologues en commission parlementaire et observent une position commune lors du vote en commission parlementaire[551] et en séance plénière.

En 1ère lecture, les positions nationales sont limitées. Seuls les députés européens italiens et britanniques observent une position nationale. Ce faisant les députés européens italiens et britanniques des groupes PPE-DE et ELDR déposent des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires[552] et votent contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement en séance plénière. Les députés européens italiens du groupe PPE-DE et ELDR observant une position nationale, déposent des amendements homologues à ceux déposés par les députés européens italiens membres des groupes PSE, Verts/ALE, et GUE/NGL. Ils amendent les dispositions relatives à l'auto-assistance[553], aux critères sur la base desquels le nombre de prestataires de service peut être limité[554]. Ils ajoutent des dispositions relatives aux qualifications des travailleurs portuaires et aux prestataires de services techniques nautiques[555]. Si certains de leurs amendements sont communs, les délégations italiennes de chaque groupe en déposent également qui leur sont propres. Par exemple, contrairement aux députés européens italiens du groupe ELDR, les députés européens italiens du groupe PPE-DE déposent des amendements concernant le droit du travail. Comme les députés européens italiens du groupe PSE, ils conditionnent l'emploi du personnel des prestataires de services au respect des dispositions établies par l'État membre où le prestataire fournit lesdits services[556]. Ils demandent également aux États membres de veiller à ce que les normes en matière de protection

[551] Aucune demande de vote par appel nominal n'a été introduite lors du vote du rapport de la commission TREN (1ère lecture) et des recommandations de la commission TREN (2ème lecture). Par conséquent, nous ne pouvons pas déterminer comment les députés européens ont voté en commission parlementaire en fonction du groupe politique dont ils sont membres ni effectuer de comparaison entre le vote des députés européens en commission parlementaire et en session plénière.

[552] Au sein du groupe PPE-DE, 18 amendements sont déposés par un ou plusieurs députés européens italiens.

11 amendements sont déposés par des députés européens italiens du groupe ELDR.

[553] Alors que les députés européens italiens du groupe PPE-DE limitent l'auto-assistance au personnel navigant du navire qui entre/sort pour tous les services portuaires, les députés européens italiens du groupe ELDR n'appliquent cette restriction qu'aux services techniques nautiques. Les députés européens italiens du groupe PPE-DE comme du groupe ELDR imposent aux exploitants des navires recourant à l'auto-assistance pour prester des services techniques nautiques d'employer leur propre équipage, et ne les autorisent pas à sous-traiter ces services. Ils exigent que le personnel utilisé pour mettre en œuvre l'auto-assistance dispose des qualités professionnelles nécessaires ; les députés européens italiens membres du groupe ELDR étendent cette exigence aux prestataires de services portuaires. Ils n'autorisent pas l'auto-assistance pour les services portuaires et/ou techniques nautiques dans lesquels les caractères d'universalité et les fonctions de sécurité sont prévalents.

[554] Les députés européens italiens membres des groupes PPE-DE et ELDR ajoutent la sécurité des opérations portuaires à la liste des critères permettant de limiter le nombre de prestataires de services portuaires.

[555] Ils demandent aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour éviter toute diminution ou dispersion des capacités professionnelles, en particulier pour les services techniques nautiques.

[556] Ils cherchent à éviter une situation où les exploitants des navires recourant à l'auto-assistance trouveraient un moyen pour appliquer le droit du droit travail le moins contraignant aux fins d'abaisser leurs coûts en termes de main-d'œuvre.

sociale – qui ne sont pas inférieures à celles établies par la directive en matière sociale – soient appliquées par les prestataires de services portuaires. Ils proposent – sans les intégrer effectivement à la liste des critères d'octroi – que les autorisations puissent comprendre les obligations inhérentes à la protection sociale des travailleurs intéressés. Inversement, contrairement aux députés européens italiens membres du groupe PPE-DE, les députés européens italiens du groupe ELDR déposent des amendements en lien avec la sécurité des opérations portuaires. Ils ouvrent la possibilité aux États membres d'attribuer à certains services, en particulier les services techniques nautiques, la qualification de services d'intérêt général pour des raisons de sécurité. S'ils n'ajoutent pas de critère d'octroi supplémentaire à la liste, ils disposent qu'ils doivent permettre de garantir la sécurité des opérations portuaires. Les résultats du vote par appel nominal de la résolution confirment les tendances observées en commission parlementaire. Sur les 34 députés européens italiens du groupe PPE-DE, 23 députés européens votent contre, deux votent pour, et neuf ne prennent pas part au vote. Sur les sept députés européens italiens du groupe ELDR, cinq députés européens votent contre et deux ne prennent pas part au vote.

Les résultats du vote par appel nominal permettent également d'identifier une autre position nationale que l'analyse des amendements déposés en commission TRAN ne permettait pas de discerner. En effet, dans le cadre des travaux de la commission TRAN en première lecture, seul un député européen britannique du groupe ELDR dépose des amendements[557]. Similairement aux députés européens italiens, les députés européens britanniques observent une position nationale. La quasi-totalité des députés européens britanniques vote contre la résolution, quel que soit leur groupe politique d'appartenance. S'agissant des groupes PPE-DE et ELDR, sur les 37 députés européens britanniques du groupe PPE-DE, 29 députés européens votent contre, un député européen vote pour, et sept députés européens ne prennent pas part au vote. Sur les dix députés européens britanniques du groupe ELDR, huit députés européens votent contre, un s'abstient et un ne prend pas part au vote[558].

[557] Le député européen britannique du groupe ELDR restreint l'auto-assistance lorsqu'elle est mise en œuvre pour prester des services de pilotage : seul le capitaine du navire est autorisé à la pratiquer. Il cosigne également plusieurs amendements avec le rapporteur fictif du groupe ELDR (ELDR, Belgique).

[558] Par ailleurs, sur les six députés européens britanniques du groupe Verts/ALE, cinq votent contre, un ne prend part au vote. Sur les 30 députés européens britanniques du groupe PSE, 21 votent contre, quatre votent pour et cinq ne prennent pas part au vote. Sur les trois députés européens britanniques du groupe EDD, un vote contre, les deux autres ne prennent pas part au vote.

En deuxième lecture, le nombre de délégations observant une position nationale augmente de manière limitée. Sous l'effet du lobbying institutionnel des organisations nationales représentant les travailleurs portuaires belges, et les actions contestataires que ceux-ci déploient au niveau national, les députés européens belges adoptent une position nationale à partir de la 2ème lecture. Eu égard aux dispositions de la Loi Major, les organisations syndicales représentant les travailleurs portuaires les pensent protégés des effets de la proposition de directive de 2001 de telle sorte qu'ils ne sollicitent pas les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens belges (cf. chapitres 1 et 2). Comme nous le montrons dans le chapitre 2, lorsqu'ils réalisent que la Belgique devra modifier la Loi Major pour se conformer aux dispositions de la directive, les représentants syndicaux des travailleurs portuaires belges se mobilisent en recourant à des actions couvertes par le lobbying institutionnel, et les travailleurs portuaires belges déploient des actions contestataires individuelles dans les ports belges et participent également aux actions contestataires coordonnées par ETF et ITF. Dans le cadre des travaux de la commission TREN en 1ère lecture, les députés européens belges déposent un nombre limité d'amendements (n=4). À l'exception du rapporteur fictif du groupe ELDR, seuls un député européen belge du groupe PPE-DE et un député européen belge du groupe PSE déposent respectivement un amendement[559]. Lors du vote de la résolution, arrêtant la position de 1ère lecture du Parlement, en séance plénière, le vote des députés européens belges des groupes PPE-DE et ELDR, deux groupes politiques soutenant la libéralisation comme objectif de politique publique, n'est pas aligné : quatre des cinq députés belges du groupe PPE-DE votent pour alors que tous les députés belges au sein du groupe ELDR (5) votent contre[560]. En deuxième lecture, non seulement, les députés européens belges déposent davantage d'amendements (n=41[561]), mais les députés européens belges membres des groupes PPE-DE et ELDR, observant une position nationale, déposent des amendements allant dans le sens des préférences des organisations représentant les travailleurs portuaires, et donc à rebours de la position de leur groupe politique respectif sur la libéralisation. Le rapporteur fictif du groupe

[559] À rebours de l'hypothèse que nous avons formulée, les députés européens belges du groupe PSE élargissent le champ d'application aux services prestés à l'extérieur du port.

[560] Au sein des groupes de gauche, cinq des six députés belges au sein du groupe PSE, trois des six députés européens belges du groupe Verts/ALE votent en faveur de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement. À l'inverse, trois des six députés européens belges du groupe Verts/ALE votent contre. Aucun député européen belge n'est pas membre du groupe GUE/NGL.

[561] 13 amendements sont déposés par des députés européens membres belges du groupe PPE-DE, 17 amendements sont déposés par des députés européens belges membres du groupe PSE, trois amendements sont déposés par des députés européens membres belges du groupe Verts/ALE, en commission parlementaire dans le cadre des travaux intra-institutionnels en 2ème lecture. Par ailleurs, des députés européens belges membres des groupes PSE et Verts/ALE cosignent huit amendements.

Nous n'incluons pas dans ce décompte les amendements déposés par le rapporteur fictif du groupe ELDR, belge, en raison de la fonction qu'il occupe dans les négociations.

ELDR, qui observe une position alignée sur la ligne politique de son groupe politique en 1ère lecture, dépose des amendements reflétant les actions déployées au niveau national par les travailleurs portuaires belges, ainsi que le lobbying institutionnel des organisations syndicales nationales les représentant. Par exemple, il restreint l'auto-assistance aux services techniques nautiques. Il la soumet également à une autorisation préalable. De la même manière, les députés européens belges du groupe PPE-DE déposent 13 amendements (contre un en première lecture) concernant l'auto-assistance et le droit du travail, allant dans le sens des préférences des organisations représentant les travailleurs portuaires, et à rebours de la ligne politique du groupe PPE-DE. Ils restreignent le champ de l'auto-assistance : ils excluent les services de manutention de marchandises des services couverts par l'auto-assistance et ajoutent une référence aux conventions 137 et 152 de l'OIT ; ils limitent l'auto-assistance aux navires battant pavillon d'un État membre ; ils imposent aux exploitants des navires de recourir à leur propre personnel et leur propre équipement et de ne pas « normalement » sous-traiter la prestation de ce(s) service(s) ; ils la soumettent à une autorisation préalable ; ils disposent qu'elle ne remette pas en question l'efficacité des opérations portuaires ou ne compromette pas les conditions sociales des travailleurs portuaires ou des prestataires de service portuaire ainsi que la sécurité ou les qualifications professionnelles du personnel prestant les services portuaires. En outre, ils conditionnent l'emploi du personnel au respect des règles établies par l'État membre dans lequel le prestataire opère. Les amendements que déposent les députés européens belges du groupe PPE-DE reprennent davantage les préférences des opposants que ceux déposés par le rapporteur fictif du groupe ELDR. Comme le montrent les différences entre les amendements déposés par les députés européens italiens et belges membres des groupes PPE-DE et ELDR, s'ils observent une position nationale, et à cet effet déposent des amendements homologues, la position de ces députés européens continue, bien qu'ils déposent des amendements allant à rebours de la ligne politique de leur groupe, d'être conditionnée par le groupe politique dont ils sont membres. Les députés européens membres du groupe ELDR ne déposent pas d'amendements sur certains sujets et restreignent moins que les députés européens membres du groupe PPE-DE l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Contrairement à ce que nous conjecturions, en dépit du fait que des actions contestataires soient déployées dans les ports de plusieurs États membres, un nombre limité de positions nationales émergent sous leur effet dans le cadre des travaux de 2ème lecture du Parlement. Si des positions nationales émergent, la discipline de groupe l'emporte au sein des groupes politiques PPE-DE et ELDR.

Après avoir montré que des députés européens rompent avec la discipline de groupe pour des motifs nationaux, nous examinons comment des députés européens s'en éloignent également alors que la délégation nationale dont ils sont membres la respecte.

Prises de position individuelles

Dans cette partie, nous examinons comment des députés européens se distancient – dans les amendements qu'ils déposent en commission parlementaire et dans leur vote – non seulement de la position de négociation de leur groupe politique, mais également de leur délégation.

Lors des négociations de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, des députés européens espagnols, français, et néerlandais des groupes PPE-DE[562] observent une position à rebours de celle de leur groupe politique, et de leur délégation nationale.

Alors que le gouvernement espagnol publie une réforme aux fins d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, des députés espagnols du PPE-DE, membres du parti au gouvernement en Espagne, déposent en commission parlementaire des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Au sein du groupe PPE-DE, neuf amendements sont déposés par un député européen espagnol relatifs à la définition des services portuaires[563], aux critères d'octroi des autorisations[564], aux critères sur la base lesquels le nombre de prestataires de services peut être limité[565], aux qualifications professionnelles[566], et à l'auto-assistance[567]. S'il dépose des amendements reprenant les préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires, il observe néanmoins une position plus libérale que les députés européens

[562] Contrairement aux députés européens membres du groupe PPE-DE, peu de députés européens membres du groupe ELDR déposent d'amendements en commission parlementaire (le rapporteur fictif du groupe ELDR, un député européen britannique et un député européen espagnol).

[563] Il supprime la référence à la « valeur commerciale » des services portuaires.

[564] Il subordonne la prestation de service à l'obtention d'une autorisation et ajoute des critères d'octroi : la détention de certains moyens humains et matériels ; la réalisation d'investissements en infrastructures et équipements ; des engagements minima de trafic ; et le cas échéant, l'obtention du titre habilitant à l'occupation du sol ou de l'étendue d'eau portuaire.

[565] Il ajoute le volume du trafic ainsi que les conditions du marché à la liste des critères sur la base desquels le nombre de prestataires de services peut être limité.

[566] Comme les députés européens italiens du groupe ELDR, il conditionne l'emploi du personnel des prestataires de services à la détention de qualifications professionnelles fixées par la réglementation en vigueur dans chaque État membre.

[567] Il impose que les critères d'octroi des autorisations soient identiques pour les prestataires de services portuaires et les exploitants des navires recourant à l'auto-assistance.

italiens du groupe PPE-DE. Par exemple, il établit que si les conditions du marché ne permettent pas de maintenir le seuil minimal de deux prestataires de services de manutention, les critères d'autorisation fixés doivent permettre d'éviter un abus de position dominante. Similairement, il dispose que l'autorité compétente n'adopte pas de décision de gestion qui puisse s'opposer à l'existence de plusieurs opérateurs pour chaque type de service portuaire. Outre les députés européens espagnols du groupe PPE-DE, des députés européens français du groupe déposent des amendements excluant les services de pilotage du champ d'application. Par ailleurs, un député européen néerlandais du groupe PPE-DE dépose des amendements sur le seuil minimal de prestataires de manutention, qu'il propose de supprimer, ainsi que sur l'auto-assistance, qu'il restreint au personnel régulier à bord des navires. Il précise également que la mise en œuvre de l'auto-assistance dans le secteur portuaire ne doit pas limiter l'efficacité des opérations portuaires et porter préjudice aux prestataires de services portuaires[568].

Comme pour les positions nationales, le vote en séance plénière de la résolution arrêtant la position de négociation de 1ère lecture du Parlement permet d'identifier des députés européens adoptant une position à rebours de leur groupe politique et de leur délégation que l'analyse des amendements déposés en commission parlementaire ne révèle pas. Ainsi, au sein du groupe PPE-DE, des députés européens irlandais (un des quatre) et belge (un des cinq) et néerlandais[569] (huit des neuf) du groupe PPE-DE votant également contre la position de 1ère position observent une position individuelle, les autres membres de leur délégation nationale votant en faveur de la position de 1ère lecture[570]. En revanche, alors qu'ils déposent des amendements allant à rebours de la ligne politique de leur groupe sur la libéralisation, les députés européens espagnols des groupes PPE-DE respectent la discipline de groupe lors du vote en séance plénière de la résolution arrêtant la position de 1ère lecture du Parlement. Tandis que les députés européens membres des groupes PPE-DE, de même que ceux membres du groupe PSE, votent en faveur

[568] Avec cet amendement, ce député européen néerlandais membre du groupe PPE-DE adresse l'autre versant de l'auto-assistance. Si les organisations représentant les acteurs du transport maritime vantent les effets économiques positifs de la libéralisation de services portuaires, la mise en œuvre de l'auto-assistance dans le secteur portuaire implique une perte d'activité, voire une suppression d'emploi, chez les prestataires de services portuaires et les travailleurs portuaires, les services qu'ils prestant étant assurés par le personnel que les exploitants des navires emploient déjà.

[569] De la même manière que les députés européens belges des groupes politiques PPE-DE et ELDR, lors du vote de la résolution, arrêtant la position de 1ère lecture du Parlement, en séance plénière, le vote des députés européens néerlandais des groupes PPE-DE et ELDR, deux groupes politiques soutenant la libéralisation comme objectif de politique publique, n'est pas aligné. Tandis que huit des neuf députés néerlandais du groupe PPE-DE votent contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, cinq des huit membres néerlandais du groupe ELDR votent en faveur.

[570] Nous adressons le vote des députés européens membres du groupe ELDR plus loin dans le chapitre.

de la résolution, les députés européens membres des autres groupes politiques, dont le groupe ELDR, votent contre, s'abstiennent ou ne prennent pas part au vote[571].

Sous l'effet du lobbying institutionnel des opposants à l'ouverture à la concurrence des services portuaires et des actions contestataires déployées au niveau, les positions individuelles observées en commission parlementaire en 1ère lecture s'accentuent en 2ème lecture. À l'exception des députés européens espagnols et italiens des groupes PPE-DE et ELDR, qui déposent moins d'amendements en 2ème qu'en 1ère lecture, alors qu'ils déposaient un nombre restreint d'amendements dans le cadre des négociations intra-institutionnelles de 1ère lecture, des députés européens des groupes PPE-DE et ELDR observant une position individuelle en déposent en effet davantage en 2ème lecture. Par exemple, tandis qu'ils en déposaient 2 en 1ère lecture, les députés européens français du groupe PPE-DE en déposent 11 en 2ème lecture. Les dispositions qu'ils amendent sont également plus variées. Par exemple, alors qu'ils ne déposaient des amendements que sur les services de pilotage, les députés européens français du groupe PPE-DE déposent en 2ème lecture des amendements concernant le droit du travail, l'auto-assistance[572] ainsi que les services de lamanage[573]. En outre, ils prennent davantage le contrepied de la ligne politique de leur groupe qu'en 1ère lecture. Par exemple, les députés européens français ajoutent la protection sociale des travailleurs aux objectifs de la proposition. Ils précisent que les prestataires de services portuaires et les exploitants recourant à l'auto-assistance respectent la législation sociale de l'État membre dans lequel le service est presté. Ils ajoutent également que lorsque le prestataire historique est remplacé, les États membres s'assurent que le nouveau prestataire assure au personnel un niveau de protection sociale approprié et qu'un niveau de qualification professionnelle « adéquat » soit maintenu. Des députés européens élus d'autres États membres déposent également des amendements en 2ème lecture. Par exemple, au sein du groupe ELDR, en sus du rapporteur fictif et d'un député européen britannique qui déposaient déjà des amendements en 1ère lecture, un député européen

[571] Au sein des groupes politiques soutenant la libéralisation comme objectif de politique publique, alors que les 28 députés européens espagnols du groupe PPE-DE votent pour la résolution, les trois députés européens espagnols du groupe ELDR votent contre. À l'inverse, la totalité des députés européens espagnols du groupe PSE vote en faveur de la résolution. Les quatre députés européens espagnols du groupe Verts/ALE votent contre. Sur les quatre députés européens espagnols du groupe GUE/NGL, deux députés européens s'abstiennent, un député européen vote pour et une députée européenne ne prend pas part au vote.

[572] Ils restreignent le champ d'application de l'auto-assistance : seul le personnel à bord des navires maîtrisant la langue locale de l'État membre peut être utilisé ; pour les services de lamanage, l'auto-assistance est limitée au personnel navigant.

[573] Alors qu'en première lecture des députés européens français du groupe PPE-DE déposaient des amendements n'excluant que les services de pilotage, ils proposent en 2ème lecture d'exclure également les services de lamanage. Ils déposent également des amendements pour faire appliquer les mesures proposées pour les services de pilotage à l'ensemble des services techniques nautiques.

néerlandais du groupe ELDR dépose des amendements en 2ème lecture[574]. De la même manière que les députés européens français du groupe PPE-DE, il dépose un amendement concernant le droit du travail. Il dispose que les exploitants recourant à l'auto-assistance sont traités comme les autres prestataires de services à la condition qu'ils respectent les mêmes standards sociaux et les règles en matière de qualifications. Lors des débats précédant le vote de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement, des députés européens membres du groupe PPE-DE mettent en avant et déclarent soutenir des amendements restreignant les effets de la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire en ce qu'ils permettent « une plus grande protection des travailleurs » et garantissent que les services portuaires soient pris en charge par un personnel qualifié[575]. Si leur nombre est restreint, bien qu'il augmente entre la 1ère et la 2ème lecture, les députés européens observant des positions individuelles au sein du PPE-DE, et dans une moindre mesure du groupe ELDR, concourent à ce que le groupe des députés européens opposés à la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire s'accroisse. Bien que des députés européens membres du groupe PPE-DE déposent des amendements allant à rebours de la position de leur groupe sur la libéralisation afin de prévenir les effets négatifs de certaines dispositions, et si certains, ne respectant pas la consigne de vote du rapporteur, pour des motifs nationaux ou à titre individuel, votent contre les positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement, la majorité des membres du groupe PPE-DE votent néanmoins en faveur bien qu'elles incluent des dispositions restreignant l'ouverture du marché des services portuaires.

L'observation par des députés européens d'une position individuelle peut s'expliquer par leur circonscription d'élection (cf. partie 1 de ce chapitre) ou encore par les relations « de confiance » qu'ils entretiennent ou qui s'établissent avec des représentants d'intérêts. S'ils sont élus de circonscription maritime, des députés européens peuvent déposer des amendements suggérés par les représentants d'acteurs portuaires de leur circonscription (cf. partie 1 de ce chapitre). En retour, ils peuvent, dans leur circonscription d'élection, tirer des ressources de la position qu'ils observent au sein de l'espace politique et administratif européen, d'autant plus s'ils occupent des mandats locaux ; en vue de prochaines élections, ils peuvent valoriser avoir

[574] Pour rappel, un député européen néerlandais membre du groupe PPE-DE dépose déjà des amendements en commission parlementaire dans le cadre des travaux de 1ère lecture.

[575] Intervention en séance plénière de Joachim Piscarreta (PPE-DE, Portugal).

défendu à Bruxelles les intérêts des acteurs économiques de leur circonscription[576]. La confiance instaurée entre les assistants parlementaires et des représentants d'intérêts peut également expliquer que des députés européens suivent une position individuelle. Par exemple, lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le représentant à Bruxelles des intérêts d'un des deux membres français d'EBA obtient des assistants parlementaires d'un député européen membre du groupe ADLE[577] qu'il dépose des suggestions d'amendements restreignant l'ouverture à la concurrence en raison des relations professionnelles et amicales qu'ils entretiennent[578].

Après avoir montré comment, en s'éloignant de la ligne politique du groupe politique dont ils sont membres, des députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR participent à constituer une majorité progressivement suffisante pour rejeter la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire, nous examinons comment les députés européens membres du groupe PSE rompant avec l'attitude de vote usuellement observée par les membres du groupe y contribuent également.

Rupture d'une minorité du groupe PSE avec l'accord PPE-DE-PSE

Dans le cadre des négociations entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs, les rapporteurs (fictifs) du groupe PSE essaient d'obtenir des rapporteurs (fictifs) des groupes PPE-DE et ELDR l'inclusion de dispositions reprenant la ligne politique du groupe PSE à la position de négociation du Parlement. Une fois l'accord conclu, même si les positions de négociation du Parlement ne reprennent pas l'ensemble des préférences des députés européens membres du groupe PSE, et qu'elles comportent des dispositions allant à rebours de la ligne politique du groupe, les rapporteurs (fictifs) du groupe PSE donnent généralement aux membres de leur

[576] Michon, Sébastien, « Le travail de représentation des députés européens au concret : logiques d'organisation des équipes parlementaires », dans Mazeaud, Alice, *Pratiques de la représentation politique*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 179-202.

[577] Si sa circonscription électorale aux élections européennes de 2014 est maritime, son mandat électoral local n'est pas ancré dans un territoire maritime.

[578] Un des assistants de ce député européen et ce représentant d'intérêts sont d'anciens collègues du Parlement. Avant de créer son cabinet de lobbying à Bruxelles, ce représentant d'intérêts était assistant parlementaire pour des députés européens du groupe ADLE.

groupe politique pour consigne de voter, en commission parlementaire, comme en séance plénière, en faveur[579]. Au-delà des logiques présidant aux négociations intra-institutionnelles[580], cette pratique reflète également des conceptions idéologiques. Les partis politiques auxquels les membres du groupe PSE sont affiliés et le groupe PSE reconnaissent le rôle de la libéralisation dans le fonctionnement du marché unique[581].

Dans cette partie, nous montrons comment, en rompant avec l'attitude de compromis que leur groupe observe usuellement en raison de l'accord passé entre les « grands » groupes[582], des députés européens membres du groupe PSE contribuent au rejet de la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire.

Reprenant les propositions d'amendements des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires, les députés européens membres du groupe PSE déposent en commission parlementaire des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires[583]. Bien que la proposition ait pour objectif d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, le rapporteur fictif du groupe PSE donne aux membres de son groupe en commission parlementaire et en séance plénière pour consigne de voter en faveur des positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture. En séance plénière, des députés européens membres du groupe PSE s'éloignent néanmoins de la consigne de vote donnée par le rapporteur fictif de leur groupe politique : 53 députés européens sur les 180 membres composant le groupe PSE votent contre[584]. Plusieurs positions de délégations s'observent : un peu plus de deux tiers des délégations française et britannique et la totalité de la délégation grecque du groupe PSE votent contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement. Néanmoins de la même manière que les députés européens du groupe PPE-DE, la grande majorité des membres du groupe PSE,

[579] Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham New Jersey, Chatham House, 1987.

[580] Bendjaballah, Selma. « La pratique de la négociation dans une démocratie de consensus : le cas des députés du Parlement européen », *Négociations*, volume, 21, n°1, 2014, pp. 65-78.

[581] Conord, Fabien. *Les gauches européennes. Au XXe siècle*, Paris, Armand Colin, 2012.

[582] Kreppel Amie, "Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament", *European Union Politics*, volume 1, n°3, 2000, pp. 340-362.

[583] Dans le cadre des travaux de la 1ère lecture du Parlement, les députés européens du groupe PSE déposent en commission TREN un nombre toutefois limité d'amendements. Tandis que le rapporteur fictif du groupe PSE (PSE, Allemagne) dépose huit amendements, les députés européens italiens du groupe PSE en déposent trois, les députés européens espagnols du groupe PSE neuf, les députés européens belges du groupe PSE deux et les députés européens français du groupe PSE deux.

[584] Parmi les députés européens membres du groupe PSE votant en séance plénière contre la position de négociation de 1ère lecture : 22 députés européens sont britanniques, 16 députés européens sont français, neuf députés européens sont grecs, trois députés européens sont portugais, un député européen est belge, un député européen est néerlandais, une députée européenne est allemande.

respectant la consigne de vote donnée par le rapporteur fictif du groupe, vote en faveur de la position de 1ère lecture du Parlement. Davantage de députés européens membres du groupe PSE s'opposent à la position de négociation de 2ème lecture du Parlement. Sous l'effet du lobbying institutionnel des organisations syndicales représentant les travailleurs portuaires belges, et les actions contestataires que ceux-ci déploient au niveau national, des députés européens belges, qui avaient voté en faveur de la résolution arrêtant la position de 1ère lecture du Parlement changent de position dans le cadre des travaux de la commission TREN en 2ème lecture. Par exemple, une députée européenne belge du groupe PSE cosigne un amendement avec des députés européens du groupe Verts/ALE proposant de rejeter la proposition de directive de 2001. Comme en 1ère lecture, le rapporteur fictif du groupe PSE, bien qu'il déclare en séance plénière que la proposition de directive de 2001 « n'a jamais été demandée », invite les membres de son groupe politique à voter en faveur de la position de 2ème lecture du Parlement, compte tenu des modifications apportées par le Parlement européen à la position commune. Alors que la position de négociation de 2ème lecture va davantage que la première dans le sens des préférences des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires, contrairement à la première lecture, des députés européens membres du groupe PSE annoncent lors des débats précédant le vote de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement voter contre celle-ci [585]. Si cette prise de parole montre une progression de l'opposition à la proposition de directive au sein du groupe PSE, la majorité du groupe continue de soutenir une proposition législative mettant sectoriellement en œuvre la libéralisation. Au sein du groupe PSE, des députés européens partagent avec des députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR la position selon laquelle la proposition de directive telle qu'amendée « garanti[t] la sécurité des docks [et assure que] les emplois des dockers passent en premier »[586]. Si des députés européens rompent avec, la logique de compromis tient au sein du groupe PSE en 1ère comme en 2ème lecture.

Après avoir montré comment des députés européens membres du PSE en ne respectant pas l'accord tacite entre les deux « grands » groupes politiques du Parlement contribuent à constituer une majorité suffisante pour rejeter la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire, nous analysons comment des députés européens des groupes PPE-DE et

[585] Intervention en séance plénière de Danielle Darras (PSE, France).
[586] Intervention en séance plénière de Richard Howitt (PSE, Royaume-Uni)

ELDR votant contre les positions de négociation du Parlement en ce qu'elles rompent avec la ligne politique de leur groupe sur la libéralisation y concourent également.

Compromis intra-institutionnels à rebours de la ligne politique des groupes PPE-DE et ELDR

Dans cette partie, nous étudions comment les modifications apportées à la proposition initiale de la Commission conduisent des députés européens des groupes PPE-DE et ELDR à voter contre les positions de négociations de 1ère et de 2ème lecture du Parlement.

En première lecture, en accord avec la ligne politique de leur groupe politique respectif sur la libéralisation – la proposition de directive de 2001 met sectoriellement en œuvre la libéralisation – le rapporteur du groupe PPE-DE et le rapporteur fictif du groupe ELDR déposent peu d'amendements modifiant les dispositions de la proposition de directive de 2001. Par exemple, le rapporteur du groupe PPE-DE, s'intéressant davantage à la concurrence interportuaire qu'à la concurrence intra-portuaire telle que proposée par la Commission, dépose surtout des amendements relatifs à la transparence financière des ports[587]. Néanmoins, tous deux déposent des amendements allant à rebours de la position de leur groupe politique sur la libéralisation dès la 1ère lecture. Par exemple, le rapporteur du groupe PPE-DE dépose un amendement proposant d'exclure les services de manutention de marchandises du champ d'application[588]. Alors qu'il rompt de manière significative avec la ligne politique de son groupe et l'objectif de politique publique de la Commission avec cet amendement, le rapporteur justifie[589] la circonscription du champ d'application aux services techniques nautiques en citant la résolution du Parlement du 13 janvier 1999 concernant le Livre vert de la Commission relatif

[587] Considérant que « la mission *essentielle* d'une politique européenne en matière de ports maritimes consiste également à mettre en place à terme une concurrence loyale entre les ports maritimes », le rapporteur introduit un deuxième objectif relatif à la transparence financière des ports et des dispositions en découlant.

[588] Parlement européen. Projet de rapport de Georg Jarzembowski sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 23 (annexe).

Il dépose également plusieurs amendements reflétant la circonscription du champ d'application aux services techniques nautiques : amendement 1 (titre de la proposition), amendement 3 (considérant 7), amendement 4 (considérant 12), amendement 7 (article 1), amendement 16 (titre de chapitre (nouveau)), amendement 17 (article 6), amendement 18 (article 7), amendement 19 (article 9), amendement 22 (article 16).

[589] Parlement européen. Projet de rapport de Georg Jarzembowski sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires.

aux ports et aux infrastructures maritimes[590]. De plus, afin de limiter les risques d'un recours par les exploitants à la sous-traitance[591], le rapporteur modifie la définition de l'auto-assistance en précisant que l'exploitant recourt à « son » personnel et utilise « ses » appareils. Alors qu'il est membre d'un groupe politique prônant l'ouverture à la concurrence des services portuaires, le rapporteur fictif du groupe ELDR ajoute quatre critères à la liste initiale de la Commission sur la base desquels le nombre de prestataires de services peut être limité : l'un de ces critères – la rentabilité du fournisseur – est lié au marché ; un autre – les besoins économiques particuliers ou motivés du port ou de l'autorité portuaire – ménage la stratégie commerciale des autorités portuaires. Il ajoute également les obligations de services publics du fournisseur ou du gestionnaire du port, des dispositions locales, nationales ou internationales concernant l'environnement. S'il est surprenant, compte tenu de la ligne politique du groupe ELDR, que le rapporteur fictif désigné par ce groupe dépose des amendements proposant d'ajouter des critères sur la base desquels le nombre de prestataires de services peut être limité, les critères le sont moins en ce que deux d'entre eux sont d'ordre économique. En sus de déposer des amendements allant à rebours de la ligne politique de leur groupe sur la libéralisation, le rapporteur et le rapporteur fictif du groupe ELDR acceptent surtout, dans le cadre des négociations avec les rapporteurs fictifs, alors que la proposition de directive de 2001 les satisfait, d'intégrer à la position de négociation du Parlement des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Néanmoins les groupes PPE-DE et ELDR – d'autres groupes politiques le font également – déposent en séance plénière des demandes de vote séparé ou de vote par division pour essayer de supprimer des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires, adoptés en commission parlementaire. Sauf demande de vote séparé, les amendements adoptés en commission parlementaire composant la position de négociation construite par la commission parlementaire sont votés en bloc. Les votes séparés consistent à voter séparément les amendements pour lesquels une demande de vote séparé a été déposée. En déposant des demandes de vote séparé, les groupes politiques cherchent à supprimer des amendements adoptés en commission de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement. Lorsqu'un amendement est concerné par un vote par division, il est adopté par

[590] Le Parlement demande que dans l'hypothèse où la Commission publierait une proposition législative relative à la politique portuaire le champ d'application soit circonscrit aux services techniques nautiques (lamanage, pilotage, remorquage). Outre l'argument d'autorité avancé par le rapporteur, nous pouvons également interpréter l'exclusion des services de manutention de marchandises du champ d'application de la proposition de directive comme la volonté du rapporteur de limiter les risques que des actions contestataires soient déployées dans les ports de son État membre, en particulier dans le port de Hambourg. Alors que les services de manutention de marchandises représentent la part principale des coûts d'escale pour les acteurs du transport maritime, la ligne politique du rapport semble en porte-à-faux avec celle attendue d'un rapporteur du groupe PPE-DE.

[591] Parlement européen. Projet de rapport de Georg Jarzembowski sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 11.

partie ; les votes par division permettent aux groupes politiques de supprimer des parties d'amendement auxquelles ils s'opposent. Le groupe ELDR dépose des demandes de vote séparé pour les amendements 11, 12, 19 et 33. Le groupe ELDR essaie de réintroduire la disposition, supprimée en commission parlementaire, mentionnant la nécessité de fixer des durées d'autorisation maximales (amendement 11). Le groupe ELDR cherche à supprimer l'amendement 12 adopté par la commission TREN stipulant que les autorisations en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente directive continuent jusqu'à arriver à échéance. Le groupe ELDR essaie de réintroduire le caractère commercial des services portuaires dans la définition des services portuaires (amendement 19). Le groupe ELDR tente de supprimer l'amendement adopté par la commission TREN restreignant l'auto-assistance aux navires battant pavillon d'un État membre (amendement 33). Ces quatre amendements sont finalement tous adoptés en séance plénière. Le groupe ELDR dépose des demandes de vote par division pour les amendements 6 (la deuxième partie de l'amendement est supprimée) et 44 (la 1ère partie est adoptée, la 2ème partie est rejetée). En demandant un vote par division concernant les amendements 6 et 44, le groupe ELDR cherche à supprimer les critères ajoutés par la commission TREN sur la base desquels le nombre de prestataires de services portuaires peut être limité. Le groupe PPE-DE, ainsi que le groupe PSE, déposent des demandes de vote par division pour les amendements 49 (la 1ère partie est adoptée, la 2ème partie est rejetée), portant sur la transparence financière des ports et 74 (la 1ère partie est adoptée, la 2ème partie de l'amendement est rejetée), portant sur l'objectif de la proposition de directive de 2001.

Alors que la position de négociation du Parlement intègre déjà des amendements restreignant l'ouverture du marché des services portuaires, et tandis que des groupes politiques s'efforcent de faire supprimer certains d'entre eux par le biais de la plénière, des députés européens ou des groupes de députés essaient, par la plénière, de faire intégrer à la position de négociation du Parlement des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires qui n'ont pas été adoptés en commission parlementaire[592]. C'est ainsi que l'exclusion des services de pilotage du champ d'application qui avait été écartée des amendements de compromis en commission parlementaire est adoptée en séance plénière en 1ère lecture. Par conséquent, non seulement la position de négociation négociée en commission TREN restreint l'ouverture du marché des services portuaires, mais des amendements déposés en séance

[592] En sus des 42 amendements adoptés par la commission TREN, 37 nouveaux amendements sont ainsi déposés en séance plénière.

plénière limitant davantage la libéralisation des services portuaires sont intégrés à la position de négociation de 1ère lecture du Parlement. En dépit des restrictions à l'ouverture au marché des services portuaires intégrées à la position de négociation du Parlement (amendements de la commission TRAN et amendements déposés en séance plénière adoptés en séance plénière), le rapporteur du groupe PPE-DE donne aux députés européens membres de son groupe pour consigne de voter en faveur des positions de négociation de 1ère lecture du Parlement. La consigne de vote du rapporteur fictif du groupe ELDR est moins claire. En effet, lors des débats précédant le vote en séance plénière, il manifeste son soutien à la proposition de directive de 2001 indiquant que « la *proposition* de la Commission aide à renforcer l'efficacité des ports ». Faisant explicitement référence à la proposition législative publiée par la Commission, et relevant que l'ouverture à la concurrence « doit englober […] les services techniques nautiques », alors que la plénière a adopté un amendement les excluant du champ d'application, nous pouvons conjecturer que le rapporteur fictif du groupe ELDR ne donne pas aux députés européens membres de son groupe politique pour consigne de voter en faveur de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement. Lors du vote de la résolution en séance plénière, qui arrête la position de 1ère lecture du Parlement, contrairement à la majorité des députés européens membres du groupe PPE-DE, qui suit la consigne de vote du rapporteur en dépit des restrictions à l'ouverture à la concurrence introduites par la commission TRAN[593], la quasi-totalité des députés européens membres du groupe ELDR vote en effet contre la position de 1ère lecture du Parlement ; seuls cinq députés européens néerlandais votent en faveur. Le rapporteur fictif vote contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement qu'il a participé à négocier. Nous pouvons par conséquent conjecturer qu'en sus des positions nationales et individuelles observées par certains députés européens membres du groupe, les députés européens du groupe ELDR votent contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement en raison des barrières à l'ouverture à la concurrence qu'elle introduit. Les députés européens membres rompent avec l'attitude de vote qu'ils observent usuellement consistant à voter en faveur d'un texte même s'il comprend des dispositions allant à rebours de la ligne politique de leur groupe. Les résultats du vote en commission parlementaire et les prises de parole lors des débats en séance plénière n'augurent pourtant pas de la position observée par les députés européens membres du groupe ELDR lors du vote de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement.

[593] 65 députés européens des 233 composant le groupe PPE-DE votent contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement.

Dans le cadre des travaux parlementaires de 2ème lecture, le rapporteur fictif du groupe ELDR comme le rapporteur du groupe PPE-DE déposent des amendements restreignant, davantage qu'en 1ère lecture, l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Alors qu'il déposait un amendement proposant d'exclure les services de manutention de marchandises du champ d'application dans le cadre des travaux de la 1ère lecture du Parlement – qui n'est pas intégré à la position de négociation rédigée par la commission TREN – le rapporteur propose dans le cadre des travaux de la commission TREN en 2ème lecture d'exclure les services de pilotage[594]. En outre, il dépose un amendement inhabituel pour un rapporteur du groupe PPE-DE en précisant que la prestation de services s'effectue dans le respect des règles en matière de qualifications professionnelles, et surtout, des questions sociales ; ce type d'amendement est usuellement déposé par des députés européens membres du groupe PSE ou des groupes d'extrême gauche (Verts/ALE et GUE/NGL). Similairement, sous l'effet du lobbying institutionnel des organisations syndicales belges et des actions contestataires déployées au niveau national par les travailleurs portuaires qu'elles représentent, alors qu'il insiste dans son intervention lors des débats précédant le vote de la résolution en séance plénière sur le fait que l'ouverture à la concurrence « englobe […] la manutention de fret, et qu'il vote contre la proposition de négociation de 1ère lecture en raison des restrictions au marché des services portuaires qu'elle intègre, le rapporteur fictif du groupe ELDR qui s'était gardé en première lecture de modifier la proposition de directive de 2001 dépose un amendement restreignant l'auto-assistance aux services techniques nautiques. Ce faisant, le rapporteur du groupe PPE-DE et le rapporteur fictif du groupe ELDR se placent en porte-à-faux par rapport à la ligne politique de leur groupe, et le rapporteur fictif du groupe ELDR, à la position majoritaire observée par les membres de son groupe lors du vote de la position de négociation de 1ère lecture en séance plénière.

Des députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR essaient d'atténuer les barrières à l'ouverture du marché des services portuaires introduites en 1ère lecture en déposant des amendements en commission parlementaire et en séance plénière, et des demandes de vote séparé et de vote par division en séance plénière. Eu égard aux dispositions de la position commune, qui sert de nouvelle base aux négociations intra-institutionnelles en 2ème lecture, et

[594] Parlement européen. Projet de recommandation pour la deuxième lecture de Georg Jarzembowski relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, amendement 25.

aux recommandations formulées par le rapporteur (PPE-DE, Allemagne), des députés européens membres du groupe PPE-DE déposent des amendements en commission parlementaire aux fins de revenir à la philosophie de la proposition initiale de la Commission. Par exemple, un député européen finlandais du groupe PPE-DE dépose un amendement précisant que les critères d'octroi doivent être « pertinents » et « proportionnés ». Comme le rapporteur fictif du groupe ADLE (ex-ELDR) sous la législature lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », ce député cherche à éviter que l'ajout de critères d'octroi n'entraîne une fermeture implicite du marché des services portuaires. De manière similaire, un député européen belge membre du groupe ELDR dépose en séance plénière en vue de l'adoption de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement, un amendement stipulant que les États membres peuvent autoriser la mise en œuvre de l'auto-assistance. Les groupes PPE-DE et ELDR déposent également des demandes de vote séparé et de vote par division en séance plénière pour supprimer des amendements ou des parties d'amendement du rapport de 2ème lecture qu'ils ont pourtant participé à faire adopter. Tandis que le groupe PPE-DE introduit des demandes de vote séparé pour les amendements 18, 19, 20, 21 et 22, le groupe ELDR en dépose pour les amendements 8, 29, 30D et 34. En demandant un vote séparé sur l'amendement 18, le groupe PPE-DE cherche à faire supprimer un amendement ajoutant la stratégie des ports aux critères d'octroi des autorisations. Paradoxalement, le rapporteur fictif du groupe ELDR dépose un amendement dans ce sens. En demandant un vote séparé sur l'amendement 19, le groupe PPE-DE cherche à supprimer l'ajout aux autorisations de prestataires d'obligations concernant la protection sociale des travailleurs intéressés[595]. En demandant un vote séparé sur l'amendement 20, il cherche, pour des raisons de subsidiarité, à faire supprimer un amendement imposant aux États membres qu'ils définissent les conditions d'accès aux métiers portuaires. En demandant un vote séparé sur l'amendement 21, le groupe PPE-DE cherche à supprimer un amendement restreignant le droit des employeurs à recruter le personnel de leur choix. Le rapporteur fictif du groupe PSE dépose d'ailleurs un amendement rappelant que « le droit au libre choix du personnel doit fondamentalement demeurer intact »[596]. Enfin, en demandant un vote séparé sur l'amendement 22, le groupe PPE-DE cherche à faire

[595] L'amendement 19 précise également que les États membres réglementent les mesures de protection sociale et de protection de l'emploi ainsi que les conventions collectives qui sont d'application.

[596] Amendement 169 (article 6, paragraphe 5) du rapporteur fictif du groupe PSE.

L'amendement du rapporteur fictif du groupe PSE est paradoxal. D'un côté, il dispose que les prestataires de services portuaires ont « fondamentalement » le droit d'employer le personnel de leur choix, mais de l'autre, il indique dans la justification accompagnant son amendement qu'« afin de protéger les travailleurs, les États membres devraient avoir la possibilité de restreindre ce droit s'ils le jugent nécessaire pour des raisons sociales ou d'emploi ».

supprimer la soumission des autorisations de prestation au respect de la législation sociale[597]. En demandant un vote séparé sur les amendements 8, 30D et 34, le groupe ELDR cherche à supprimer les amendements excluant les services de pilotage du champ d'application et donnant le droit aux États membres d'adopter pour les services de pilotage des règles nationales prenant en compte les spécificités de chaque port. Comme le montre l'intervention du rapporteur fictif du groupe ELDR lors des débats précédant le vote en séance plénière de la résolution arrêtant la position de 1ère lecture du Parlement, le groupe est contre l'exclusion de services portuaires du champ d'application. En demandant un vote séparé sur l'amendement 29, le groupe ELDR cherche à supprimer la restriction de l'auto-assistance aux navires battant pavillon d'un État membre. Le groupe soutient l'auto-assistance en ce qu'elle représente des opportunités économiques pour les acteurs des secteurs portuaire et maritime. Les amendements 8, 18, 20, 21, 22, 30D et 34 sont quand même adoptés. Le groupe PPE-DE ne parvient à supprimer de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement que l'amendement ajoutant aux autorisations des obligations concernant la protection sociale des travailleurs intéressés (amendement 19). En sus des demandes de vote séparé, les groupes PPE-DE et ELDR introduisent des demandes de vote par division. En demandant un vote par division sur l'amendement 13, le groupe PPE-DE cherche à laisser la possibilité aux exploitants recourant à l'auto-assistance de recourir à la sous-traitance. En demandant un vote par division sur l'amendement 19, le groupe ELDR cherche à supprimer l'obligation faite aux États membres d'adopter des mesures relatives à la protection sociale et à la protection de l'emploi. Similairement, en demandant un vote par division sur l'amendement 28 , le groupe ELDR cherche à supprimer l'obligation faite aux États membres d'adopter une réglementation en matière de critères de formation et de qualification professionnelle. Les groupes PPE-DE et ELDR essaient d'écarter de la position de négociation du Parlement des amendements introduisant des obligations pour les États membres et des dispositions relatives aux droits des travailleurs portuaires[598]. Contrairement à ce que nous observons pendant les négociations de

[597] La justification accompagnant cet amendement précise que « le succès d'une législation dépend entièrement de l'ampleur de son contrôle et de sa mise en œuvre ». Elle reprend un argument des organisations représentant les travailleurs portuaires. À la Commission qui insiste sur le fait que sa proposition législative ne remet pas en question les droits des travailleurs portuaires en invoquant les dispositions de celle-ci mentionnant ces droits, les organisations représentant les travailleurs portuaires objectent que sans contrôle les employeurs peuvent choisir d'ignorer la loi.

[598] Inversement, un député européen belge membre du groupe ELDR dépose en séance plénière en vue de l'adoption de la position de 2ème lecture du Parlement plusieurs amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires. En effet, il dépose des amendements restreignant l'auto-assistance au personnel navigant ; n'autorisant pas les exploitants à sous-traiter les services portuaires pour lesquels ils ont reçu une autorisation ; rendant l'autorisation de prestation obligatoire ; ajoutant les qualifications professionnelles et les questions environnementales aux critères d'autorisation ; soumettant les services de pilotage à l'obtention d'une autorisation. Ce député européen ainsi qu'un député européen néerlandais du groupe ELDR déposent

la proposition du règlement « services portuaires » – le rapporteur ainsi que les organisations européennes représentant les autorités portuaires, les opérateurs privés de terminaux, les travailleurs portuaires, les prestataires de services de lamanage, et de pilotage appellent justement les députés européens à adopter le rapport Fleckenstein « en bloc » – les groupes politiques utilisent la plénière pour modifier la position de négociation préparée par la commission parlementaire afin qu'elle soit davantage alignée avec leurs préférences.

Le vote du rapport de 2ème lecture de la commission TREN et les déclarations d'intention de vote en séance plénière semblent néanmoins contredire les conclusions que nous tirons des négociations intra-institutionnelles de 1ère et de 2ème lecture. En effet, bien qu'elle aille à rebours de la libéralisation des services portuaires, des députés européens s'exprimant au nom des groupes PPE-DE et ELDR lors du débat précédant le vote en séance plénière de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement annoncent qu'ils voteront en faveur de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement. À l'image d'un député européen suédois du groupe PPE-DE[599], les députés européens néerlandais du groupe ELDR, membres au niveau national du parti politique D66 – les seuls députés à avoir voté en faveur de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement – déclarent également voter pour. Ils estiment que la proposition de directive telle qu'amendée par le Parlement instaure dans les ports une « concurrence loyale » tout en « prévenant le dumping social »[600]. Leurs déclarations corroborent les résultats du vote en commission parlementaire du rapport de 2ème lecture. Paradoxalement, alors que la position de négociation de 2ème lecture négociée en commission TREN comprend des amendements entravant davantage que le rapport de 1ère lecture l'ouverture à la concurrence des services portuaires, et alors que la quasi-totalité des députés européens membres du groupe ELDR a voté contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, les députés européens des groupes PPE-DE et ELDR participant au vote en commission TREN votent en effet pour le rapport de 2ème lecture de la commission TRAN[601]. Nous appuyant sur les résultats du vote de la position de négociation de 2ème lecture en commission parlementaire et sur les prises de parole des députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR en séance plénière, nous pourrions en conclure que les députés européens ayant voté contre la position de

respectivement un amendement établissant que les exigences s'appliquant aux exploitants des navires sont les mêmes que celles auxquelles sont soumis les prestataires de services portuaires.

[599] Déclaration écrite de Lennart Sacrédeus (PPE-DE, Suède).

[600] Intervention en séance plénière de Boogerd-Quaak (ELDR, Pays-Bas).

[601] La position de négociation de 2ème lecture négociée en commission TREN est adoptée par 40 voix pour, 10 contre et deux abstentions.

négociation de 1ère lecture du Parlement se rallient finalement à la position de négociation du Parlement alors qu'elle restreint l'ouverture du marché des services portuaires. L'appréciation de la position des députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR sur la position de négociation de 2ème lecture du Parlement par le biais des amendements déposés en commission parlementaire et les prises de parole en séance plénière, à défaut de disposer, comme pour le vote de la résolution arrêtant la position de négociation de 1ère lecture, de résultats par appel nominal, montre ici ses limites. En effet, ni les amendements déposés en commission parlementaire en 1ère lecture, ni les prises de parole des députés européens membres du groupe ELDR ne présageaient que la quasi-totalité des membres de ce groupe politique vote contre.

Alors que la proposition initiale de la Commission satisfait dans leur grande majorité les députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR en ce qu'elle met sectoriellement en œuvre un objectif de politique publique que ces groupes soutiennent, des députés européens, tout en soutenant la proposition législative de la Commission, votent contre les positions de négociation du Parlement. Tandis que d'autres députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR votent contre celles-ci en ce qu'ils s'opposent à la mise en œuvre sectorielle de la libéralisation, ces députés européens les rejettent dans la mesure où elles comportent des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence que leur groupe soutient.

Après avoir montré comment des députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR votent contre les positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture en ce qu'elles restreignent l'ouverture du marché des services portuaires, nous étudions comment en tenant une position de groupe, les députés européens membres des groupes Verts/ALE et GUE/NGL participent à la constitution d'une majorité suffisante au rejet de la proposition de la Commission mettant en œuvre sectoriellement la libéralisation.

Formation d'un bloc d'extrême gauche contre la libéralisation

Dans cette partie, nous montrons comment avec la consolidation du bloc d'extrême gauche entre la 1ère et la 2ème lecture, l'opposition à la proposition de directive progresse.

Observation de la discipline de groupe

En 1ère lecture, le vote des députés européens membres des groupes Verts/ALE et GUE/NGL est plus disparate que les travaux analysant les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 ne le suggèrent[602]. En effet, les députés européens des groupes Verts/ALE et GUE/NGL votent en faveur ou contre la position de négociation de 1ère lecture, ou s'abstiennent. Si la majorité des députés européens membres du groupe Verts/ALE votent contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, trois députés européens belges votent en faveur. Au sein du groupe GUE/NGL, le vote des députés européens est plus partagé. Sur les députés européens composant le groupe politique, un député européen espagnol vote en faveur de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement tandis que 19 s'abstiennent[603] alors que 17 votent contre. Lors des débats précédant le vote de la position de 1ère lecture du Parlement, le député européen allemand s'exprimant au nom du groupe GUE/NGL indique justement qu'il s'abstiendra lors du vote en session plénière au nom de la subsidiarité. Le positionnement des organisations syndicales représentant les travailleurs portuaires explique le vote de certaines délégations. Alors que les organisations syndicales françaises et belges s'opposent à la proposition de directive de 2001, les organisations syndicales espagnoles et italiennes perçoivent l'ouverture à la concurrence comme une opportunité d'augmenter le trafic maritime des ports dans lesquels ils opèrent[604]. La position des députés européens membres des groupes Verts/ALE et GUE/NGL s'uniformise entre la 1ère et la 2ème lecture. Alors que la position de négociation de 2ème lecture va dans le sens des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires, pendant les débats en séance plénière précédant le vote de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement, des députés européens s'exprimant au nom des groupes Verts/ALE et GUE/NGL indiquent qu'ils vont voter contre. En écho au déplacement opéré par les organisations représentant les travailleurs portuaires des enjeux de leur mobilisation (cf. chapitre 1), les députés européens membres de ces groupes politiques justifient leur vote non pas en mentionnant les dangers de la mise en œuvre de la libéralisation

[602] Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21-22, 2007, pp. 5-89.

Dans son article, Aurélie Decoene caractérise la position du groupe GUE/NGL de « plus tranchée » que celles des autres groupes politiques et déclare que si les groupes politiques PPE-DE et ELDR soutiennent « explicitement » la proposition de directive de 2001, « les quatre autres [à savoir les groupes PSE, Verts/ALE, GUE/NGL et EDD] émettent de sérieuses réserves ».

[603] Parmi les députés européens qui s'abstiennent, deux députés européens sont français, deux sont grecs, cinq sont italiens, cinq sont allemands, deux sont suédois et trois sont espagnols.

[604] Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21-22, 2007, pp. 5-89.

dans le secteur portuaire pour les conditions de travail et les droits des travailleurs portuaires, mais en faisant référence aux naufrages des navires de l'Erika et du Prestige.

Après avoir montré comment, en lien avec le changement de position de certaines organisations syndicales sur la libéralisation, l'évolution de la position des députés européens membres des groupes Verts/ALE et GUE/NGL participe à la constitution d'une majorité suffisante pour le rejet de la proposition de directive de 2001, nous examinons comment en déposant des amendements proposant de rejeter celle-ci, les groupes Verts/ALE et GUE/NGL participent à mettre la possibilité de son rejet au centre des débats.

Implantation de l'idée du rejet de la proposition

À l'image de celles au Conseil, les négociations du Parlement sont également caractérisées par le compromis[605], c'est-à-dire que l'adoption d'amendement de rejet est rare[606].

À l'exception d'une députée européenne belge membre du groupe PSE cosignant un amendement avec des députés européens du groupe Verts/ALE, qui suit une position nationale, seuls des députés européens membres des groupes Verts/ALE et GUE/NGL déposent des amendements en commission parlementaire ou en séance plénière proposant de rejeter la proposition de directive de 2001. Dans le cadre des négociations interinstitutionnelles en 1ère lecture, alors qu'aucun député européen n'a déposé en commission TREN d'amendement proposant de rejeter la proposition de directive de 2001, le groupe Verts/ALE dépose en plénière un amendement demandant que la Commission retire sa proposition et en propose une nouvelle tenant compte des propositions formulées par le Parlement dans sa résolution portant

[605] Willy Beauvallet soutient néanmoins que le conflit n'est pas absent des négociations au sein de l'espace politique et administratif européen : « Europe therefore does not only produce 'consensus' and 'compromise'. It also generates conflict and is constructed through conflict ».

Beauvallet, Willy. "The European Parliament and the politicisation of the European space - the case of the two port packages", dans Rowell Jay, Mangenot Michel, *Reassessing Constructivism. A Political Sociology of the European Union*, Manchester University Press, pp.164-181, 2010.

[606] Toutefois, avant le rejet de la proposition de directive de 2001 visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires, le Parlement a déjà rejeté l'accord interinstitutionnel sur lequel les colégislateurs s'étaient entendus dans le cadre des négociations de la proposition de directive relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (COM (1988) 496). Il en rejette également d'autres après (cf. annexe).

sur le Livre vert de 1997[607]. Il est nettement rejeté par 415 voix contre 118 pour et dix abstentions[608]. Alors que l'amendement proposant de rejeter la proposition a été nettement rejeté, le vote de la résolution, qui arrête la position de 1ère lecture du Parlement, est plus serré. Elle est adoptée par 284 voix pour, 230 voix contre ; 31 députés s'abstiennent. Dans le cadre des travaux de 2ème lecture, des députés européens des groupes Verts/ALE et GUE/NGL déposent respectivement en commission parlementaire un amendement proposant de rejeter la proposition de directive de 2001. Un député européen belge et un député européen britannique du groupe PSE cosignent l'amendement déposé par les députés européens membres du groupe Verts/ALE. Plutôt qu'une position de groupe, ces députés européens observent une position de délégation, le rapporteur fictif du groupe PSE donnant pour consigne aux membres de groupe de voter en faveur des positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement en commission parlementaire comme en séance plénière[609]. Comme en séance plénière, ces deux amendements sont rejetés. Dans le cadre du vote en plénière de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement, les groupes GUE/NGL et Verts/ALE déposent de nouveau respectivement un amendement de rejet[610]. S'ils sont derechef, largement – 141 députés européens votent en leur faveur, 391 contre et trois s'abstiennent – rejetés par le Parlement en séance plénière, le nombre de députés votant en faveur du rejet augmente (n=23). En déposant des amendements de rejet en commission parlementaire comme en séance plénière, des députés européens membres des groupes Verts/ALE et GUE/NGL ouvrent le débat sur la possibilité de rejeter la proposition de directive de 2001 et ouvrent la possibilité de rejeter la proposition de directive de 2001[611]. Les rapporteurs fictifs des groupes Verts/ALE et GUE/NGL déposent des amendements proposant de rejeter et appellent à voter contre les positions de négociations qu'ils ont participé à négocier dans le cadre des négociations entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs, et alors qu'ils obtiennent l'intégration d'amendements reprenant les positions de leur

[607] Union européenne. Commission européenne. Livre vert du 10 décembre 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, COM(97) 678 final, 10 décembre 1997.

[608] Des députés européens membres du groupe GUE/NGL s'abstiennent (n=5), voire votent contre (n=1).

[609] En outre, comme nous l'avons montré dans ce chapitre, les députés européens britanniques observent une position de délégation : quel que soit le groupe politique dont ils sont membres, ils votent contre les positions de négociation du Parlement. Par ailleurs, sous l'effet du lobbying des organisations représentant les travailleurs portuaires belges et des actions contestataires déployées au niveau national par les manutentionnaires de marchandises belges, les députés européens belges, quel que soit leur groupe politique d'appartenance, déposent en 2ème lecture des amendements reprenant les préférences de ces organisations.

[610] Un député néerlandais, deux députés belges, un député espagnol du groupe Verts/ALE et un député belge du groupe GUE/NGL cosignent un amendement proposant de rejeter la position commune (position de négociation du Conseil). Deux députés français, un député néerlandais, un député italien du groupe GUE/NGL et un député espagnol du groupe PSE cosignent également un amendement proposant de rejeter la position commune (position de négociation du Conseil).

[611] Une proposition législative peut être rejetée par l'adoption d'un ou de plusieurs amendements proposant de rejeter la proposition législative ou par l'absence de majorité en faveur de son adoption.

groupe politique. Par opposition aux membres du groupe PSE, les députés européens des groupes Verts/ALE et GUE/NGL, n'hésitent pas à exprimer leur opposition, et à menacer de voter contre, voire à effectivement voter contre, l'accord que les rapporteurs (fictifs) de leur groupe ont participé à négocier. Cette posture peut s'expliquer par leurs expériences politiques et militantes[612].

Après avoir analysé les logiques présidant à la construction progressive de l'opposition au sein du Parlement, nous analysons comment la rivalité entre la Commission et le Conseil d'un côté et le Parlement de l'autre pour définir l'intérêt général concourt au rejet de l'accord interinstitutionnel.

Concurrence entre les institutions pour définir l'intérêt général

Les acteurs administratifs et politiques de chaque institution considèrent l'institution européenne dont ils font partie ou qu'ils représentent légitime à définir l'intérêt général, et corollairement minimisent celle des autres institutions (cf. chapitre 7). Utilisant l'intérêt général comme mode de légitimation[613], les représentants des trois institutions revendiquent une légitimité à définir l'intérêt général. Les fonctionnaires de la Commission se pensent légitimes à construire et à défendre l'intérêt général[614], leurs propositions étant définies sur la base

[612] Beauvallet, Willy, *Profession : Eurodéputé – les élus français au Parlement européen, l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique (1979-2004*), thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Niilo Kauppi et Renaud Dorandeu, Université Strasbourg 3 – Robert Schuman, Strasbourg, 26 novembre 2007.

Discutant du profil des députés européens français entre 1979 et 2004, Willy Beauvallet remarque les députés européens membres de groupes politiques d'extrême gauche (Verts/ALE, GUE/NGL) ou souverainistes, au profil « plus fortement fondés sur des parcours militants », « tendent à contester les définitions du poste qui s'imposent à eux », en en « promouv[ant]une conception plus directement politique ». Dans le cadre des négociations intra- et interinstitutionnelles, ils adoptent « des postures et des croyances nettement politisées [que celles du député européen « expert »], comme celle du porte-parole et du « militant » dévoués à des causes particulières ».

[613] Robert, Cécile. « L'introuvable intérêt général européen : l'essoufflement d'un mode de légitimation et ses enjeux », dans Gaboriaux, Chloé et Kaluszynski, Martine, *Au nom de l'intérêt général*, La fabrique du politique, Peter Lang, 2022, pp.91-112.

[614] Georgakakis Didier, « Les réalités d'un mythe : figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique », dans Dulong, Delphine et Dubois, Vincent (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999, pp. 109-128.

d'éléments d'expertise (chiffrée)[615], déconnectés des intérêts locaux, régionaux, nationaux[616]. Les députés européens se regardent comme légitimes à définir l'intérêt général, ayant été élus, et définissant leurs positions à partir des informations issues du « terrain » leur étant relayées par les représentants des intérêts des acteurs visés par les propositions législatives de la Commission, ou qu'ils recueillent dans le cadre de visite de terrain[617]. Enfin, les représentants des États membres au sein du Conseil se jugent légitimes dans la mesure où ils représentent les intérêts nationaux[618]. Les fonctionnaires de la Commission comme ceux représentant les États membres minimisent la capacité des députés européens à écrire la loi. Ils critiquent la qualité juridique, et questionnent la faisabilité, notamment en termes de coûts, des amendements adoptés par les députés européens.

> Le travail avec le Conseil et le Parlement est complètement différent. Le Conseil, c'est une lecture mot par mot du texte : commentaires, propositions. On passe des heures et des heures, voire des journées entières. Ici pour ce dossier, je ne sais pas combien de réunions on a fait, peut-être 15, même plus, et d'innombrables contacts avec des pays séparément. Le résultat bien sûr, est, dans la plupart des cas, un texte amélioré. […] Il y a toujours un expert brillant qui dit « écoutez, là ce n'est pas vraiment comme ça. Vous n'avez pas pensé à tel, tel ou tel cas », et donc invariablement le résultat est un meilleur texte. Le travail avec le Parlement, ce fait plus au niveau conceptuel, je dirais. […] Et ce que l'on voit aussi, et je l'ai vu dans toute ma carrière, c'est que le nombre de personnes qui ont lu un texte est extrêmement limité. Tous les autres ne font que répéter quelque chose qu'ils ont entendu. Sauf pour les associations, ils ont des gens qui sont là pour ça, les politiciens, les membres du Parlement… même les membres du Parlement n'avaient pas lu le texte[619].

Dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, des députés européens membres de groupes politiques de gauche (PSE, Verts/ALE, et GUE/NGL), en particulier ceux membres du groupe PSE, se crispent graduellement devant le refus de la Commission et du Conseil d'accepter les amendements adoptés par le Parlement en 1ère et en 2ème lecture. Dans cette troisième partie, nous examinons comment la rivalité entre les institutions à définir

615 Robert, Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n° 15, 2001, p. 61-75.

616 Rosanvallon, Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008.

617 Costa, Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, 507p.

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

619 Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

l'intérêt général dans le cadre du dialogue interinstitutionnel et des négociations interinstitutionnelles participe au basculement du vote des députés européens membres du groupe PSE, dont la majorité des membres votent en faveur des positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement.

Après avoir analysé la position de la Commission concernant les amendements adoptés par le Parlement en 1ère et en 2ème lecture par rapport à celle qu'elle observe à l'égard de la position de négociation du Conseil, nous étudions comment l'accord interinstitutionnel revient sur les lignes rouges que le Parlement a définies. Enfin, nous examinons comment le refus de la Commission et du Conseil d'intégrer des amendements définis comme des lignes rouges par le Parlement à l'issue de la 2ème lecture conduit des députés européens à affirmer leur autorité à définir l'intérêt général en votant contre l'accord interinstitutionnel.

Contestation de la capacité du Parlement à définir l'intérêt général

En vertu de l'article 293, paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[620], la Commission est autorisée à modifier sa proposition législative en incorporant les amendements du Parlement européen qui lui semblent améliorer sa proposition et/ou qui sont susceptibles de faciliter un accord entre celui-ci et le Conseil. Dans la pratique, cherchant à limiter les modifications apportées à la proposition législative – « nous veillons aussi à ce que les modifications qui sont apportées [par le Parlement et le Conseil] ne dénaturent pas la proposition »[621] – la Commission se range par exemple du côté du Conseil, la position commune étant plus proche de la proposition de directive de 2001 que les positions de négociation du Parlement.

[620] Union européenne. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 26 octobre 2012.
[621] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

Dans cette partie, nous examinons comment la Commission questionne la légitimité du Parlement à définir l'intérêt à la suite de l'adoption des positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement.

Expression d'une opposition modérée à la position de négociation de 1ère lecture du Parlement

Le 19 février 2002, la Commission publie une version révisée de sa proposition initiale[622]. Elle intègre à celle-ci 25 des amendements adoptés en session plénière par le Parlement et en rejette 18.

Initialement, la Commission emploie un ton « du consensus »[623] à l'égard de la position de négociation du Parlement. Par exemple, dans l'exposé des motifs joint à la version amendée de sa proposition législative, la Commission déclare que les amendements adoptés par le Parlement en 1ère lecture clarifient et enrichissent les dispositions de sa proposition initiale[624]. La Commission accepte à ce titre des amendements du Parlement relatifs aux qualifications des travailleurs portuaires, à l'auto-assistance, aux critères sur la base desquels les autorisations de prestations sont octroyées, et soumettant le principe de libre prestation de service à des exigences (article 1). Elle agrée de conditionner le recrutement du personnel prestant les services portuaires au respect des réglementations relatives à la formation, à l'aptitude professionnelle et aux conditions de travail, ainsi qu'au respect des critères définis par la proposition de directive de 2001. Elle s'accommode de la restriction de l'auto-assistance au personnel et à l'équipement propres des exploitants des navires. Elle souscrit à ce que les critères d'octroi s'appliquant aux exploitants recourant à l'auto-assistance soient identiques à ceux auxquels les prestataires de services sont soumis. Elle acquiesce à l'élargissement des critères d'octroi des autorisations de prestations de services[625]. Elle consent à ce que les normes

[622] Union européenne. Proposition modifiée du 19 février 2002 de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2002) 101 final, 19 février 2002.

[623] Decoene, Aurélie, « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21, 2007, pp. 5-89.

[624] Union européenne. Proposition modifiée du 19 février 2002 de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2002) 101 final, 19 février 2002.

[625] La formulation de la Commission est toutefois moins contraignante que celle du Parlement. Alors que le Parlement ajoute effectivement aux critères d'octroi les dispositions relatives au droit du travail, les obligations

sociales s'appliquant aux prestataires de services portuaires et aux exploitants recourant à l'auto-assistance ne soient pas moins strictes que celles de la législation européenne applicable[626]. Elle approuve de soumettre la mise en œuvre du principe de libre prestation de services dans le secteur portuaire à des exigences en matière de sécurité, de protection de l'environnement et des obligations de service public, mais restreint la contrainte de l'amendement initial du Parlement en ajoutant « le cas échéant »[627]. Alors que le Parlement introduit plusieurs dispositions concernant la protection et le respect des règles nationales relatives à l'emploi et à la protection sociale en vigueur dans les États membres, la Commission répond au Parlement que « sa proposition initiale tenait dûment compte de ce point ». Elle indique néanmoins avoir intégré quelques-uns des amendements du Parlement européen dans sa proposition modifiée concernant les droits des travailleurs portuaires.

Bien que la Commission reprenne une majorité des amendements adoptés par le Parlement en séance plénière, elle refuse en revanche ceux restreignant le plus l'ouverture à la concurrence du marché des services portuaires. La Commission rejette ainsi les amendements du Parlement proposant d'exclure les services de pilotage du champ d'application[628], limitant l'auto-assistance aux navires battant pavillon d'un État membre[629], supprimant le seuil minimal de deux prestataires de services par catégorie de fret ; et introduisant des références aux services d'intérêt général et aux obligations de service public. En outre, elle atténue le caractère coercitif de certaines dispositions introduites par le Parlement.

Le 14 novembre 2002, la Commission remet son avis sur la position de négociation du Conseil, appelée « position commune ». Alors qu'elle n'accepte qu'une partie des amendements du Parlement, la Commission déclare qu'elle « accepte et soutient la position commune adoptée par le Conseil, car elle respecte les principes, la philosophie et la structure de fond de sa

relatives à la protection des droits sociaux, aux mesures de protection de l'emploi et aux conventions collectives, la Commission indique que les critères d'octroi portent « le cas échéant » sur […].

La Commission accepte d'ajouter l'emploi et les questions sociales, les exigences en matière d'environnement, « le cas échéant », ainsi que les projets de développement du port.

[626] Commission européenne, Proposition modifiée du 19 février 2002 de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, Bruxelles, COM (2002) 101 final, 19 février 2002.

[627] Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 74, 42 et 67.

[628] La Commission reconnaît le rôle joué par les services de pilotage dans la sécurité des opérations portuaires, mais dispute que la sécurité soit un motif suffisant pour justifier leur exclusion du champ d'application.

[629] La Commission qualifie cet amendement de contraire aux droits européen et international.

proposition »[630]. Dans sa communication, la Commission est emphatique à l'égard des amendements apportés par le Conseil à sa proposition législative révisée. Alors qu'elle plébiscite la position de négociation du Conseil – la Commissaire européenne chargée des Transports, Loyola de Palacio, affirme qu'il s'agit d'« une solution équilibrée » pour atteindre l'objectif fixé par la Commission – elle incite le Parlement à l'adopter, soulignant qu'elle « tient également *largement* compte de l'avis exprimé par le Parlement européen en première lecture ». Dans l'exposé des motifs accompagnant ses recommandations pour la 2ème lecture, répondant aux déclarations de la Commission sur la position commune, le rapporteur juge inversement que certaines modifications du Conseil ne sont pas « pertinentes ». Alors que la Commission reconnaît comme égale la légitimité du Conseil à définir des solutions de politique publique en acceptant l'ensemble des amendements que l'institution adopte, elle conteste celle du Parlement, les amendements que le colégislateur adopte n'étant pas alignés avec ses préférences.

Si elle employait un ton accommodant en commentant la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, la Commission critique plus durement la position de négociation de 2ème lecture du Parlement en ce qu'elle s'écarte davantage que la 1ère de la proposition initiale de la Commission, et que le Parlement ne se soumet pas à l'injonction de la Commission d'adopter sans amendement la position commune du Conseil.

Durcissement du ton de la Commission

Réagissant au vote de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement, la Commission change de ton par rapport à celui qu'elle observait après l'adoption de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement. Alors que la Commission tendait, dans sa proposition modifiée et ses commentaires sur la position commune, à mettre en avant les points de convergence plutôt que ceux de désaccord, sa réaction à l'égard de la position de deuxième lecture du Parlement est plus tranchée. Alors que son rôle est de favoriser l'émergence d'un accord entre le Parlement et le Conseil, non seulement la Commission rejette la majorité des amendements que le

[630] Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, SEC/2002/1225 final, 14 novembre 2002.

Parlement adopte dans le cadre de sa deuxième lecture, mais la Commissaire européenne chargée des Transports attaque le rôle du Parlement dans la codécision.

Sur les 39 amendements adoptés par le Parlement en 2ème lecture, dix sont acceptés en totalité, trois partiellement, quatre « dans leur principe », mais pas dans leur formulation, 22 sont rejetés en totalité et deux partiellement.

D'un côté, la Commission retient les amendements adoptés en séance plénière par le Parlement en 2ème lecture altérant le moins la position commune du Conseil. Elle accepte ainsi les amendements du Parlement qu'elle qualifie « d'utiles » : clarifiant le fait que les questions de qualification professionnelle et les exigences en matière d'environnement *pourraient* figurer parmi les critères à prendre en compte pour autoriser l'auto-assistance[631] ; faisant du respect des exigences en matière de protection de l'environnement et des obligations de service public des conditions auxquelles les services portuaires *peuvent* être prestés, tout en respectant la souplesse de la position commune sur cette question ; précisant que la directive n'affecte pas l'application des règles nationales relatives aux critères de formation et aux qualifications professionnelles ; clarifiant que lorsque le respect des exigences en matière d'environnement est un critère pour l'octroi des autorisations, il s'agit des exigences à tous les niveaux : local, national et international[632].

Néanmoins, elle rejette la majorité des amendements adoptés par le Parlement en 2ème lecture dans la mesure où ils altèrent la philosophie de la proposition initiale de la Commission. Alors que le Conseil maintient les services de pilotage dans le champ d'application, le Parlement adopte en effet de nouveau un amendement les en excluant, et corollairement, supprime l'article dédié aux services de pilotage introduit par le Conseil. La Commission s'y oppose, arguant que les dispositions introduites par la position commune permettent de préserver la sécurité des opérations portuaires ; il s'agit du même argument sur lequel le Parlement se base pour au contraire les exclure du champ d'application. La Commission refuse également l'amendement du Parlement supprimant la possibilité – introduite par le Conseil – de soumettre les services

[631] La Commission rappelle que ces aspects sont déjà des critères possibles pour l'octroi d'une autorisation aux prestataires de services et que la position commune précise que les critères fixés pour les exploitants qui pratiquent l'auto-assistance devraient être les mêmes que ceux fixés pour les fournisseurs de services.

[632] Afin de maintenir l'homogénéité dans la présentation, il est proposé de reformuler ce point comme suit: « d) les exigences locales, nationales et internationales en matière d'environnement ».

de pilotage à l'auto-assistance sous certaines conditions, le qualifiant « d'inacceptable » ; après les services de manutention de marchandises, les services de pilotage représentent le service le plus coûteux pour les acteurs du transport maritime, qui demandent que l'obligation de recourir à des prestataires de services de pilotage soit levée. À la suite de l'introduction par le Conseil d'une distinction entre le « personnel à terre » et le « personnel navigant » dans la définition de l'auto-assistance, le Parlement restreint la prise en charge de celle-ci au « personnel navigant »[633]. La Commission refuse aussi cet amendement, argumentant que cette restriction ne contribuerait « nullement »[634] à permettre aux acteurs du transport maritime de faire une meilleure utilisation des ressources existantes. Réintroduit pas le Parlement en 2ème lecture, la Commission réfute de nouveau l'amendement du Parlement limitant l'auto-assistance aux navires battant pavillon d'un État membre, contestant derechef sa compatibilité avec les obligations internationales des États membres. La Commission objecte au Parlement que les amendements qu'il apporte aux dispositions relatives à l'auto-assistance modifient l'intention initiale de la Commission : au lieu de la permettre chaque fois que cela est possible, le Parlement y fait obstacle autant que possible[635]. La Commission s'oppose par ailleurs à l'amendement soumettant la mise en œuvre de la libéralisation au respect de la législation en matière de sécurité, d'environnement et sociale[636], argumentant qu'il s'agit d'un moyen pour le Parlement de restreindre l'ouverture du marché des services portuaires.

Alors que la position de négociation de 2ème lecture du Parlement va davantage dans le sens des préférences des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires que sa position de négociation de 1ère lecture, la Commission refuse la plupart des amendements que le Parlement adopte en 2ème lecture en ce qu'ils s'éloignent encore plus de sa proposition initiale. Loyola de Palacio, positionnant la Commission comme un acteur de la codécision la faisant « fonctionner au mieux », accuse le Parlement de privilégier les intérêts de certains groupes au détriment de l'intérêt général : « certains amendements semblent tenter

633 Le Parlement argue que contrairement au « personnel navigant », qui fait escale dans les ports, régulièrement lorsqu'il s'agit du transport maritime à courte distance, le personnel « à terre » ne connaît pas les infrastructures portuaires.

634 Commission européenne, Avis de la Commission sur les amendements du Parlement européen à la position commune du Conseil concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires portant modification à la proposition de la Commission, 2003.

635 *Ibid*.

636 La Commission déclare cet amendement contraire aux Traités, le qualifie de restriction de la libre prestation des services et du droit d'établissement garantis par le traité et réaffirme que la proposition de directive respecte la réglementation sociale existante.

Le Parlement adopte en 2ème lecture un amendement supprimant la modification apportée par la Commission à l'amendement qu'il adopte en 1ère lecture (article 1, paragraphe 2).

de ralentir, voire de paralyser, les efforts déployés pour promouvoir la revitalisation des ports européens, pour améliorer le potentiel du transport maritime longue et courte-distance ». Tout en associant ses propositions, telles que l'auto-assistance, au « progrès », elle reproche au Parlement « de regarder en arrière », de faire preuve de « rigidité ». Ce faisant, la Commission conteste, derechef et dans des termes plus forts qu'en 1ère lecture, la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général. Par opposition, elle reconnaît celle du Conseil en ce que les amendements qu'il adopte restreignent de manière beaucoup plus limitée l'ouverture à la concurrence des services portuaires[637], et sans contrevenir à la philosophie de la proposition initiale de la Commission. En outre, la Commissaire européenne chargée des Transports accuse le Parlement de faire obstruction aux négociations interinstitutionnelles. Par opposition au Parlement auquel elle reproche de soumettre des amendements rompant avec l'« équilibre » créé par la position commune, la Commissaire européenne souligne le rôle de la Commission dans la négociation d'un compromis : la Commission « a toujours été disposée à trouver des solutions constructives avec le Parlement ». Ces déclarations montrent la croyance de la Commissaire dans la supériorité des solutions de politique publique proposées par la Commission.

Alors que le rôle de la Commission est de favoriser un accord entre les colégislateurs, la Commission, cherchant à limiter les modifications apportées à sa proposition, se range du côté de l'institution qui modifie le moins sa proposition législative, et qui ne conteste pas la libéralisation comme objectif de politique publique. Ce faisant, tandis qu'elle reconnaît celle du Conseil, elle disqualifie la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général. La rivalité interinstitutionnelle s'accentue avec les étapes de la codécision, avec les refus successifs de la Commission et du Conseil d'accepter les amendements du Parlement, et alors que la Commission privilégie les amendements du Conseil par rapport à ceux du Parlement.

Après avoir montré comment les étapes de la codécision placent les acteurs administratifs et politiques représentant la Commission, le Conseil et le Parlement en compétition, nous examinons comment l'accord interinstitutionnel, au lieu de représenter un point de convergence entre les institutions, antagonise des députés européens qui avaient voté en faveur des positions de négociation du Parlement.

[637] Nous effectuons une comparaison des positions de négociation du Parlement et du Conseil au début de ce chapitre.

Alliance de la Commission avec le Conseil, contre le Parlement

Le Conseil n'étant pas en mesure d'accepter l'ensemble des amendements adoptés par le Parlement en 2ème lecture, un comité de conciliation est convoqué. Contrairement aux trilogues informels convoqués lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », la délégation représentant le Parlement dans les négociations interinstitutionnelles n'est que partiellement composée de députés européens ayant participé aux négociations intra-institutionnelles[638]. Reflétant la composition du Parlement, la délégation est composée de six députés européens membres du groupe PPE-DE, cinq du groupe PSE, un du groupe ELDR, un du groupe Verts/ALE, un du groupe du groupe GUE/NGL et un du groupe EDD[639]. En termes de répartition géographique, alors que les députés européens belges ont pris un certain intérêt dans les négociations intra-institutionnelles en 2ème lecture, aucun des membres de la délégation n'est belge. Elle est en revanche composée de quatre députés européens italiens, quatre députés européens allemands, trois députés européens néerlandais, un député européen suédois, un député européen français, un député européen britannique et un député européen grec.

Dans cette partie, nous étudions comment, dans le cadre des négociations interinstitutionnelles, la délégation représentant le Parlement négocie en comité de conciliation un accord revenant sur les lignes rouges du Parlement. Devant le refus de la Commission et du Conseil d'accepter des amendements adoptés par le Parlement en 1ère et en 2ème lecture, certains deviennent en conséquence des lignes rouges : ceux excluant les services de pilotage du champ d'application, restreignant le champ de l'auto-assistance[640], supprimant le seuil minimal de deux prestataires

[638] Les membres de la délégation sont nommés par les groupes politiques, de préférence parmi les membres de la commission parlementaire compétente (à l'exception de trois membres désignés comme membres permanents dans les délégations successives pour une période de douze mois). Le président et le rapporteur en deuxième lecture de la commission compétente ainsi que le rapporteur de toute commission associée sont membres de la délégation. Sur les 15 députés composant la délégation représentant le Parlement dans les trilogues, cinq députés européens ont participé aux négociations intra-institutionnelles, soit qu'ils tiennent une fonction officielle, soit qu'ils ont déposé des amendements en commission TREN en 1ère et en 2ème lecture : le rapporteur, le rapporteur fictif du groupe PSE, Theodorus J.J. Bouwman (Verts/ALE, Pays-Bas), Erik Meijer (GUE/NGL, Pays-Bas), et Rijk van Dam (EDD, Pays-Bas). En outre, le co-président du comité de conciliation désigné est un des vice-présidents du Parlement, qui n'a pas de relation avec la commission TRAN ; au moment de sa désignation, il n'a jamais été membre ou suppléant de la commission TREN.

[639] Cette composition reflète le poids numérique de chaque groupe.

[640] Le rapporteur les identifie dans l'exposé des motifs accompagnant les recommandations de la commission TRAN en deuxième lecture.

de services par catégorie de fret[641] et incluant des dispositions relatives à la transparence financière des ports.

Dans le cadre du comité de conciliation, la Présidence du Conseil accepte 16 amendements adoptés par Parlement en 2ème lecture tandis que la délégation représentant le Parlement accepte d'en retirer 11. En outre, un compromis est trouvé sur douze amendements. Concernant l'auto-assistance, la Présidence du Conseil accepte la définition formulée par le Parlement. Cependant, elle obtient que la subordination de l'auto-assistance à des exigences portant sur l'emploi, les questions sociales, les qualifications professionnelles, les questions d'environnement devienne une possibilité et non pas une obligation. La Présidence du Conseil obtient également que les services de pilotage demeurent dans le champ d'application de la directive. Néanmoins, la délégation représentant le Parlement obtient l'ajout d'une disposition stipulant que, pour des raisons de sécurité publique, les autorités compétentes peuvent limiter l'activité de pilotage à un seul prestataire. En matière de transparence financière, le Conseil accepte d'ajouter aux objectifs de la directive celui d'assurer « des conditions loyales de concurrence dans les ports de la Communauté et entre ceux-ci ». Le Conseil et le Parlement s'entendent pour que, dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive, la Commission rende compte de la transparence financière des ports, et des mesures prises à cet effet par les États membres et la Commission, et publie, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la directive, à la demande du Parlement, des lignes directrices relatives aux aides d'État aux infrastructures portuaires, précisant celles compatibles avec le marché intérieur.

En outre, la Présidence du Conseil accepte d'autres amendements que le Parlement n'a pas définis comme des lignes rouges. Par exemple, elle agrée d'ajouter aux critères d'octroi des autorisations le respect des exigences locales, nationales, et internationales en matière d'environnement. Elle consent également que les autorisations puissent comprendre des obligations sur la protection sociale des travailleurs portuaires ; elles ne sont néanmoins pas formellement ajoutées à la liste des critères d'autorisation. La délégation du Parlement obtient également que les prestataires de service emploient le personnel de leur choix à la condition de respecter la législation de l'État membre dans lequel le prestataire fournit lesdits services, et en

[641] Alors que la Commission refusait l'amendement adopté par le Parlement en 1ère lecture supprimant ce seuil, estimant « que cette clause risque de perpétuer des situations dans lesquelles on invoque, souvent à tort selon elle, les « circonstances » pour limiter l'accès au marché à un seul fournisseur », elle l'accepte du Conseil.

tenant compte de la spécificité du travail dans les ports et que les autorisations de prestation soient modifiées ou retirées lorsque les critères d'octroi ou la législation sociale de l'État membre ne sont pas respectés. En revanche, la Présidence du Conseil obtient de la délégation représentant le Parlement que les États membres conservent le droit d'accorder (ou non) les autorisations. La Présidence du Conseil parvient à atténuer l'injonction du Parlement sur l'adoption de règles sur la formation et les qualifications des travailleurs portuaires. En dépit du fait que 27 amendements sont repris partiellement ou en totalité dans l'accord interinstitutionnel, celui-ci revient sur deux lignes rouges du Parlement : les amendements restreignant le champ de l'auto-assistance et l'exclusion des services de pilotage du champ d'application.

L'accord interinstitutionnel ne fait pas l'unanimité au sein de la délégation qui l'a pourtant négocié. Au sein de la délégation, huit députés européens votent en faveur de l'accord interinstitutionnel, sept contre. Eu égard à sa composition, et alors que le co-président du comité de conciliation indique avoir voté en faveur – il indique que l'adoption ou le rejet de l'accord interinstitutionnel doit être décidé par le Parlement réuni en séance plénière – nous pouvons supposer que les députés européens membres du groupe PPE-DE et ELDR[642] votent en faveur tandis que ceux membres des groupes PSE – à l'exception du co-président – Verts/ALE, GUE/NGL et EDD votent contre. Tandis que le rapporteur s'appuie sur l'agrément de la Présidence du Conseil à la définition de l'auto-assistance du Parlement pour présenter l'accord interinstitutionnel comme « favorable », le rapporteur fictif du groupe PSE, qui a également participé aux négociations interinstitutionnelles, reproche au contraire au rapporteur d'avoir « sacrifié »[643] les intérêts du Parlement en faveur de ceux de la Commission et du Conseil[644]. Comme nous l'avons montré dans ce chapitre, les positions de négociation du Parlement ne sont pas soutenues par l'ensemble des députés européens en fonction du groupe politique dont ils sont membres, ou encore l'État membre ou la circonscription dont ils sont élus. Par conséquent, les députés européens participant aux négociations interinstitutionnelles, en particulier les représentants des groupes soutenant la libéralisation comme objectif de politique publique, peuvent s'éloigner du mandat de négociation qui leur a été donné, et se servir des

[642] Bien que les députés européens membres du groupe ELDR aient voté contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, le rapporteur fictif du groupe ELDR appelle, lors des débats précédant le vote en séance plénière de l'accord interinstitutionnel, les membres de son groupe a voté en faveur.

[643] Intervention en séance plénière du rapporteur fictif du groupe PSE.

[644] Brandsma, Gijs Jan et Hoppe, Alexander. "He who controls the process controls the outcome? A reappraisal of the relais actor thesis", *Journal of European Integration*, volume 43, n°3, 2021, pp.347-363.

négociations à huis clos pour écarter de l'accord interinstitutionnel des amendements du Parlement que leur groupe ne soutient pas.

Après avoir montré comment la délégation représentant le Parlement en comité de conciliation accepte de revenir sur des lignes rouges du Parlement, nous étudions comment, en prenant leur distance avec le mandat de négociation qui leur a été donné, les députés européens représentant le Parlement dans les négociations interinstitutionnelles concourent au rejet de l'accord interinstitutionnel.

Affirmation de la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général

Avant le vote de l'accord interinstitutionnel en session plénière, la Commissaire européenne chargée des Transports déclare qu'il représente le « minimum vital »[645] que la Commission puisse accepter. Similairement aux remarques que la Commission formule sur la position de 2ème lecture du Parlement, Loyola de Palacio souligne que la Commission a fait preuve « d'une flexibilité extrême tout au long de ce débat ».

Lors des débats précédant le vote en séance plénière de l'accord interinstitutionnel, seul le rapporteur, membre du groupe PPE-DE appelle à voter en faveur. En dépit des modifications apportées à la proposition initiale, qui satisfaisait la majorité des membres du groupe PPE-DE, les députés européens s'exprimant au nom du groupe PPE-DE lors des débats précédant le vote en séance plénière annoncent soutenir l'accord interinstitutionnel. Par exemple, même s'il déclare qu'il représente un « recul » par rapport aux dispositions initiales de la Commission, un député s'exprimant au nom du groupe PPE-DE qualifie l'accord interinstitutionnel « d'équilibré ». Répondant aux acteurs du transport maritime, les organisations les représentant ayant exprimé leur insatisfaction par rapport aux résultats des négociations interinstitutionnelles, ce député déclare que tous les services portuaires sont couverts par le champ d'application et la future directive met fin aux monopoles. Il avoue « ne pas comprendre les appels des groupes politiques à voter contre la proposition : l'augmentation du trafic

[645] Intervention en séance plénière de la Commissaire européenne chargée des Transports.

bénéficie aux manutentionnaires de marchandises ; il y aura plus de demandes de travailleurs portuaires »[646]. Alors que la quasi-totalité des membres de son groupe politique a voté contre la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, le rapporteur fictif du groupe ELDR déclare que l'accord interinstitutionnel générera des emplois dans les ports et dans les territoires dans lesquels sont implantés les ports. Sans être tout à fait satisfaits de l'accord interinstitutionnel – un membre du groupe qualifie par exemple les dispositions encadrant l'auto-assistance de « trop restrictives » – des députés européens membres du groupe ELDR manifestent leur soutien à l'accord interinstitutionnel.

À l'inverse, les rapporteurs fictifs des cinq autres groupes politiques (PSE, Verts/ALE, GUE/NGL, EDD et UEN) appellent explicitement à le rejeter : le rapporteur fictif du groupe PSE déclare qu'il ne satisfait pas les membres de son groupe politique[647] ; le rapporteur fictif du groupe Verts/ALE le qualifie d'« inacceptable »[648] ; le rapporteur fictif du groupe UEN le qualifie d'« incompatible »[649] avec la législation de son État membre ; le rapporteur fictif du groupe EDD le caractérise d'« insuffisant » pour garantir la sécurité et la qualité des opérations portuaires[650]. Pour détourner les critiques qui lui sont adressées, le rapporteur entretient la rivalité entre la Commission et le Conseil d'un côté, et le Parlement de l'autre. Face aux prises de position de la majorité des groupes politiques lors des débats en séance plénière, le rapporteur se dédouane du résultat des négociations interinstitutionnelles et rejette la faute sur le Conseil, déclarant qu'il « a éprouvé [de] sérieuses difficultés politiques pour faire des concessions au Parlement durant les six mois qui ont suivi la deuxième lecture » et que la « majorité des États membres [ont refusé] de se rapprocher davantage de la position défendue par le Parlement ». Contrairement à la position qu'il observe lors des négociations intra-institutionnelles de 1ère et de 2ème lecture, le rapporteur fictif du groupe PSE donne pour consigne aux députés européens membres de son groupe politique de voter contre l'accord interinstitutionnel, celui-ci revenant sur des lignes rouges définies par le Parlement. Davantage que lors des négociations intra-institutionnelles de 1ère et de 2ème lecture, le Parlement semble se diviser en deux blocs : d'un côté les députés européens membres des groupes politiques de droite votant en faveur, alors que les députés européens membres de groupes de gauche, d'extrême gauche votent contre.

[646] Intervention en séance plénière de Konstantinos Hatzidakis (PPE-DE, Grèce).
[647] Intervention en séance plénière du rapporteur fictif du groupe PSE.
[648] Intervention en séance plénière du rapporteur fictif du groupe Verts/ALE.
[649] Intervention en séance plénière du rapporteur fictif du groupe UEN.
[650] Intervention en séance plénière du rapporteur fictif du groupe EDD.

Dans cette partie, nous analysons comment la perception de leur rôle, et celui du Parlement, conduit des députés européens membres du groupe PSE à voter contre l'accord interinstitutionnel, participant ainsi à générer une majorité suffisante en faveur du rejet de l'accord interinstitutionnel.

Quel que soit l'écart réel ou perçu entre l'accord interinstitutionnel et la position de négociation de 2ème lecture du Parlement, des députés européens membres de groupes politiques de gauche reprochent à la Commission et au Conseil de se liguer contre le Parlement et de ne pas respecter la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général et à formuler des solutions au problème de politique publique identifié. Ils se crispent devant le refus de la Commission d'accepter en 1ère et en 2ème lecture des amendements adoptés par le Parlement, alors qu'elle se rallie à la position commune du Conseil[651]. Ils lui reprochent également de mésestimer leur capacité à définir des solutions de politique publique. Renvoyant à la Commissaire européenne ses propres arguments, des députés européens membres des groupes PSE, Verts/ALE et GUE/NGL énoncent que la Commission européenne ne saisit pas les enjeux auxquels sont confrontés les secteurs portuaire et maritime.

Similairement aux critiques qu'ils adressent à la Commission, des députés européens de gauche, mais également de droite reprochent au Conseil de dénier la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général. À la Commission qui accuse le Parlement de faire obstruction à la bonne marche de la procédure de codécision, des députés européens objectent que le Conseil refuse également de faire des compromis. Par exemple, un député européen du groupe GUE/NGL déclare que « le Conseil des ministres du Transport a refusé *systématiquement* d'adopter ces rectifications l'été dernier[652] ». Devant le refus conjoint de la Commission et du Conseil d'accepter les amendements adoptés par le Parlement, des députés européens les accusent de se liguer contre le Parlement. Lors des débats précédant le vote de l'accord interinstitutionnel en séance plénière, des députés européens déclarent voter contre celui-ci, la Commission et le Conseil n'ayant pas respecté les lignes rouges du Parlement.

[651] Nous n'avons pas accès/il n'existe pas de compte rendu détaillé des réunions de la commission TREN au cours desquelles les députés européens siégeant au sein de cette commission parlementaire échangent sur les négociations de la proposition de la directive de 2001.

[652] Ce député fait référence au courrier dans lequel le secrétariat du Conseil déclare que le Conseil n'est pas en mesure d'accepter l'ensemble des amendements adoptés par le Parlement en 2ème lecture.

L'accord interinstitutionnel est finalement rejeté par 229 voix contre, 209 pour, tandis que 16 députés européens s'abstiennent.

La grande majorité des 209 députés européens votant en faveur de l'accord interinstitutionnel sont membres du groupe PPE-DE : ils représentent 157 des 209 députés européens votant pour. Ainsi, 157 des 232 députés européens composant le groupe PPE-DE votent en faveur de l'accord interinstitutionnel tandis que huit votent contre[653] et sept s'abstiennent[654]. Par ailleurs, 60 députés européens membres du groupe ne prennent pas part au vote. Si le nombre réduit de députés européens votant au sein du groupe PPE-DE déviant de la consigne de vote pourrait faire conclure qu'en dépit de la distance prise par certains députés lors des négociations intra-institutionnelles, ils respectent finalement la discipline de groupe en phase finale des négociations, 25,86% des députés européens membres du groupe ne prennent pas part au vote. Néanmoins, eu égard à la composition du Parlement, et alors que les rapporteurs fictifs des groupes politiques de gauche ont annoncé avoir donné comme consigne de voter contre, les députés européens membres du groupe PPE-DE ne prenant pas part au vote de l'accord interinstitutionnel concourent à son rejet. Le vote des députés européens membres du groupe ELDR participe également au rejet de l'accord interinstitutionnel. De la même manière qu'au sein du groupe PPE-DE, si la quasi-totalité des députés européens membres du groupe prenant part au vote (n=33) vote en faveur de l'accord interinstitutionnel (29 sur 33) tandis que 4 députés européens membres du groupe s'abstiennent[655], 17 députés européens membres du groupe ELDR, soit 34% des députés européens composant le groupe, ne participent pas au vote en plénière. Similairement au groupe PPE-DE, la position des députés européens membres du groupe ELDR prenant part au vote de l'accord interinstitutionnel donne à voir que la discipline de groupe est globalement respectée au sein du groupe. Néanmoins, comme au sein du groupe PPE-DE, un peu plus d'un tiers des députés européens membres du groupe ELDR ne prend pas part au vote. Sans officiellement – les résultats des votes par appel nominal sont disponibles sur la page du site du Parlement dédiée à la plénière – rejeter l'accord interinstitutionnel, en ne prenant pas part au vote alors que la majorité était déjà serrée lors du vote de la position de

[653] Un député européen français, trois députés européens britanniques, deux députées européennes belges et un députée européenne allemande votent contre l'accord interinstitutionnel.

[654] Deux députés européens britanniques, deux députés européens belges, deux députés européens allemands et un députée européenne française s'abstiennent.

[655] Trois députés européens belges et un député européen finlandais s'abstiennent.

négociation de 1ère lecture du Parlement, des députés européens membres du groupe PPE-DE et ELDR participent au rejet de l'accord interinstitutionnel.

En sus de l'abstention des députés européens membres du groupe PPE-DE et ELDR, l'autre facteur aboutissant à la constitution d'une majorité suffisante pour le rejet de l'accord interinstitutionnel est l'attitude de vote des députés européens membres du groupe PSE. Alors que les députés européens s'opposant à la proposition de directive de 2001 étaient minoritaires au sein du groupe PSE lors des négociations intra-institutionnelles, la majorité des membres du groupe, respectant derechef la consigne de vote donnée par le rapporteur fictif du groupe, vote contre l'accord interinstitutionnel. La position observée par les députés européens du groupe PSE lors du vote des positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement et de l'accord interinstitutionnel montre que la consigne de vote du rapporteur (fictif) détermine le vote des députés européens membres de son groupe politique. En effet, à l'exception de dix députés européens votant contre[656], trois députés s'abstenant[657], le reste des députés européens membres du groupe PSE participant au vote rejette l'accord interinstitutionnel[658]. En revanche, huit des 17 députés européens italiens membres du groupe PSE votent en sa faveur (deux s'abstiennent par ailleurs) à la demande des organisations syndicales italiennes représentant les travailleurs portuaires, mais à la surprise des organisations européenne et internationale représentant les travailleurs portuaires. Les organisations syndicales italiennes soutiennent la proposition de directive de 2001 y voyant une opportunité pour accroître l'activité des ports dans lesquels ils opèrent. En 3ème lecture, les députés européens membres du groupe PSE votent moins contre la libéralisation comme objectif de politique publique que contre l'accord interinstitutionnel, c'est-à-dire contre le fait que la Commission et le Conseil n'aient pas respecté les lignes rouges du Parlement.

Le basculement du vote des députés européens membres du groupe PSE sous l'effet des résultats des négociations interinstitutionnelles et la non-participation au vote de députés européens membres de groupes politiques les plus enclins à voter en faveur de l'accord issu des négociations intra-institutionnelles concourent au rejet de la première tentative de la

[656] Deux députés européens espagnols et huit députés européens italiens votent en faveur de l'accord interinstitutionnel.

[657] Deux députés européens italiens et un député européen luxembourgeois s'abstiennent.

[658] La proportion de députés européens membres du groupe PSE ne prenant pas part au vote de l'accord interinstitutionnel est homologue à celle du groupe PPE-DE (22,22%).

Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Des fonctionnaires de la Commission chargés de la politique portuaire et des députés européens ayant voté pour l'accord interinstitutionnel minimisent le rejet de l'accord interinstitutionnel en justifiant que des députés européens en faveur de l'accord interinstitutionnel étaient absents le jour du vote, et en argumentant que les groupes politiques ont mal communiqué sur les résultats des négociations interinstitutionnelles.

Conclusion

Alors que le Parlement penche à droite sous la législature 1999-2004, et qu'il a déjà adopté des propositions législatives de la Commission visant à mettre sectoriellement en œuvre la libéralisation, notamment dans les transports, les députés européens réunis en séance plénière rejettent en troisième lecture l'accord interinstitutionnel issu des négociations interinstitutionnelles par 229 voix contre, 211 voix pour et 16 abstentions. Ce chapitre a cherché à rendre compte de la formation au Parlement d'une majorité suffisante conduisant au rejet de l'accord interinstitutionnel. Nous avons mis en évidence qu'elle se construit au fur et à mesure des négociations intra- et interinstitutionnelles, en commission parlementaire et en séance plénière. L'analyse des travaux en commission parlementaire et des votes en séance plénière a permis d'identifier plusieurs facteurs participant à sa constitution. Des députés européens membres du groupe PPE-DE, et dans une moindre mesure du groupe ELDR, suivant une position nationale en raison du système portuaire de leur État membre, ou adoptant une position individuelle du fait de leur circonscription d'élection ou des relations qu'ils entretiennent avec des représentants d'intérêts, déposent des amendements allant à rebours de la ligne politique de leur groupe concernant la libéralisation. En séance plénière, tandis qu'ils s'éloignent de la consigne de vote du rapporteur (fictif), la majorité des membres de leur groupe la respecte. En comparant les amendements déposés en commission parlementaire entre la première et la deuxième lecture, nous avons constaté que les actions contestataires déployées au niveau national par les manutentionnaires de marchandises, conjuguées au lobbying institutionnel des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires favorisent le dépôt d'amendements reprenant leurs positions. En revanche, l'intégration aux positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement et à l'accord interinstitutionnel d'amendements restreignant l'ouverture du marché des services portuaires conduit également

des députés européens des groupes PPE-DE et ELDR à voter contre, à s'abstenir ou à ne pas prendre part au vote en séance plénière. En outre, alors qu'ils votent dans leur majorité en faveur des positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement, la quasi-totalité des députés européens membres du groupe PSE, rompant avec l'accord passé entre les « grands » groupes du Parlement, vote finalement contre l'accord interinstitutionnel en séance plénière ; le rapporteur fictif du groupe PSE justifie sa consigne de vote par le fait que le rapporteur ait dévié de son rôle dans le cadre des négociations interinstitutionnelles en acceptant d'intégrer à l'accord interinstitutionnel des dispositions allant à l'encontre de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement. Enfin, sous l'effet de l'alliance des organisations syndicales représentant les travailleurs portuaires, les groupes politiques d'extrême gauche constituent, à compter de la deuxième lecture, un bloc opposé à la libéralisation des services portuaires. Nous avons également montré que la contestation par le personnel administratif et politique de la Commission de la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général a également concouru au rejet de l'accord interinstitutionnel.

L'analyse des amendements que les députés européens déposent et l'attitude de vote qu'ils observent en séance plénière montrent que les logiques d'accès et de légitimation au Parlement permettent à des représentants dépourvus de réseau, de s'arroger un rôle dans le processus décisionnel. Les députés européens, soucieux de mettre en scène leur proximité avec l'extérieur des espaces européens, rencontrent en effet à Bruxelles et au niveau national des représentants d'intérêts aux positions variées. Ces logiques expliquent que des députés européens déposent en commission parlementaire des amendements allant à rebours de la ligne politique de leur groupe, suivant une position nationale ou individuelle. L'examen des votes en commission parlementaire et en séance plénière permet de compléter les travaux de Simon Hix sur les attitudes de vote des députés européens[659]. Si des députés européens peuvent s'éloigner de la position de leur groupe politique en commission parlementaire en déposant des amendements allant à rebours de la ligne politique de leur groupe, ils tendent à respecter la discipline de groupe en commission parlementaire comme en séance plénière, bien que le texte porté au vote en commission parlementaire et en séance plénière ne soit pas aligné avec leurs préférences.

[659] Hix, Simon. "Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament", *American Journal of Political Science*, volume 46, n°3 , 2002, pp. 688-698.
Hix, Simon. "After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, volume. 34, n°2, 2009, pp. 159-174.

En outre, ce chapitre nous a également conduits à nous intéresser aux effets du déploiement d'actions contestataires au niveau national sur la position de négociation du Conseil. L'analyse des négociations intra-institutionnelles au Conseil dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001 confirme que les positions que défendent les représentants des États membres dans les espaces de négociation du Conseil et leur vote reposent moins sur les préférences des gouvernements que sur les logiques de négociation (compromis[660] et transaction entre les États membres[661]) du Conseil. Néanmoins, les négociations de la proposition de directive de 2001 donnent à voir les stratégies de contournement que ces logiques suscitent lorsque l'écart entre la position de négociation du Conseil et celles des États membres devient trop important.

Enfin, l'analyse des négociations interinstitutionnelles met en évidence la rivalité entre les représentants des institutions pour définir l'intérêt général[662]. Au lieu de s'employer à trouver un compromis satisfaisant entre les trois institutions, ils s'efforcent de rapprocher l'accord final de leurs préférences. Cette analyse montre également que les personnels politiques et administratifs de la Commission dévient du rôle qui lui est assigné dans la codécision. Les fonctionnaires la représentant et négociant en son nom favorisent l'institution la plus proche des positions de la Commission, et s'allient à ses représentants afin d'écarter les préférences de l'autre institution[663].

[660] Lewis, Jeffrey. "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union", *International Organization*, volume 59, n°4, 2005, pp. 937–971.

Charléty, Véronique. « Préparer une présidence : logiques domestiques et transferts de pratiques », *Politique européenne*, volume 35, n°3, 2011, pp. 115-138.

[661] Novak, Stéphanie, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du* consensus, Paris, Dalloz, 2011.

[662] Robert, Cécile. « L'introuvable intérêt général européen : l'essoufflement d'un mode de légitimation et ses enjeux », dans Gaboriaux, Chloé et Kaluszynski, Martine, *Au nom de l'intérêt général*, La fabrique du politique, Peter Lang, 2022, pp.91-112.

[663] Panning, Lara, "Building and managing the European Commission's position for trilogue negotiations", *Journal of European Public Policy*, volume 28, n°1, pp.32-52.

Chapitre 4. Le Parlement s'érige en porte-parole du secteur portuaire

Introduction

Le 12 octobre 2004, la Commission publie une nouvelle proposition visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires[664], moins d'un an après le rejet par le Parlement réuni en session plénière de l'accord interinstitutionnel, quelques semaines avant le renouvellement du Collège des Commissaires[665], et alors que les tensions dans le secteur portuaire ne sont pas nécessairement retombées.

Le calendrier de la publication – critiqué par les députés européens en séance plénière[666] – de cette nouvelle proposition est surprenant, mais s'explique notamment par des motivations de politique nationale de la Commissaire européenne chargée des Transports entre 1999 et 2004. En exhortant le Collège des Commissaires à publier une nouvelle proposition législative visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires juste avant son renouvellement, et après le rejet de la précédente proposition législative, la Commissaire européenne chargée des Transports entre 1999 et 2004, femme politique d'un État membre du Sud de l'Union européenne (Espagne), cherche à hisser les ports du bassin méditerranéen – et donc ceux de son État membre – au niveau des ports du Nord de l'Union européenne[667]. Officiellement, l'objectif est de

[664] Commission européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2004) 654 final, 13 octobre 2004.

[665] Alors que le mandat de la Commission Prodi – du nom du Président de la Commission de 1999 à 2004 – arrive à son terme le 21 novembre 2004, le collège des Commissaires approuve la publication d'une nouvelle tentative d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Par conséquent, il incombera au prochain Commissaire européen chargé des Transports d'en accompagner les négociations.

[666] Le député européen Michael Cramer (Verts/ALE, Allemagne) souligne en séance plénière que « la proposition de directive 2004 est publiée alors que la Commission allait être renouvelée ». Le député européen Erik Meijer (GUE/NGL, Pays-Bas), qui a participé aux négociations de la proposition de directive de 2001 remarque que « juste avant son départ en 2004, la Commissaire de Palacio a laissé la réplique de cette proposition derrière elle comme une bombe à retardement ».

[667] Similairement, elle se servait de la proposition de directive de 2001 pour favoriser l'ouverture à la concurrence des services portuaires dans son État membre. La publication de la proposition de directive de 2004 intervient alors que le gouvernement espagnol a entériné, en 2003, une loi relative au régime économique et à la prestation de services dans les ports d'intérêt général introduisant des dispositions relatives à l'auto-assistance.

promouvoir le transport maritime entre l'Espagne et l'Italie en tant qu'alternative « à l'énorme trafic de camions longeant la côte sud de la France »[668].

Eu égard à la courte majorité en faveur du rejet de l'accord interinstitutionnel[669], et alors que le Parlement penche plus à droite sous la législature 2004-2009 que lors de la précédente, les fonctionnaires de l'unité de la Direction générale de l'Énergie et des Transports (DG TREN) chargés de la politique portuaire, la Commissaire européenne chargée des Transports, et son cabinet évaluent qu'il existe une fenêtre d'opportunité pour que, sous cette nouvelle législature, une nouvelle tentative d'ouvrir à la concurrence les services portuaires soit adoptée. En effet, à la suite des élections européennes de 2004, le centre de gravité du Parlement se déplace à droite, les groupes PPE-DE et ELDR gagnant à eux 3,58% des sièges[670]. Ainsi, sous la législative 2004-2009, sans compter les députés européens de « petits » groupes politiques à droite de l'échiquier politique (UEN et IND/DEM), 356 députés européens membres de groupes politiques soutenant le principe de libre prestation de services sur les 732 siégeant au Parlement peuvent potentiellement voter en faveur de la nouvelle tentative de la Commission de libéraliser les services portuaires. En formulant cette conjecture, les fonctionnaires de l'unité de la Direction générale de l'Énergie et des Transports (DG TREN) chargés de la politique portuaire, la Commissaire européenne chargée des Transports, et son cabinet minimisent les résultats du vote sur l'accord interinstitutionnel.

La publication de la proposition de directive de 2004 intervient dans un contexte politique différent de celui de la proposition de directive de 2001. Plus encore que la proposition de directive de 2001, publiée dans un contexte de remise en cause des mécanismes de libéralisation internationale[671], la nouvelle tentative de la Commission est publiée dans un contexte de remise en cause de l'Europe libérale. Par exemple, à l'échelle nationale, le traité établissant une Constitution pour l'Europe (TCE) est rejeté en France par référendum le 29 mai 2005, et aux

[668] Intervention en séance plénière d'Erik Meijer (GUE/NGL, Pays-Bas).

[669] L'accord interinstitutionnel a été rejeté par une courte majorité, 229 votant contre, 209 pour, et 16 s'abstenant, la majorité des membres des groupes PPE-DE et ELDR prenant part au vote ayant voté en faveur.

[670] Le groupe PPE-DE est composé de 268 députés européens (36,61%) ; le groupe ALDE de 88 députés européens (12,02%) ; le groupe PSE de 200 députés européens (27,32%) ; le groupe Verts/ALE est composé de 42 députés européens (5,74%) ; le groupe GUE/NGL est composé de 41 députés (5,60%) ; le groupe Indépendance/Démocratie (IND/DEM) de 37 députés européens (5 ;05%) ; le groupe UEN de 27 députés (3,69%). Sous la 6ème législature, 29 députés européens (3,96%) ne sont, en début de mandature, affiliés à aucun groupe politique.

[671] Sommier, Isabelle, *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, 2003.

Pays-Bas le 1er juin 2005. En outre, la nouvelle tentative d'ouvrir à la concurrence les services portuaires est publiée quelques mois après la publication d'une proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, dite directive « Bolkestein » du nom du Commissaire chargé du Marché intérieur. Alors que la contestation de la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire a généré une contestation sectorielle – les organisations représentant les travailleurs portuaires, en organisant des actions contestataires au niveau national affectant la chaîne d'approvisionnement au sein du marché intérieur, essaient néanmoins de créer un problème de politique publique dépassant le secteur portuaire (cf. chapitre 2) – la proposition de directive « Bolkestein » entraîne une contestation multisectorielle[672]. Alors que la composition du Parlement est censée jouer en faveur de l'adoption de cette nouvelle tentative d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, le contexte politique général voit la remise en question de la libéralisation, que la Commission cherche à mettre œuvre sectoriellement avec cette proposition, comme objectif de politique.

Contrairement aux prédictions des fonctionnaires de la DG MOVE chargés de la politique portuaire, de la Commissaire européenne chargée des Transports et de son cabinet, la proposition de directive est rejetée, et plus largement que l'accord interinstitutionnel dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001[673]. Alors que le Parlement penche davantage à droite que sous la précédente législature, comment pouvons-nous expliquer que la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires soit rejetée, dès la première lecture, et plus largement que l'accord interinstitutionnel sous la législature précédente ?

Lorsque la proposition de directive de 2001 est publiée, une minorité d'acteurs des secteurs portuaire et maritime – ceux dont l'activité professionnelle serait remise en question par sa mise en œuvre – et d'acteurs politiques – ceux qui contestent la libéralisation comme objectif de politique publique – s'y opposent (cf. chapitre 1). À la publication de la proposition de directive de 2004, la configuration des acteurs des secteurs portuaire et maritime s'y opposant a évolué. En sus des acteurs protestant contre l'ouverture à la concurrence de leur métier, des acteurs des

[672] Crespy, Amandine, *Les résistances à l'Europe néolibérale: interactions, institutions et idées dans le conflit sur la Directive Bolkestein*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université libre de Bruxelles, Faculté des sciences sociales, politiques et économiques – Sciences politiques, Bruxelles, 2010.

[673] Alors que 54% des députés européens votant en séance plénière votent en faveur des amendements proposant de rejeter l'accord interinstitutionnel ou s'abstiennent, 82% des députés européens votant en séance plénière votent en faveur des amendements proposant de rejeter la proposition de directive de 2004 ou s'abstiennent.

secteurs portuaire et maritime soutenant le principe de libre prestation de services s'opposent à la publication d'une nouvelle proposition visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires. Par conséquent, contrairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, la quasi-totalité des acteurs des secteurs portuaire et maritime appelle à voter contre la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires.

Dans ce chapitre, nous analysons comment, cumulée au contexte dans lequel la proposition de directive de 2004 est publiée, l'émergence d'un réseau sur enjeu (« *issue network* ») – correspondant à une coalition d'acteurs aux intérêts variés (ici, des acteurs des secteurs portuaire et maritime ainsi que des acteurs administratifs et politiques nationaux aux positions divergentes sur la libéralisation) mais poursuivant un objectif commun (ici, le rejet de la proposition de directive de 2004)[674] – participe au rejet de la proposition de directive de 2004.

Dans un premier temps, nous examinons comment la Commission européenne publie une nouvelle proposition législative visant à ouvrir à la concurrence les services comprenant des dispositions définies par le Parlement européen comme des « lignes rouges », ainsi que des dispositions que les organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires ont rejetées lors des négociations de la précédente tentative. Nous étudions ensuite comment les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires adaptent leurs discours aux dispositions de la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires et le contexte dans lequel elle est publiée. D'un côté, ils recourent à un cadrage homologue à celui construit lors des négociations de la proposition de directive de 2001. De l'autre, exploitant le contexte de politisation d'un espace politique européen[675] habituellement structuré autour de logiques empruntant plutôt aux processus bureaucratiques, ils réinvestissent un discours eurocritique. Puis, nous examinons comment, anticipant le déploiement d'actions contestataires au niveau national, des acteurs des secteurs portuaire et maritime soutenant la libéralisation invitent les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens à rejeter la proposition de directive de 2004. Nous analysons également comment les représentants des États membres informent les députés européens de leur État membre respectif qu'ils s'opposent à la proposition de directive de 2004. Enfin, nous étudions

[674] Greenwood, Justin. *Representing Interests in the European Union*. New York, Palgrave MacMillan, 1997. Ces acteurs ne s'alliant usuellement pas, le réseau se dissout en conséquence rapidement.

[675] Haroche, Pierre, *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de démocratie*, Paris, Économica, 2009.

comment les députés européens se prononcent d'emblée, largement et indépendamment de leur État membre d'élection et de leur groupe politique d'appartenance, contre la proposition de directive de 2001.

Analogie entre les dispositions de la nouvelle tentative et celles de la précédente

La proposition de directive de 2004 reprend des dispositions de la proposition de directive de 2001[676], la version amendée de celle-ci publiée par la Commission le 19 février 2002[677], des amendements adoptés par le Parlement en 1ère et en 2ème lecture[678], la position commune du Conseil[679] et l'accord interinstitutionnel[680] rejeté par le Parlement européen en session plénière le 20 novembre 2003.

Si la Commission ajoute des critères à la liste de ceux conditionnant l'octroi des autorisations ainsi qu'à la liste de ceux sur la base desquels le nombre de prestataires de services portuaires peut être limité, la nouvelle proposition de directive de 2004 comporte des dispositions relatives à l'auto-assistance, aux services de pilotage et à la définition des services portuaires, contre lesquelles les organisations représentant les opposants à la libéralisation se sont déjà prononcées lors des négociations de la proposition de directive de 2001. Par exemple, alors qu'en comité de conciliation, les colégislateurs et la Commission s'étaient entendus sur la restriction de l'auto-assistance au personnel navigant en raison de leur connaissance des infrastructures portuaires dans lesquelles ils font escale – régulièrement, lorsqu'il s'agit du transport maritime

[676] Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2004) 654 final, 13 octobre 2004.

[677] Union européenne. Proposition modifiée de directive du 19 février 2002 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2002) 101 final, 19 février 2002.

[678] Union européenne. Position du Parlement européen arrêtée en première lecture le 14 novembre 2001 en vue de l'adoption de la directive 2003/.../CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 14 novembre 2001.

Union européenne. Position du Parlement européen arrêtée en deuxième lecture le 11 mars 2003 en vue de l'adoption de la directive 2003/.../CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 14 novembre 2001.

[679] Conseil de l'Union européenne. Position commune arrêtée par le Conseil le 5 novembre 2002 en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 5 novembre 2002.

[680] Union européenne. Projet commun approuvé par le comité de conciliation prévu à l'article 251, paragraphe 4, du traité CE, 22 octobre 2003.

à courte distance – la Commission désigne l'auto-assistance comme l'un des objectifs de la proposition (article 1 – objectifs), l'élargit au personnel à terre[681], supprime la restriction de l'auto-assistance aux navires battant pavillon d'un État membre et n'interdit pas explicitement le recours à la sous-traitance[682]. La Commission revient ainsi à la philosophie initiale de sa proposition de directive de 2001. Alors que les colégislateurs s'étaient entendus pour limiter l'auto-assistance uniquement dans les cas compatibles avec les dispositions de la proposition relatives aux critères de limitation, la Commission dispose que l'autorité compétente refuse l'auto-assistance uniquement s'il existe des raisons objectives relatives à l'espace, à la capacité, à la sécurité, ou aux règles environnementales. Dans sa proposition de directive de 2004, la Commission entérine le maintien des services de pilotage dans le champ d'application[683][684]. Tout en reconnaissant qu'ils puissent être subordonnés à des critères d'octroi « particulièrement stricts »[685] relatifs à la sécurité et aux obligations de service public, et être rendus obligatoires, la Commission permet aux exploitants des navires de recourir à l'auto-assistance pour les services de pilotage[686]. Dans sa proposition de directive de 2004, la Commission réintroduit la caractérisation « commerciale » des services portuaires que le Parlement avait supprimée en raison du rôle qu'ils jouent dans la sécurité des opérations portuaires et des obligations de service public qu'ils assument[687]. Reprenant l'accord interinstitutionnel, la Commission n'intègre pas l'obligation – introduite par le Parlement – pour les États membres d'adopter, en l'absence de dispositions nationales, des règles en matière de formation et de qualifications professionnelles. Elle confirme également le refus du comité de conciliation d'ajouter le respect des exigences relatives à la protection sociale des travailleurs portuaires à la liste des critères d'octroi des autorisations. En revanche, la Commission ajoute à cette liste, en l'adaptant par rapport à l'accord interinstitutionnel, le respect des règles en matière d'emploi et sociales, y

[681] Pour les services de manutention de marchandises et les services aux passagers, les exploitants peuvent recourir au personnel à terre. Pour les services techniques nautiques, ils peuvent non seulement recourir au personnel à terre, mais également au personnel navigant « régulier ».

[682] La Commission décrit l'auto-assistance comme « une situation où une entreprise […] se fournit à elle-même une ou plusieurs catégories de services portuaires ».

[683] Ce faisant, la Commission conserve l'article dédié aux services de pilotage que le Conseil avait introduit dans sa position commune.

[684] Alors que l'exclusion des services de pilotage du champ d'application est une ligne rouge du Parlement, la délégation négociant en son nom dans le cadre des trilogues concède son maintien dans le champ d'application.

[685] Ces critères peuvent être en lien avec la sécurité maritime et les obligations de service public, notamment une connaissance précise des zones locales où s'effectuent les opérations et l'aptitude à y naviguer.

[686] Pour les services de pilotage, l'auto-assistance est désignée par les termes « exemption de l'obligation de pilotage » ou « exemption de certaines catégories de navires de l'obligation de pilotage ».

[687] La délégation négociant au nom du Parlement au sein du comité de conciliation en avait également obtenu la suppression dans l'accord interinstitutionnel.

compris celles des conventions collectives, à la condition qu'elles soient compatibles avec le droit communautaire, et que les règles européennes soient respectées.

Dans cette partie, nous analysons comment la Commission peut proposer une nouvelle tentative visant à libéraliser les services portuaires intégrant des dispositions ayant participé au rejet de l'accord interinstitutionnel. Nous étudions également comment elle légitime la publication d'une nouvelle proposition visant à ouvrir à la concurrence après le rejet de sa première tentative.

Plusieurs facteurs participent à expliquer que la Commission publie une nouvelle tentative d'ouvrir à la concurrence les services portuaires comprenant des dispositions analogues à la proposition de directive rejetée moins d'un an plus tôt. Comme le montre cet extrait d'entretien avec un fonctionnaire de la Commission ayant participé à la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires », les fonctionnaires sont convaincus des effets positifs de la libéralisation en raison des résultats que sa mise en œuvre dans d'autres secteurs a produits.

> « Je vais un peu vous donner le topo des années 2000. La Commission était fraîche et comment dire *high* au sujet de la libéralisation parce qu'il y a eu quelques libéralisations qui ont été très bien accueillies par exemple le transport aérien qui était une *success story* [sic] formidable parce que pour la première fois avec l'entrée des compagnies aériennes privées, ça a rendu le transport aérien accessible et vraiment ça a décollé, c'était un énorme succès. On avait libéralisé les voies navigables. On avait libéralisé le transport maritime, avec les fameuses règles du cabotage. Nous avions libéralisé le transport routier, en partie avec certaines limitations. Nous avions déjà passé un premier paquet ferroviaire […] [qui] a vraiment freiné la chute du rail. Et donc c'était [la libéralisation] la solution miracle. […] Donc *high* de nos libéralisations, on s'est dit maintenant, voilà on va libéraliser les services portuaires. […] c'était pratiquement un automatisme. Cela avait un sens. […] Cela a été fait dans tous les modes de transport »[688].

En outre, les fonctionnaires de la Commission croient en la supériorité de la légitimité de l'institution à définir l'intérêt général, en ce qu'elle est notamment fondée sur les Traités (cf. chapitre 3). À l'intention des députés européens, il est souligné dans l'exposé des motifs

[688] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

accompagnant la proposition de directive de 2004 que l'initiative législative appartient à la Commission : « ainsi, en tant que *seule* institution dotée du pouvoir d'initiative, la Commission présente une nouvelle proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires »[689]. En conséquence, « la philosophie, les principes et les objectifs définis dans la communication de la Commission de 2001 »[690] sont maintenus. Répondant aux députés européens qui reprochaient à la Commission de négliger les effets négatifs de l'ouverture à la concurrence des services portuaires, la Commission réaffirme sa capacité à définir des solutions de politique publique. À cet effet, elle insiste que « la directive ne porte *en aucune manière* atteinte aux droits et obligations des États membres en ce qui concerne le respect de leur législation sociale »[691], et que « les dispositions de la directive n'affectent *en rien* les droits et obligations des États membres en matière d'ordre public, de sûreté et de sécurité dans les ports ainsi qu'en matière de protection de l'environnement »[692].

Enfin, les fonctionnaires chargés de la rédaction de la proposition de directive de 2004, la Commissaire chargée des Transports et son cabinet minimisent l'opposition rencontrée par la proposition de directive de 2001. D'un côté, comme l'illustre cet extrait d'entretien, ils l'imputent aux seuls manutentionnaires de marchandises.

> [Comment comprenez-vous le fait que la mise en œuvre dans la libéralisation dans d'autres secteurs ait été acceptée, et pas dans le secteur portuaire ?] « [Dans les autres secteurs] on avait plus affaire à des entreprises qu'à des gens. Les entreprises avaient accepté les quelques règles que nous avons établies sur les concessions. Ils étaient un peu en train de grincer sur la durée des 25 ans que l'on avait mis comme durée pour la concession. Mais ils avaient accepté. Ce sont les travailleurs qui n'ont pas accepté. […] ceci a provoqué des réticences surtout de la part des travailleurs portuaires qui voyaient leurs droits acquis en quelque sorte, on peut même le dire, leurs privilèges, attaqués. C'est une catégorie de travailleurs qui sont extrêmement privilégiés »[693].

[689] Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires COM(2004) 654 final, 13 octobre 2004.
[690] *Ibid*.
[691] *Ibid*.
[692] *Ibid*.
[693] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

De l'autre, ils ignorent l'opposition que la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire génère chez les députés européens, même ceux membres de groupes de droite (PPE-DE, ELDR), ainsi que la pénétration du cadrage des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires au sein de ces groupes politiques. Omettant les amendements adoptés par le Parlement en vue de restreindre l'ouverture du marché des services portuaires (cf. chapitre 3), la Commission revendique que « lors des discussions entre institutions qui ont porté sur sa précédente initiative législative, la philosophie et les principes généraux de sa proposition sont restés inchangés. Cela démontre que la plupart des arguments avancés dans la proposition de la Commission de 2001 pour établir la nécessité de créer un cadre juridique communautaire concernant l'accès au marché des services portuaires restent valables aujourd'hui »[694]. Cette affirmation est en contradiction avec les propos que tient la Commissaire européenne chargée des Transports lors des débats en séance plénière précédant les votes de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement et de l'accord interinstitutionnel (cf. chapitre 3). Rétrospectivement, un fonctionnaire de la Commission ayant participé à la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires » reconnaît que la proposition de 2004 relève d'un mauvais calcul eu égard à ses dispositions : « le 2ème était une copie édulcorée du premier. Ce n'était pas une vraie… il n'y avait pas beaucoup de différences entre les deux »[695].

La Commission met en avant plusieurs arguments pour légitimer la publication d'une nouvelle proposition visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires quelques mois après le rejet de la première tentative. Tout en rappelant que le pouvoir d'initiative lui appartient, la Commission dit devoir répondre à une demande formulée par le Conseil européen : « le Conseil européen, reconnaissant l'obligation de respecter l'Agenda de Lisbonne, a, à deux reprises (à Barcelone en 2002 et à Bruxelles en 2003), invité ouvertement toutes les institutions à travailler en vue de l'adoption de la directive sur les services portuaires »[696].

[694] Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires COM(2004) 654 final, 13 octobre 2004.

[695] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[696] Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires COM(2004) 654 final, 13 octobre 2004.

La Commission fait également valoir que l'adoption d'une législation dédiée aux ports relève d'une « nécessité »[697] en raison des problèmes que son absence génère dans le marché intérieur : « la Commission est d'avis que la nécessité d'établir un cadre législatif communautaire applicable à l'accès au marché des services portuaires se fait *davantage* ressentir encore suite aux évènements qui se sont produits au cours de ces trois dernières années »[698]. Pour donner du poids à son argument, elle met en avant « des statistiques, projections et tendances »[699] qu'elle ne reproduit ni ne source dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de directive de 2004. Les fonctionnaires de la Commission assurant le portage de la proposition du règlement « services portuaires » emploient un argument homologue pour justifier sa publication. S'appuyant sur le bilan évaluant les effets de la mise en œuvre de la Communication de 2007 relative à la politique portuaire européenne[700], ils soutiennent que les mesures non législatives proposées ont eu « un impact limité, voire nul » et que « la plupart des problèmes recensés en 2007 sont donc toujours d'actualité aujourd'hui ».

La Commission défend enfin que le secteur portuaire est le seul domaine du secteur des Transports à ne pas être couvert par une législation dédiée, créant ainsi un vide juridique : « [le secteur portuaire] demeure pour ainsi dire le seul secteur des services de transport où les éventuels problèmes liés à l'application de ces règles doivent être traités au cas par cas par la Commission »[701]. Cet argument se fait entendre des députés européens membres du groupe PPE-DE lors des débats précédant et suivant le vote en plénière de la proposition de directive de 2004 (cf. partie 3 de ce chapitre). À la publication de la proposition du règlement « services portuaires », la Commission fait usage de ce même argument. Comme l'illustre cet extrait d'entretien, les fonctionnaires de la Commission ayant participé à sa rédaction plaident qu'en l'absence de législation au niveau européen, les dispositions des Traités s'appliquent au détriment de toute homogénéité, et de clarté pour les acteurs du secteur portuaire.

> « Le traité s'applique directement et, la Cour [de Justice de l'Union européenne] a développé une jurisprudence, qui objectivement n'est pas très compréhensible, qui un coup va dans un sens, un coup

[697] Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires COM(2004) 654 final, 13 octobre 2004.
[698] *Ibid*.
[699] *Ibid.*
[700] Commission européenne. Communication du 18 octobre 2007 de la Commission européenne sur une politique portuaire européenne, COM(2007) 616 final, 18 octobre 2007.
[701] Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires COM(2004) 654 final, 13 octobre 2004.

> va dans l'autre ; et puis en fait, depuis les années 90, on ne sait pas trop comment les services portuaires sont traités au regard de ces deux libertés [la libre circulation des services et la liberté d'établissement] »[702].

La Commission se trouvant concurrencée par un des colégislateurs et par des acteurs sociaux, le personnel administratif et politique s'exprimant en son nom réaffirme la légitimité de la Commission à définir l'intérêt général. À cet effet, ils invoquent les traités ainsi que l'expertise, et contestent la légitimité d'acteurs administratifs et politiques et d'acteurs sociaux, qui revendiquent être dépositaires de l'intérêt général en les associant à la défense d'intérêts nationaux et particuliers.

Après avoir montré l'analogie entre les dispositions de la nouvelle tentative de la Commission de libéraliser les services portuaires et celles de la précédente et après avoir interrogé comment la Commission la justifie, nous étudions comment les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires tirent avantage de cette analogie pour contester la légitimité de la Commission à définir l'intérêt général.

Cadrages des organisations représentant les opposants à la libéralisation de services portuaires

Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les organisations représentant les travailleurs portuaires emploient d'un côté un cadrage principal autour de la sécurité et des arguments économiques que des acteurs administratifs et politiques soutenant la libéralisation peuvent valider. De l'autre, elles recourent à un cadrage secondaire reprenant déjà des arguments eurocritiques qu'elles destinent aux acteurs administratifs et politiques européens soutenant déjà les préférences des opposants à la libéralisation des services portuaire (cf. chapitre 1).

[702] Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.

Dans cette partie, nous étudions comment, dans un contexte de remise en cause plus large de la libéralisation, elles permutent leur rhétorique lors des négociations de la proposition de 2004. Si, en réponse au renouvellement du Parlement en 2004, elles insistent toujours sur les effets négatifs de la libéralisation des services portuaires sur les opérations portuaires, nous analysons comment elles réinvestissent un discours eurocritique qu'elles avaient relativement délaissé dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001 afin d'obtenir le soutien des groupes politiques de droite. Nous examinons enfin comment l'augmentation des ressources des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires permet à leur cadrage de mieux pénétrer dans l'espace politique et administratif européen.

Remobilisation du cadrage employé lors des négociations de la proposition de directive de 2001

Alors qu'à la publication de la proposition de directive de 2004, la Commission insiste sur la neutralité de ses dispositions sur l'emploi[703] ainsi que sur l'intégration de dispositions allant dans le sens des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires, nous examinons comment les organisations qui les représentent continuent d'insister sur les effets négatifs de la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence dans le secteur portuaire en mobilisant un cadrage homologue à celui déployé lors des négociations de la proposition de directive de 2001.

Contredisant le discours des fonctionnaires de la Commission, les organisations représentant les travailleurs portuaires et les prestataires de services portuaires affirment que la proposition de directive de 2004 est tout aussi problématique pour la sécurité des opérations portuaires, les qualifications et les conditions de travail des travailleurs portuaires et des prestataires de services techniques nautiques que la précédente tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Bien que le Parlement ait soutenu les préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires lors de négociations de la proposition de

[703] Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2004) 654 final, 13 octobre 2004.

directive de 2001, il est incertain qu'il joue à nouveau le rôle de porte-parole dans le cadre des négociations de la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. La Commission rassurant sur les effets de sa nouvelle proposition, les députés européens pourraient se démobiliser comme lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » sous la législature 2009-2014 (cf. chapitre 5). En outre, la Commission la publie sous une nouvelle législature, et après l'élargissement à dix États membres, dont six détiennent une façade maritime. Les députés européens membres de la commission TRAN (ex-TREN), qui construit la position de négociation du Parlement, et plus largement les députés européens composant le Parlement européen, ne sont pas les mêmes que lors des négociations de la proposition de directive de 2001, et en ce sens, ne détiennent pas l'historique des négociations de celle-ci. En remobilisant le cadrage déployé lors des négociations de la proposition de directive de 2001 autour des effets négatifs de la libéralisation, les organisations représentant les travailleurs portuaires et les prestataires de services techniques nautiques cherchent à réactiver ce cadrage auprès de députés européens qui l'ont déjà entendu lors des négociations de la proposition de directive de 2001, et similairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, à obtenir le soutien de députés européens appartenant à des groupes politiques soutenant la libéralisation comme objectif de politique publique d'autant que le Parlement s'est déplacé à droite avec les élections européennes de 2004[704].

En sus de ce cadrage orienté vers l'expertise auquel elles recouraient pour déplacer les enjeux de leur mobilisation lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les organisations représentant les travailleurs portuaires repolitisent les débats lors des négociations de la proposition de directive de 2004 en recourant à un discours eurocritique.

Réinvestissement d'un discours eurocritique

Dans cette partie, nous étudions comment, à la différence des organisations représentant les prestataires des services techniques nautiques qui emploient un cadrage adapté aux attentes des

[704] Lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », après la suspension des travaux de la commission TRAN sous la législature 2009-2014, le cabinet de lobbying représentant les intérêts de deux organisations françaises du secteur portuaire diffuse auprès des députés européens membres de la commission TRAN sous la législature 2014-2019 le cadrage qu'il avait communiqué aux membres de la mandature précédente.

acteurs administratifs et politiques européens, les organisations représentant les travailleurs portuaires recourent principalement à un discours eurocritique.

Comme lors des négociations de la proposition de directive de 2001 avec les naufrages du Prestige et de l'Erika, les organisations représentant les travailleurs portuaires construisent leur discours autour du contexte dans lequel est publiée la proposition de directive de 2004. Les organisations représentant les travailleurs portuaires utilisent ainsi la rivalité qui s'est déjà donnée à voir dans le cadre du dialogue interinstitutionnel, en particulier lors de la dernière phase des négociations interinstitutionnelles, entre la Commission et le Conseil d'un côté, et le Parlement de l'autre. Les organisations représentant les travailleurs portuaires opposent la légitimité de la Commission et du Parlement à définir l'intérêt général, soulignant que contrairement au Parlement, la Commission est une institution non élue. Elles insistent notamment sur le déni de démocratie dont témoigne la Commission en publiant une nouvelle proposition législative visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires quelques semaines avant le renouvellement du Collège des Commissaires et quelques mois après que le Parlement réuni en séance plénière a rejeté l'accord interinstitutionnel, qu'elles présentent comme un rejet de la libéralisation comme objectif de politique publique : « ETF ne peut y voir qu'une attitude provocatrice de la part de la Commission européenne à l'égard du Parlement européen et des travailleurs portuaires européens. Elle reflète le déficit démocratique de l'institution elle-même qui, par ailleurs, a choisi l'affrontement au lieu du dialogue et du compromis »[705]. En dépit de l'opposition que la proposition de directive a générée, la Commission affirme, dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de directive de 2004, que « la philosophie, les principes et les objectifs définis dans la communication de la Commission de 2001 [accompagnant la proposition de directive de 2001] sont inchangés ». Dans leur communication avec les acteurs administratifs et politiques européens, les organisations représentant les travailleurs portuaires s'appesantissent sur le fait que, dans sa nouvelle proposition visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires, la Commission ne respecte pas les lignes rouges que le Parlement a définies lors des négociations de la proposition de directive de 2001 relatives à l'auto-assistance, à l'exclusion des services de pilotage du champ d'application. Les organisations représentant les travailleurs portuaires utilisent également à leur profit le changement de position observé par les organisations représentant les

[705] ETF, *Position d'ETF sur la nouvelle Proposition de Directive relative à l'accès au marché des services portuaires*, Bruxelles, 13 juin 2005.

acteurs du transport maritime, les autorités portuaires et les opérateurs privés de terminaux. Elles soulignent ainsi que la Commission fait preuve de dogmatisme en publiant une nouvelle proposition alors que la majorité des acteurs des secteurs portuaire et maritime s'exprime contre à sa publication : « la seule explication donnée est que tous les autres modes de transport ont été libéralisés et que, dès lors, les services portuaires doivent être traités de la même manière. C'est une approche marquée du sceau du dogmatisme »[706]. Mobilisent un argument qu'elles utilisaient déjà lors des négociations de la proposition de directive de 2001, elles remettent également en cause le processus de consultation. En sus de dénoncer de nouveau ne pas avoir été consultées par la Commission, elles expriment leur doute sur le fait que la Commission ait pu consulter les organisations représentant les acteurs des secteurs portuaire et maritime de ces nouveaux États membres pendant la période s'écoulant entre le rejet de l'accord interinstitutionnel et la publication de la nouvelle proposition de directive ouvrant à la concurrence les services portuaires. Le Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes suggère néanmoins que la Commission a pu inclure le futur élargissement dans la construction de sa proposition de directive de 2001 : « le futur élargissement de l'Union accentue la nécessité d'étendre le RTE-T aux pays voisins pour intégrer plus étroitement leurs systèmes de transport à ceux de I 'Union. Les secteurs portuaire et maritime jouent un rôle considérable clans les économies de certains des pays qui font partie de ceux qui adhéreront probablement à I' Union à bref délai. Des investissements considérables seront nécessaires dans le domaine des transports et de !'infrastructure (notamment les ports) avant l'adhésion et après, pour promouvoir un développement qui soit convergent avec celui de la Communauté. La Commission continuera à travailler avec tous les pays tiers voisins dans les instances compétentes, afin de dresser l'inventaire des projets d'intérêt commun et d'utiliser au mieux les crédits disponibles »[707]. Comme le montrent les questions écrites adressées par des députés européens à la Commission[708], ce cadrage pénètre au Parlement ; plusieurs députés interrogent en effet la Commission sur le processus de consultation.

---

[706] ETF, *Position d'ETF sur la nouvelle Proposition de Directive relative à l'accès au marché des services portuaires*, Bruxelles, 13 juin 2005.

[707] Union européenne. Livre vert du 10 décembre 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, COM(97) 678 final, 10 décembre 1997.

[708] Parlement européen. Question orale H-0214/04 pour l'heure des questions de la période de session de septembre 2004 posée par Saïd El Khadraoui (PSE, Belgique) à la Commission : « lors du Conseil informel des transports des 9 et 10 juillet [2004] à Amsterdam, Mme Loyola De Palacio, membre de la Commission, a déclaré qu'elle présenterait une nouvelle proposition de directive concernant les services portuaires avant la fin de son mandat. […] La Commission peut-elle indiquer quelles ont été les organisations et les instances consultées pour l'élaboration de cette nouvelle proposition ? ».

Parlement européen. Question orale H-0322/04 pour l'heure des questions de la période de session d'octobre 2004 posée par Ivo Belet (PPE-DE, Belgique) à la Commission : « ces dernières semaines, Mme De Palacio a fait savoir qu'elle n'envisage pas de consulter (une nouvelle fois) le secteur concerné, bien que le nouveau projet doive être

Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les organisations représentant les travailleurs portuaires, dont les représentants sont peu connus des acteurs administratifs et politiques européens, adaptaient leur discours aux attentes de ces derniers afin d'obtenir un rôle dans le processus décisionnel[709]l. Dans cette perspective, leurs représentants mobilisant des données chiffrées, des arguments d'autorité, etc. pour conférer objectivité à leurs discours. En revanche, lors des négociations de la proposition de directive de 2004, ces organisations tirent avantage du contexte propre à cette nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires ainsi que du contexte politique dans lequel elle est publiée. Dans cette perspective, leurs représentants emploient un discours conflictualisé[710], similaire à celui auquel ils recourent dans d'autres espaces administratifs et politiques. Comme le montre le discours que construisent les organisations représentant les travailleurs portuaires dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004, le contexte dans lequel est publiée une proposition législative ainsi que la place qu'occupent les acteurs dans l'espace politique et administratif façonnent les cadrages que déploient les représentants d'intérêts à Bruxelles.

Après avoir examiné les cadrages que déploient les organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, nous étudions comment l'augmentation des ressources des représentants participe à leur pénétration dans le champ de l'eurocratie.

fondamentalement modifié sur un certain nombre de points. Si la commissaire sortante fait ainsi aboutir ses projets, de grands désordres pourraient à nouveau survenir dans de nombreux ports européens. La Commission pourrait-elle dire si elle mesure les conséquences de cette stratégie et si, pour cette raison, elle est disposée à envisager un changement de cap ? ».

Parlement européen. Question écrite E-2792/06 posée par Proinsias De Rossa (PSE, Irlande) : « quel est l'état d'avancement de la proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires, à la suite de la réunion du Conseil « Transport » du 27 mars 2006, lors duquel la Commission a annoncé son intention de lancer un débat sur cette question avec toutes les parties prenantes après l'adoption de l'évaluation à mi-parcours du Livre blanc sur la politique des transports ? ».

[709] Robert, Cécile. « Pourquoi et comment contourner la mise en débat démocratique de l'action publique ? Modalités, usages et enjeux des processus de dépolitisation », dans Robert, Cécile (dir.), *Confiner la démocratie. Les dépolitisations de l'action publique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2021, pp. 263-280.

[710] *Ibid.*

Effet de l'expérience de l'Europe sur la pénétration des discours

À la différence des négociations de la proposition de directive de 2001, pendant lesquelles, en particulier au début, elles se trouvent en position d'infériorité[711], les organisations nationales et européennes représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires sont pourvues en moyens d'action non négligeables dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004. D'une part, leurs représentants maîtrisent davantage les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles. En effet, l'expérience de l'Europe, *via* l'épisode des négociations de la proposition de directive de 2001, conduit au recrutement de nouveaux profils ainsi qu'à l'augmentation des ressources ajustées à l'espace politique et bureaucratique européen de leurs représentants. D'autre part, ces derniers sont connus des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens.

Dans cette partie, nous examinons comment l'augmentation des ressources des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires leur permet de diffuser leur cadrage selon les attentes des acteurs administratifs et politiques européens.

Si, lors des négociations de la proposition de directive de 2004, la représentation d'intérêts au sein des organisations représentant les prestataires de services portuaires est toujours assurée par des professionnels du secteur portuaire qui l'assument en sus de leur activité professionnelle, la Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF) recrute un « permanent » de la représentation d'intérêts à la suite des négociations de la proposition de directive de 2001. Le secrétaire politique chargé de la section « dockers » lors des négociations de la proposition de directive de 2004 est un ancien assistant parlementaire d'un député européen du groupe S&D[712].

[711] Gobin, Corinne, « Syndicalisme européen et lobbies : une antinomie fondamentale ! », dans Claeys, Paul-H, Gobin, Corinne, Smets, Isabelle et Winand, Pascaline (dir.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses universitaires européennes, 1998, pp. 110–123.

[712] Diplômé d'un Institut d'études politiques, il est assistant parlementaire d'un député européen membre de la commission parlementaire chargée de l'emploi et des affaires sociales (EMPL) pendant les négociations de la proposition de directive de 2001. Avant son recrutement en octobre 2005 par ETF, il travaille pour la Fondation européenne, basée à Dublin, pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Alors que, lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les représentants des organisations représentant les travailleurs portuaires contrecarraient le cadrage du problème de la Commission en citant les données chiffrées produites par l'institution, lors des négociations de la proposition de directive de 2004, les représentants des travailleurs portuaires mobilisent des données issues d'une étude produite par ETF. Ce type d'action donne à voir l'évolution des pratiques des représentants de la Fédération entre les négociations de la proposition de directive de 2001 et celles de 2004, et sous l'égide d'un « permanent » de la représentation d'intérêts à Bruxelles. Celui-ci contribue d'ailleurs à la diffusion, parmi les représentants d'organisations syndicales, des savoir-être et des savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles (Beauvallet, 2010). Par exemple, il participe à des séminaires et des programmes de formation de la Confédération européenne des syndicats (CES) lors desquels il explique les facteurs ayant participé au succès de la mobilisation des organisations représentant les travailleurs portuaires[713]. Les acteurs administratifs et politiques européens reconnaissent les informations transmises par les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires comme de l'expertise. Par exemple, lors du débat en séance plénière précédant le vote de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement européen, un député européen membre du groupe GUE/NGL appuie son argument en citant une étude produite par la Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF).

Pendant les négociations de la proposition de directive de 2001, les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires construisent leur réseau d'acteurs administratifs et politiques nationaux et européens au cours des négociations. Pour diffuser le cadrage des organisations lors des négociations de la proposition de directive de 2004, ils peuvent s'appuyer – même si une partie des députés siégeant au Parlement lors de la législature 1999-2004 ne sont pas réélus lors des élections européennes de 2004 – sur le réseau qu'ils ont construit lors de la législature précédente. En outre, alors que des députés européens les avaient aidés dans leurs actions de lobbying institutionnel[714], appréhendant mieux le processus décisionnel européen et les règles présidant aux négociations intra- et interinstitutionnelles, les représentants des opposants à la libéralisation, dans le cadre des négociations de la proposition de directive de

[713] Il y délivre une présentation intitulée « Vers un équilibre progressif des pouvoirs en Europe : la mobilisation des travailleurs portuaires contre la libéralisation des services portuaires ».

[714]Turnbull, Peter, "The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n°2, 2006, pp. 305–326.

2004, identifient, contactent et entretiennent par eux-mêmes des relations avec les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens ayant un rôle dans les négociations.

Avec l'augmentation de leurs ressources adaptées au champ de l'eurocratie, et leur maîtrise accrue des savoir-faire et des savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles, la position des représentants des acteurs s'opposant à l'ouverture à la concurrence des services portuaires au sein du champ de l'eurocratie se déplace : de la périphérie, ils sont, lors des négociations de la proposition de directive de 2004, reconnus des interlocuteurs par les acteurs administratifs et politiques européens. Par conséquent, le cadrage des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires pénètre davantage chez les colégislateurs d'autant qu'elles ne sont pas concurrencées par les organisations représentant d'autres acteurs des secteurs portuaire et maritime. En effet, si les acteurs du transport maritime, les autorités portuaires et les opérateurs privés de terminaux soutiennent toujours la libéralisation comme objectif de politique publique, les organisations les représentant s'élèvent contre la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires.

Emergence d'un réseau sur enjeu

Pendant les négociations de la proposition de directive de 2001, en dépit de l'impact économique des actions contestataires déployées au niveau national par les travailleurs portuaires, et pour certains, l'adoption d'amendements à rebours de leurs préférences, les acteurs du transport maritime, les autorités portuaires et les opérateurs privés de terminaux continuaient de soutenir l'adoption d'une proposition mettant en œuvre la libéralisation dans le secteur portuaire.

En revanche, à sa publication, un réseau sur enjeu (« *issue network* ») se forme contre la nouvelle proposition de la Commission visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires, reliant des organisations soutenant la libéralisation des services portuaires (les organisations représentant les acteurs du transport maritime, et dans une moindre mesure, les organisations représentant les autorités portuaires et les opérateurs privés de terminaux) et des organisations

s'y opposant (les organisations représentant les travailleurs portuaires et les prestataires de services portuaires).

> « Nous proposions une réforme structurelle, supprimant beaucoup d'intérêts installés. Nous supprimions des droits exclusifs, nous supprimions des monopoles établis de longue durée dans beaucoup d'États membres et beaucoup d'acteurs et beaucoup d'acteurs [des secteurs portuaire et maritime] étaient affectés ; et – c'est mon opinion personnelle, la [proposition de] directive [de 2004] n'a pas été approuvée par le Parlement parce qu'il y avait tant de groupes d'intérêts contre nous. Normalement, nous avons une balance, avec des groupes d'intérêts qui vous soutiennent et des intérêts qui sont contre, mais dans ce cas-ci, nous avions une situation où les personnes en poste – les autorités portuaires, les opérateurs de terminaux, les services techniques nautiques, les manutentionnaires de marchandises – avaient un pouvoir de négociation important, notamment la capacité de fermer des infrastructures essentielles [les ports] et de créer des troubles sociaux. Chacun de ces groupes, pour leurs propres raisons, était contre la proposition[715].

Tout en soutenant la libéralisation des services portuaires, les représentants des acteurs du transport maritime, des autorités portuaires et des opérateurs privés de terminaux effectuent du lobbying contre la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires.

> La seconde proposition de directive était une erreur. Il n'était pas très intelligent de publier une deuxième proposition dans un si court laps de temps, qui était également « unworakble » pour nous. Nous avons donc décidé conjointement avec les syndicats de faire en sorte qu'elle soit rejetée. Nous sommes allés au Parlement et avons dit aux députés européens « Cela ne va/marche pas, rejetez là. [Qu'est-ce qui ne marchait pas selon vous avec cette deuxième proposition ?] Il y avait beaucoup de conditions de-ci de-là, sur à peu près toutes les dispositions. La proposition ne reflétait pas la réalité. C'était pour le travail portuaire, les concessions, le pilotage, tout. Ce n'était pas un point spécifique de la proposition, mais toute la proposition était mal présentée, et aussi politiquement, ce n'était pas stratégique de publier une nouvelle proposition aussi peu de temps après la publication de la première[716].

[715] Entretien conduit à Bruxelles le 30 mars 2011 par Merethe Dotterud Leiren avec un fonctionnaire de la Commission européenne.

Leiren, Merethe Dotterud, *Differentiated European Integration: Liberalisation of Post, Public Transport and Ports*, University of Agder, 2013.

[716] Entretien conduit à Bruxelles le 29 mars 2011 par Merethe Dotterud Leiren avec le représentant d'intérêt d'une organisation du transport maritime.

Dans cette partie, nous étudions comment l'émergence d'un réseau sur enjeux concourt au rejet de la proposition de directive de 2001. Dans une première partie, nous étudions comment les dispositions de la nouvelle proposition de directive de 2001, et le spectre du déploiement de nouvelles actions contestataires au niveau national motivent des acteurs en faveur de la libéralisation à appeler les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens à rejeter la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Dans une deuxième partie, nous examinons, comment les représentants des États membres, en particulier les États membres maritimes, cherchant à empêcher le déploiement d'actions contestataires au niveau national, et lobbyiés par les représentants des acteurs du transport maritime, des autorités portuaires et des opérateurs privés de terminaux, font savoir aux députés européens de leur État membre qu'ils ne soutiennent pas la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence des services portuaires.

Persistance des effets des actions contestataires déployées lors des négociations précédentes

Dans cette partie nous analysons comment la Commission perd le soutien d'organisations représentant des acteurs des secteurs portuaire et maritime approuvant la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire.

Anticipation des résultats des négociations intra-institutionnelles

Chez les acteurs du transport maritime

À sa publication, les organisations représentant les acteurs du transport maritime soutiennent presque sans réserve la proposition de directive de 2001. Par exemple, ESC déclare dans un communiqué de presse que « la [proposition de] directive a le potentiel d'améliorer

Leiren, Merethe Dotterud, *Differentiated European Integration: Liberalisation of Post, Public Transport and Ports*, University of Agder, 2013.

significativement la qualité des services offerts dans les ports européens et que cette amélioration se manifestera par des opportunités croissantes pour l'industrie européenne et une activité croissante pour les ports et les fournisseurs de services portuaires »[717]. Par contraste, à la publication de la proposition de directive de 2004, les organisations représentant les acteurs du transport maritime[718] font savoir que les dispositions de la nouvelle proposition de directive ne permettront pas en l'état ni à l'issue des négociations d'ouvrir à la concurrence les services portuaires.

ECSA indique que la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires contrevient à l'esprit de la proposition initiale de la Commission, que l'organisation européenne soutenait. L'Association européenne identifie cinq dispositions de la proposition de 2004 empêchant celle-ci de générer les changements demandés par l'industrie : les critères d'autorisation, qui selon elle, légitiment des pratiques observées sur le terrain et introduisent légalement des barrières à l'entrée dans le marché des services portuaires ; la durée des autorisations ; les périodes transitoires ; les compensations versées aux prestataires historiques remplacés, et dont le coût incombe aux nouveaux entrants ; ainsi que les restrictions du champ d'application de l'auto-assistance. Par ailleurs, en ajoutant des critères sur la base desquels le nombre de prestataires de service peut être limité, en rendant obligatoire l'obtention d'une autorisation préalable pour les prestataires de services et les exploitants des navires, en ouvrant la possibilité aux États d'exclure des services s'ils s'accompagnent de mesures de sécurité spéciales ou en vue de protéger les intérêts essentiels de la sécurité de l'État l'exige, la Commission introduit effectivement des restrictions allant à rebours de ce pourquoi les acteurs du transport maritime demandent l'adoption d'une proposition législative.

Alors que les armateurs européens considèrent que la proposition de directive de 2004 introduit déjà des barrières à l'entrée du marché des services portuaires, ils anticipent également que le Parlement introduira des dispositions restreignant davantage l'ouverture à la concurrence des

[717] ESC, *EU Proposed Directive on Market Access to Port Services – Proposed Amendments to the Directive*, Communiqué de presse, Bruxelles, 24 août 2001.

[718] Parmi les organisations représentant les acteurs du transport maritime (CLECAT, ECASBA, ECSA et ESC), à la différence des négociations de la proposition de directive de 2001 (cf. chapitre 1), l'Association européenne représentant les armateurs (ECSA) est quasiment la seule à s'exprimer pendant les négociations de la proposition de directive de 2004. Contrairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, ESC communique peu lors des négociations de la proposition de directive de 2004. Sa communication est focalisée sur l'auto-assistance. Par exemple, l'association européenne publie un communiqué de presse la veille du vote en séance plénière de la position de première lecture du Parlement pour soutenir l'auto-assistance.

services portuaires. Alors que l'organisation demandait l'édiction de règles européennes, elle déclare qu'en l'état et qu'avec les restrictions supplémentaires que le Parlement va introduire, l'application des Traités et le règlement des monopoles par des procédures d'infraction sont préférables à l'édiction d'une législation afin d'ouvrir à la concurrence les services portuaires : « la plupart des amendements proposés reviendraient, s'ils étaient acceptés par le Parlement, à annuler les intentions de libéralisation contenues dans la proposition. Dans ces circonstances, il vaudrait mieux ne pas avoir de directive du tout et appliquer les règles du traité »[719]. Similairement, lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », à la suite du feu vert donné par la Commissaire européenne chargée des Transports à la suppression des dispositions relatives à la libéralisation des services portuaires, les représentants d'ECSA, à la demande des membres de l'Association européenne, cessent de s'impliquer dans les négociations. Considérant que leurs préférences ne seront pas intégrées à la position de négociation du Parlement, puis à l'accord international, ils questionnent l'intérêt de dépenser des ressources supplémentaires[720]. Dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », des organisations représentant les acteurs du transport maritime essaient également de s'allier avec des organisations représentant des acteurs, dont les intérêts divergent avec les leurs. Les représentants d'ECSA tentent de forger une alliance avec des organisations représentant les prestataires de services techniques, qui n'ont pas obtenu l'intégration de leurs préférences à la position de négociation du Parlement[721] (rapport Fleckenstein), afin d'obtenir le rejet de la troisième tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Le représentant d'une des organisations approchées par ECSA conseille aux membres du secrétariat de cette organisation de refuser la proposition d'ECSA. Il rappelle aux membres du bureau de l'organisation nationale dont il représente les intérêts à Bruxelles qu'il n'y a pas de majorité au sein de la commission TRAN en faveur du rejet de la proposition du règlement « services portuaires ; les députés européens membres de la commission TRAN se sont déjà prononcés contre son rejet (cf. chapitre 5). Il argumente que cette tentative ternirait la réputation de l'organisation – et la sienne – auprès des acteurs administratifs et politiques européens avec lesquels il négocie en leur nom depuis plusieurs années pour obtenir l'intégration de leurs préférences. Bien que le rapporteur ait refusé d'exclure du champ d'application les services que les membres de l'organisation nationale

[719] ECSA, « Proposed Directive II on Market Access to Port Services », *Newsletter*, Bruxelles, n° 4, 2005.

[720] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 8 mars 2018 avec un des représentants à Bruxelles d'une organisation européenne représentant un acteur du transport maritime.

[721] Cette tentative intervient alors que le rapporteur et les rapporteurs fictifs négocient les amendements de compromis.

prestent, il leur rappelle que les amendements de compromis reprennent globalement leurs préférences. Enfin, il souligne que leur association avec une organisation européenne représentant des acteurs essayant de libéraliser leur profession serait perçue comme contre nature par leurs interlocuteurs interinstitutionnels[722]. Eu égard aux dispositions initiales de la proposition de directive de 2004, et compte tenu des amendements déposés par les députés européens en commission TRAN, l'association européenne représentant les armateurs préfère renoncer à obtenir une législation encadrant le secteur portuaire.

Après avoir montré comment les dispositions initiales de la proposition de directive de 2004 et l'anticipation des modifications apportées par le Parlement conduisent les organisations représentant les acteurs du transport maritime à rejeter cette nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, nous examinons comment l'issue incertaine des négociations intra- et interinstitutionnelles contribue à ce que les organisations représentant les autorités portuaires s'y opposent également.

Chez les autorités portuaires

Dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, ESPO, l'organisation européenne représentant les autorités portuaires, obtient l'intégration de ses préférences à l'accord interinstitutionnel. Réagissant au résultat du vote de l'accord interinstitutionnel en séance plénière, l'Association européenne rejette la faute du rejet de l'accord interinstitutionnel sur les manutentionnaires de marchandises arguant qu'ils « ont joué du registre de l'émotionnel ».

Alors que l'accord interinstitutionnel satisfaisait les autorités portuaires, ESPO annonce leur opposition à la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. La proposition de directive de 2004 ne reprenant pas des dispositions que les représentants d'ESPO étaient parvenus, lors des négociations de la proposition de directive de 2001, à faire intégrer à l'accord interinstitutionnel, l'Association européenne représentant les autorités portuaires la considère comme un « retour en arrière »[723]. Elle s'oppose notamment

[722] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[723] ESPO. *Annual report 2004*, [en ligne], https://www.espo.be/media/espopublications/annualreport2005.pdf, (page consultée le 17 décembre 2002).

aux dispositions de la proposition de directive de 2004 relatives aux règles s'appliquant en cas de changement de prestataire de services portuaires, au caractère obligatoire des autorisations, à la durée des autorisations, et au maintien de l'auto-assistance. De la même manière qu'ECSA, ESPO déclare que « d'importants changements sont nécessaires pour que [la proposition de] directive stimule la compétitivité de [l']industrie et attire les investissements ». Le secrétariat d'ESPO qualifie la proposition de directive de « remake pire que l'original »[724].

Représentée auprès des acteurs administratifs et politiques européens par des « permanents » de la représentation d'intérêts, ESPO recourt usuellement à un discours construit autour de l'expertise. Au contraire, dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004, pour véhiculer l'opposition des autorités portuaires qu'elle représente, les représentants d'ESPO, similairement aux organisations représentant les travailleurs portuaires, recourent à un discours eurocritique. Comme ETF, l'Association européenne interroge le processus de consultation, notamment des nouveaux acteurs portuaires et maritimes en faisant remarquer que l'élargissement a modifié les équilibres au sein du réseau portuaire et que le paysage des acteurs portuaires et maritimes a changé. Lors de la 1ère conférence annuelle d'ESPO[725], la Commissaire européenne chargée des Transports annonce, six mois après le rejet de l'accord interinstitutionnel en séance plénière, son intention de publier une nouvelle proposition de directive visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires. À la suite de cette déclaration, le secrétariat d'ESPO souligne dans un courrier envoyé à l'ensemble des Commissaires européens le caractère prématuré de cette publication et conditionne la publication d'une nouvelle proposition à la consultation de l'ensemble des acteurs des secteurs portuaire et maritime. Comme lors des négociations de la proposition de directive de 2001, ESPO conteste l'image que la Commission construit de l'environnement portuaire. À l'instar d'ETF, elle oppose à la Commission que les ports européens sont les plus compétitifs dans le monde. En s'appuyant sur une étude d'impact qu'elle produit[726], elle conteste les effets positifs attendus de la proposition de directive de 2004 et déclare, de la même manière qu'ECSA, qu'en l'état, la proposition de directive de 2004 aura davantage d'effets négatifs que positifs sur le secteur : la proposition de directive de 2004 n'« aurait pratiquement aucun impact positif sur les ports maritimes européens, mais, au contraire, provoquerait un climat négatif pour l'investissement

[724] *Ibid*.

[725] La conférence annuelle d'ESPO se tient les 17 et 18 juin 2004 à Rotterdam.

[726] La brochure « Ports Creating Opportunities - By Connecting People, Products and Business - By Connecting Europe » a été présentée lors de la première conférence annuelle de l'ESPO qui s'est tenue à Rotterdam les 17 et 18 juin 2004.

dans les ports, plus de bureaucratie, de l'insécurité juridique, et engendrerait même des obstacles additionnels pour l'accès au marché »[727]. Anticipant que le résultat des négociations intra- et interinstitutionnelles de la proposition de directive de 2004 ne sera pas aussi satisfaisant que celui des négociations de la proposition de directive de 2001, l'organisation représentant les autorités portuaires s'oppose à la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires.

Après avoir montré comment l'anticipation du résultat des négociations intra- et interinstitutionnelles affecte la position des autorités portuaires, nous étudions comment le maintien, dans la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, de dispositions auxquelles les travailleurs portuaires qu'ils emploient sont opposés, conduit les organisations représentant les opérateurs privés de terminaux à la rejeter.

Chez les opérateurs privés de terminaux

Comme les acteurs du transport maritime et les autorités portuaires, les opérateurs privés de terminaux s'opposent à la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires.

À l'image des organisations représentant les acteurs du transport maritime et des autorités portuaires, la Fédération européenne des opérateurs privés de terminaux (FEPORT) conteste plusieurs dispositions de la proposition de directive de 2004. Déjà lors des négociations de la proposition de directive de 2001, tout en soutenant la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire, elle objectait que les moyens que la Commission propose (autorisation préalable obligatoire, durée des autorisations, compensation des prestataires historiques à la charge du nouveau prestataire, et période de transition) ne permettaient pas d'atteindre l'objectif de la proposition de directive. Par exemple, comme ECSA, elle prend position contre les dispositions portant sur la durée des autorisations. Alors qu'ECSA considère les durées proposées par la Commission trop longues de sorte qu'elles permettent indirectement de perpétrer des monopoles, FEPORT les estime trop courtes de façon qu'elles freineront les

[727] ESPO, *Accès au marché des services portuaires, Document approuvé par l'assemblée générale de l'ESPO*, La Valette (Malte), 28 avril 2005.

investissements ; elle prédit que les prestataires de services n'investiront pas s'ils obtiennent le marché pour une courte période, qui ne le permettrait pas d'amortir leur investissement.

La Fédération européenne critique également le maintien de l'auto-assistance dans la proposition de directive de 2004. Outre le déploiement d'actions contestataires que ce maintien risque d'entraîner, FEPORT questionne sa plus-value pour l'industrie portuaire, objectant, comme ESPO et ETF, que les ports européens sont compétitifs et qu'elle présente des risques en matière de sécurité et d'environnement. Alors que les opérateurs privés de terminaux emploient des travailleurs portuaires, et auraient intérêt à ce que les coûts du travail diminuent, elle argue que l'auto-assistance « ne renforce ni l'efficacité opérationnelle ni la compétitivité ». Contestant une nouvelle fois l'image des ports que la Commission construit depuis la publication du Livre vert de 1997, FEPORT, de manière analogue à ESPO, reproche à la Commission de ne pas apporter suffisamment de preuves des manquements à la concurrence qu'elle relève.

Insatisfaits des dispositions de la proposition de directive de 2004, et cherchant à maintenir de bonnes relations avec les travailleurs portuaires qu'ils emploient, les opérateurs privés de terminaux s'opposent également à cette nouvelle proposition. En tentant d'accommoder certaines des préférences des opposants à la libéralisation des services, la Commission échoue à circonvenir l'opposition des organisations les représentant, dans la mesure où elle ne reprend pas leurs lignes rouges, et mécontente les acteurs des secteurs portuaire et maritime qui soutenaient sa première tentative d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, estimant que les dispositions de la nouvelle proposition ne permettront pas d'atteindre leurs objectifs. En tentant de trouver un compromis entre les positions d'acteurs aux intérêts divergents, la Commission perd le soutien d'organisations, qui étaient initialement favorables à l'édiction de normes sectorielles, les moyens proposés contrevenant à leurs intérêts.

Si elles sont insatisfaites des dispositions de la proposition de directive de 2004, les organisations représentant les acteurs du transport maritime, les autorités portuaires et les opérateurs de terminaux anticipent, de même que les États membres maritimes, que la publication d'une nouvelle proposition de directive, et plus encore, le maintien de l'auto-assistance, va conduire les travailleurs portuaires à se mobiliser de façon similaire aux négociations de la proposition de directive de 2001.

Anticipation du déploiement de nouvelles actions contestataires

Des pertes supérieures aux gains de la libéralisation

Dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, les ports ont été le théâtre de blocages, d'arrêts de travail et de grèves pendant deux ans et demi (cf. chapitre 2). ESPO y fait référence dans sa communication officielle remarquant que la proposition de directive de 2001 a généré des « divisions importantes au sein du secteur portuaire et des tensions locales dans beaucoup de ports »[728]. Les actions contestataires déployées au niveau national par les travailleurs portuaires ont échaudé les acteurs du transport maritime, les autorités portuaires et les opérateurs privés de terminaux. Ils estiment que le coût de nouvelles actions contestataires déployées au niveau national et les perturbations qu'elles entraîneraient dans le marché unique surpassent les bénéfices qu'ils retireraient de l'édiction de normes européennes encadrant le secteur portuaire, alors qu'il existe d'autres moyens pour mettre en œuvre la libéralisation.

> Je pense que tout le monde craignait les turbulences que les [négociations de la proposition de] directive avaient créées. Quand les manutentionnaires de marchandises font grève, vous avez d'importantes pertes économiques. Beaucoup de ports préfèrent avoir la paix sociale. Même si vous avez des monopoles au niveau local, et que l'accès au marché des services portuaires est restreint, les ports peuvent y survivre, mais si les ports sont fermés, alors tout le monde en souffre[729].

À la suite de la publication de la proposition de directive de 2004, aux fins de prévenir le déploiement d'actions contestataires au niveau national, FEPORT joue d'ailleurs l'apaisement et donne à voir qu'elle se range du côté des acteurs portuaires que ses membres emploient : « les syndicats sont particulièrement sensibles à cette mesure et c'est bien normal ».

---

[728] ESPO. *ESPO News Plus*, volume 10.26, 7 octobre 2004.

[729] Entretien conduit à Bruxelles le 28 mars 2011 par Merethe Dotterud Leiren avec le représentant d'intérêt d'une organisation du transport maritime.

Entretien conduit par téléphone le 8 septembre 2011 par Merethe Dotterud Leiren avec un député européen.

Leiren, Merethe Dotterud, *Differentiated European Integration: Liberalisation of Post, Public Transport and Ports*, University of Agder, 2013.

Afin d'éviter que des actions contestataires soient de nouveau déployées au niveau national, les organisations représentant les acteurs du transport maritime, les autorités portuaires et les opérateurs de terminaux appellent les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens à voter contre la proposition de directive de 2004. L'anticipation d'un recours des travailleurs portuaires à des actions contestataires homologues à celles déployées lors des négociations de la proposition de directive de 2001 fait perdre à la Commission l'appui d'acteurs soutenant la libéralisation comme objectif de politique publique, ainsi que celui des États membres maritimes.

Un recours finalement limité aux actions contestataires

Les faits confirment les conjectures formulées par les organisations représentant les acteurs du transport maritime, des autorités portuaires, des opérateurs privés de terminaux ainsi que des États membres à la publication de la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. En effet, en janvier 2006, dans la perspective du vote en session plénière de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, des blocages sont organisés dans les ports d'Anvers – pendant trois jours – de Rotterdam, de Marseille, du Havre et de Thessalonique[730]. En outre, le jour du vote en session plénière, des manutentionnaires de marchandises de 16 États membres manifestent devant les bâtiments du Parlement européen à Strasbourg. À l'instigation des organisations représentant les manutentionnaires de marchandises, aux fins de donner à voir la cohésion des manutentionnaires de marchandises, et de faire démonstration de leurs ressources humaines, la manifestation est filmée d'un bateau par une équipe de télévision.

Comme lors des négociations de la première tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, les actions contestataires transnationales déployées par les manutentionnaires de marchandises sont coordonnées avec le calendrier des négociations. En comparaison avec celles déployées pendant les négociations de la proposition de directive de 2001, le nombre et l'ampleur géographique des actions contestataires déployées pendant les négociations de la proposition de directive de 2001 sont plus limités. En effet, entre la publication de la proposition de directive de 2004 et janvier 2006, les organisations représentant

[730] Parks, Louisa. *In the Corridors and in the Streets: A Comparative Study of the Impacts of Social Movement Campaigns in the EU*, thèse de doctorat en science politique et sociale, European University Institute, 2009.

les manutentionnaires de marchandises ne coordonnent pas d'autres actions contestataires. Par ailleurs, même si la manifestation organisée le jour du vote en séance plénière constitue une démonstration de force, l'envergure des actions contestataires lors des négociations de la proposition de directive de 2004 est moindre, ne concernant que quatre États membres : la Belgique, la France, la Grèce et les Pays-Bas. Alors que les ressources des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires augmentent, les organisations représentant les travailleurs portuaires recourent de manière plus limitée aux actions contestataires dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004. Ce recours limité aux actions contestataires pendant les négociations de la proposition de directive de 2004 peut également s'expliquer par le fait que, sans qu'ils en déploient au niveau national, les actions contestataires déployées au niveau national pendant les négociations de la proposition de directive de 2001 continuent de produire des effets.

Des acteurs aux positions divergentes sur la libéralisation – alors que les acteurs du transport maritime cherchent à diminuer leurs coûts d'escale, les autorités portuaires, les opérateurs de terminaux et les États membres veillent à ce que le déroulement des opérations portuaires ne soit pas perturbé tandis que les organisations représentant les travailleurs et les prestataires de services portuaires s'efforcent de limiter les effets de la mise en œuvre de la libéralisation sur leur activité professionnelle – voient leur position s'aligner avec la publication d'une nouvelle proposition législative.

Après avoir montré que le réseau sur enjeu se compose d'acteurs sectoriels, nous examinons comment des États membres, en particulier ceux où les manutentionnaires de marchandises ont déployé des actions contestataires, en font également partie.

Adhésion des États membres à la position des « permanents »

Alors qu'à la publication de la proposition de directive de 2001, ils étaient favorables à l'ouverture à la concurrence des services portuaires, en particulier ceux qui y voyaient une opportunité de réformer leur système portuaire national (cf. chapitre 3), des États membres sont d'emblée opposés à la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les

services portuaires. Dans cette partie, nous étudions comment les négociations de la proposition de directive de 2001 affectent la position de négociation des États membres.

Tandis qu'ils anticipent, comme les acteurs du transport maritime, les autorités portuaires et les opérateurs privés de terminaux, le déploiement d'actions contestataires au niveau national, ainsi que leur coût économique et les perturbations qu'elles entraîneraient dans le marché intérieur, les acteurs administratifs et politiques nationaux sont approchés par les représentants de ces acteurs aux fins de rejeter la proposition de directive de 2004.

Lors de la proposition de directive de 2001, les acteurs administratifs et politiques nationaux ignoraient la plupart des demandes émanant des organisations représentant les travailleurs portuaires et les prestataires de services portuaires dans la mesure où elles n'étaient pas alignées avec leurs préférences[731], et étant donné que leurs représentants leur étaient peu connus (les représentants des prestataires de services techniques nautiques) ou qu'ils entretenaient des relations conflictuelles avec (les représentants syndicaux). Dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004, ils sont invités par des représentants dont ils reconnaissent l'expertise, voire avec lesquels une relation de tutelle existe (les autorités portuaires en fonction du système portuaire propre à chaque État membre), à rejeter la proposition de directive de 2004. L'expertise produite par les fonctionnaires d'États membres et circulant entre les représentants des États membres participe également à modifier la position des gouvernements[732]. Par exemple, des fonctionnaires du gouvernement fédéral allemand, avec le concours de chercheurs, produisent une étude portant sur les impacts de la proposition de directive de 2004. Sous l'effet conjugué de l'anticipation du déploiement d'actions contestataires, de l'expertise produite par des acteurs indépendants de la Commission, et les invitations à voter contre la proposition de directive de 2004 qu'ils reçoivent de représentants d'intérêts avec lesquels ils entretiennent des contacts préalablement à la publication de la proposition de directive de 2001, réguliers, en particulier s'agissant des représentants des autorités portuaires, qui jouent un rôle dans l'économie nationale (les acteurs du transport maritime), les acteurs administratifs et politiques s'opposent à la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Pour limiter les effets

[731] Dür, Andreas, "Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They?", *West European Politics*, volume 31, n°6, 2008, pp.1212-30.

[732] Leiren, *Merethe Dotterud, Differentiated European Integration: Liberalisation of Post, Public Transport and Ports*, University of Agder, 2013.

économiques des actions contestataires déployées par les travailleurs portuaires, ils cherchent à arrêter la procédure de codécision dès la première lecture. Dans cette perspective, comme lors des négociations de la proposition de directive de 2001, ils font savoir aux députés européens que le gouvernement de leur État membre ne soutient pas la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Les actions d'acteurs d'un secteur modifient la position qu'observent d'autres acteurs de ce secteur et des acteurs administratifs et politiques.

Après avoir montré que la plupart des acteurs des secteurs portuaire et maritime et des États membres sont, contrairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, opposés à la nouvelle tentative de la Commission de libéraliser les services portuaires, nous étudions comment une majorité plus large que lors du rejet de l'accord interinstitutionnel dépassant les clivages politiques et nationaux se forme au Parlement.

Prédominance des logiques de légitimation sur la ligne politique des groupes

Si l'unité de la DG MOVE en charge de la rédaction de la proposition de directive de 2004 intègre à la proposition de directive de 2004 des amendements du Parlement relatifs notamment à la transparence financière des ports et aux droits des travailleurs pour prévenir les critiques des députés européens, en particulier ceux de gauche, et des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires, elle revient sur certains « engagements » du comité de conciliation, en intégrant des dispositions contre lesquelles le Parlement, en séance plénière, s'était positionné (cf. partie 1 de ce chapitre). Ce « retour en arrière »[733], pour reprendre l'expression employée par ESPO, témoigne également de leur confiance dans le fait que la nouvelle majorité plus à droite au Parlement est suffisante pour adopter la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires.

[733] Pallis, Athanasios A., & Tsiotsis, Georgios Spyros. "Maritime interests and the EU port services directive", *European Transport*, n°38, 2008, pp. 17-31.

Dans le chapitre 3, nous avons montré comment le rejet de l'accord interinstitutionnel avait été le résultat d'une agrégation de députés européens au fil des étapes de la codécision, membres de groupes contestant la libéralisation comme objectif de politique, membres de groupes rompant avec l'attitude de compromis qu'ils observent usuellement, ou s'éloignant de la consigne de vote établie par le rapporteur fictif de leur groupe politique. Dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004, les députés européens rejettent d'emblée la proposition de directive de 2004 indépendamment de leur État membre d'élection, ou de leur groupe politique d'appartenance.

Dans cette partie, nous examinons comment, alors que les députés revendiquent leur lien au « terrain », le rejet de la proposition de directive de 2004 par le Parlement réuni en séance plénière procède de l'amoindrissement de la diversité des positions relayées auprès des députés européens (cf. chapitre 3).

Dans un premier temps, nous analysons comment, en dépit du renouvellement du Parlement à la suite des élections européennes de 2004 et de l'élargissement à d'autres États membres, l'opposition à la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur progresse entre le rejet de l'accord interinstitutionnel et les négociations de la proposition de négociation de 1ère lecture du Parlement. Dans un second temps, nous étudions comment, sous l'effet du cadrage des organisations représentant les travailleurs portuaires, la contestation de la Commission supplante les enjeux sectoriels de la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires.

Progression de l'opposition à la mise en œuvre sectorielle de la libéralisation

Le renouvellement du Parlement à la suite des élections européennes de 2004[734] et l'élargissement à dix nouveaux États membres font craindre aux organisations représentant les

[734] En fonction des États membres, le taux de renouvellement des députés européens à l'issue des élections européennes de 2004 oscille entre 28% (Royaume-Uni) et 87% (Grèce).

opposants à la libéralisation des services portuaires une dilution de l'opposition que leur mobilisation a participé à créer lors des négociations de la proposition de directive de 2001.

> Premièrement, elle a été publiée trop rapidement [après le rejet de la proposition de directive de 2001]. Deuxièmement, ils [les fonctionnaires de la Commission rédigeant la proposition de directive de 2004, la Commissaire européenne chargée des Transports et son cabinet] n'ont pas respecté l'accord auquel les représentants de la Commission, du Parlement et du Conseil étaient parvenus ». Cela a contrarié tellement de gens, du secteur et du Parlement, et donc à la fin, elle a été rejetée rapidement. La Commission aurait dû jouer cette deuxième tentative de manière plus intelligente, et elle aurait été adoptée[735].

Tandis que l'accord interinstitutionnel est rejeté par une courte majorité sous la législature précédente, et alors que le rejet n'intervenait qu'au dernier stade de la procédure de codécision, nous étudions comment celui de la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires survient dès les travaux intra-institutionnels de 1ère lecture du Parlement.

Après avoir montré comment la position consistant à rejeter la proposition de directive de 2004 s'est installée au sein de la commission parlementaire construisant la position de négociation du Parlement, même chez les députés européens membres de groupes « de droite » (PPE-DE et ADLE), nous examinons comment les travaux des commissions rendant un avis participent à diffuser au sein du Parlement les cadrages contre la proposition de la Commission.

En commission TRAN

Dans cette partie, nous examinons comment la formation d'un réseau sur enjeu conduit des députés européens membres de groupes politiques soutenant la libéralisation comme objectif

Fondation Robert Schuman. Taux de renouvellement des élus (Élections européennes 10-13 juin 2004), [en ligne], http://www.elections-europeennes.org/documents/rub2/tableau_renouvellement_des_elus.pdf, (page consultée 1 17 décembre 2022).

[735] Entretien conduit à Bruxelles le 28 mars 2011 par Merethe Dotterud Leiren avec le représentant d'intérêt d'une organisation du transport maritime.

Leiren, Merethe Dotterud, *Differentiated European Integration: Liberalisation of Post, Public Transport and Ports*, University of Agder, 2013.

de politique publique à s'opposer à la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires.

Progression de l'idée du rejet au-delà du bloc d'extrême-gauche

Les députés européens siégeant en commission TRAN lors de la législature 2004-2009 s'éloignent du compromis usuellement observé dans les négociations intra-institutionnelles. Contrairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, des députés européens, même des groupes politiques « grands » et « moyens » – à l'exception du groupe ADLE (ex-ELDR) – déposent des amendements proposant de rejeter la proposition de directive de 2004[736] ; aucun député du groupe UEN ne dépose d'amendement proposant de rejeter la proposition de directive de 2004. Comme nous l'avons observé lors des négociations de la proposition de directive de 2001, ce type d'amendements est usuellement déposé par des « petits » groupes politiques. Les députés européens membres de « grands » groupes politiques les déposant rompent avec la culture du compromis observée par les députés européens membres de ces groupes politiques. Les amendements de rejet déposés en commission TRAN sont néanmoins rejetés (26 voix contre, 22 voix pour).

Les amendements proposant de rejeter la proposition de directive de 2004 n'ayant pas été adoptés, les membres de la commission TRAN procèdent au vote du rapport Jarzembowski[737]. Les amendements de compromis, rédigés à partir des amendements déposés en commission TRAN, sont adoptés, ainsi que d'autres amendements (56 amendements au total), de même que la résolution législative[738]. En revanche, le rapport final n'est pas adopté : 24 députés votent contre, 23 pour et deux s'abstiennent. Ce rejet est surprenant dans la mesure où les députés européens membres de la commission TRAN ont voté en faveur des amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs désignés par leur groupe politique. Une situation homologue se produit dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », lors du vote du rapport Fleckenstein sous la législature

[736] Ils sont déposés par des députés européens britanniques (deux PPE-DE, un PSE), allemands (un PSE, un Verts/ALE, un GUE/NGL), belges (un PSE, un Verts/ALE), français (un PSE), néerlandais (un Verts/ALE, deux GUE/NGL, un IND/DEM), tchèque (un GUE/NGL), portugais (un GUE/NGL), grec (un GUE/NGL).

[737] Il est porté au vote le 22 novembre 2005.

[738] Elle est adoptée par 26 voix pour, 24 contre.

2014-2019. En effet, les députés européens membres de la commission TRAN adoptent le rapport Fleckenstein, mais rejettent le mandat de négociations ouvrant les négociations interinstitutionnelles. Dans les deux cas, des députés européens occupant des fonctions de supervision au niveau des groupes politiques ou de la commission TRAN (président de la commission parlementaire, coordinateurs des groupes politiques) minimisent le rejet du rapport final ou du mandat de négociation et invoquent la confusion des députés européens participant au vote. Ils font valoir que ceux-ci ne connaissent pas les règles de vote, notamment celle établissant que l'absence de majorité en faveur du rapport final entraîne que le texte porté au vote en séance plénière soit la proposition initiale de la Commission. En votant contre le rapport final, qui pourtant restreint l'ouverture à la concurrence des services portuaires, et comprend des dispositions visant à atténuer les effets négatifs de l'ouverture à la concurrence des services portuaires, les députés européens membres de la commission TREN sous la législature 2004-2009 rompent avec l'attitude de compromis usuellement observée au sein des commissions parlementaires, et que les députés européens membres de la commission TREN lors des négociations de la proposition de directive de 2001 observaient.

Après avoir montré que les amendements de rejet déposés en commission TRAN et les résultats du vote du rapport final donnent à voir l'installation de la position de rejet chez les groupes politiques, nous examinons comment les députés européens membres des groupes politiques PPE-DE et ADLE, dont l'attitude de vote a participé au rejet de l'accord interinstitutionnel lors des négociations de la proposition de directive de 2001, se positionnent.

Reprise de la position des « permanents » par les députés européens de droite

Les amendements déposés par le rapporteur, et plus largement par les députés européens membres des groupes PPE-DE et ADLE en commission TRAN montrent la pénétration du cadrage des organisations représentant les opposants à l'ouverture à la concurrence des services portuaires et les effets de l'émergence d'un réseau sur enjeu.

Contrairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, le rapporteur endosse des préférences des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services

portuaires. S'il acceptait déjà lors des négociations de la proposition de directive de 2001 d'intégrer à la position de négociation du Parlement de 1ère et de 2ème lecture des dispositions allant à rebours de la ligne politique de son groupe politique sur la libéralisation des services portuaires, en 1ère ou 2ème lecture, le rapporteur déposait en son nom peu d'amendements portant sur les dispositions encadrant l'ouverture à la concurrence des services portuaires (cf. chapitre 3). Dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004, le rapporteur intègre au contraire dès son projet de rapport des amendements restreignant l'ouverture du marché des services portuaires. Par exemple, « ayant acquis la certitude qu[e l'auto-assistance] n'est pas vraiment nécessaire, compte tenu en particulier des avis concordants de l'Association des ports européens et de l'Association des armateurs européens »[739], il introduit des amendements supprimant les dispositions relatives à l'auto-assistance[740]. Corollairement, il supprime les exemptions de pilotage[741]. Par ailleurs, il reconnaît le caractère obligatoire des services de lamanage et de remorquage[742].

En outre, à la différence des négociations de la proposition de directive de 2001, les députés européens membres des groupes PPE-DE et ADLE déposent des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires indépendamment de l'État membre dont ils sont élus. Par exemple, un député européen français du groupe PPE-DE limite le champ des exemptions de pilotage : elles sont attribuées à un capitaine déterminé dans une zone déterminée[743]. S'il la qualifie d'« utile et normale », un député européen finlandais renvoie la responsabilité d'établir des règles concernant l'auto-assistance au niveau national[744]. Un député européen néerlandais du groupe PPE-DE dispose que lorsque la concurrence existe déjà sur le marché pertinent, la procédure de sélection peut être abandonnée et une autorité compétente peut décider de prolonger les autorisations des opérateurs existants[745]. Un député européen

[739] Union européenne. Projet de rapport de Georg Jarzembowski sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 4 juillet 2005.

[740] Union européenne. Projet de rapport de Georg Jarzembowski sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 4 juillet 2005, amendement 2 (considérant 5), amendement 3 (considérant 6), amendement 4 (considérant 19), amendement 10 (considérant 34), amendement 11 (considérant 35), amendement 12 (considérant 36), amendement 16 (article 1, paragraphe 3), amendement 22 (article 3, point 9), amendement 23 (article 3, point 10), amendement 24 (article 3, point 12), amendement 25 (article 3, point 14) et amendement 47 (article 13).

[741] Union européenne. Projet de rapport de Georg Jarzembowski sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 4 juillet 2005, amendement 14 (considérant 39).

[742] La Commission reconnaît déjà dans sa proposition de directive de 2004 le caractère obligatoire des services de pilotage.

[743] Un PPE-DE, France, Amendement 145 Article 3, paragraphe 11.

[744] Un PPE-DE, Finlande, Amendement 97 considérant 34.

[745] Un PPE-DE, Pays-Bas, Amendement 199 Article 8, paragraphe 1 bis (nouveau).

français du groupe PPE-DE durcit les règles s'appliquant aux services techniques nautiques : les États membres peuvent reconnaître leur caractère obligatoire, subordonner l'octroi de l'autorisation à des critères particulièrement stricts relatifs à la sécurité maritime et aux obligations de service public et les soumettre à des règles d'organisation qu'elles jugent appropriées pour des raisons de sécurité et en fonction des obligations de service public[746]. Néanmoins, des membres des groupes PPE-DE, dont le rapporteur, et ADLE déposent des amendements alignés sur les préférences de leur groupe politique sur la libéralisation. Par exemple, le rapporteur[747] ainsi qu'un député européen français du groupe PPE-DE[748] disposent que le nombre le plus élevé possible de fournisseurs de services en fonction des circonstances est autorisé. De plus, déclarant qu'« il est logique que le nouveau fournisseur de services ne reprenne pas automatiquement le personnel du fournisseur de services précédent », ce député européen français supprime également des dispositions protégeant les droits des travailleurs portuaires en cas de changement de prestataires de services portuaires[749].

Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, peu d'amendements avaient été déposés par des députés européens membres du groupe ALDE aux fins de restreindre l'ouverture à la concurrence des services portuaires (cf. chapitre 3). À l'inverse, lors des négociations de la proposition de directive, des députés européens membres du groupe ADLE élus de plusieurs États membres déposent des amendements allant dans le sens des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires. Par exemple, un député européen italien du groupe ALDE dispose que l'auto-assistance ne doit pas abaisser le niveau de protection des normes en vigueur en matière de santé et de sécurité des travailleurs ni le niveau de formation de ceux-ci[750]. De plus, un député européen belge du groupe ALDE subordonne les exemptions de pilotage à l'obtention d'une attestation, et ajoute la possibilité de demander une connaissance élémentaire du jargon technico-nautique de la langue de l'État membre concerné[751]. Un député européen allemand du groupe ADLE dépose plusieurs amendements concernant le droit du travail. Il établit ainsi qu'en cas de changement de prestataire de services, les droits et devoirs

[746] Un PPE-DE, France, Amendement 266 Article 13 bis (nouveau).

[747] Union européenne. Projet de rapport de Georg Jarzembowski sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 4 juillet 2005, amendement 31 Article 8, paragraphe 1 bis (nouveau).

[748] Un PPE-DE, France, Amendement 198 Article 8, paragraphe 1 bis (nouveau).

[749] Il supprime la disposition prévoyant que les règles applicables en matière d'emploi du personnel du fournisseur de services précédent doivent être respectées.

[750] Un ADLE, Italie, Amendement 84 Considérant 18 bis (nouveau).

[751] Un ADLE, Belgique 1 ADLE, Pays-Bas, Amendement 289 Article 14, paragraphe 2, alinéa 1.

du prestataire de services précédent découlant des relations de travail qui existent au moment de l'attribution de l'autorisation sont transférés au nouveau prestataire. Il précise également que les conditions de travail respectives demeurent inchangées après l'attribution de l'autorisation à un nouveau prestataire de services[752]. Il dispose que si le nouveau fournisseur autorisé ne reprend pas le personnel du précédent fournisseur ou ne le reprend qu'en partie, alors il doit rembourser à l'ancien fournisseur les coûts respectifs qui en découlent[753]. 13 députés européens du groupe ALDE cosignent un amendement ajoutant aux critères d'octroi la présentation d'un plan d'exploitation satisfaisant comportant des engagements précis en ce qui concerne la prestation du service[754]. Alors que la Commission établit des règles spécifiques aux services de pilotage, suivant la position commune du Conseil, un député européen espagnol du groupe ADLE dépose[755] et des députés européens du groupe ADLE cosignent plusieurs amendements mettant les services techniques nautiques sur un pied d'égalité[756].

Contrairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, dès les négociations intra-institutionnelles en 1ère lecture, la position consistant à restreindre l'ouverture à la concurrence des services portuaires, voire à rejeter la proposition de directive de 2004, est installée au sein des groupes PPE-DE et ADLE. Cette évolution peut s'expliquer par plusieurs facteurs. À la différence des négociations de la proposition de directive de 2001, le cadrage des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires est diffusé par des représentants dont les savoir-être et les savoir-faire correspondent davantage aux attentes des acteurs administratifs et politiques que lors des négociations de la précédente tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires (cf. partie 2 de ce chapitre). En outre, ils sont invités, similairement aux acteurs administratifs et politiques nationaux, par des représentants d'intérêts dont ils reconnaissent déjà l'expertise lors des négociations de la proposition de directive de 2001 à rejeter la proposition de directive de 2004. À l'inverse des négociations de la proposition de directive de 2001, la quasi-totalité des acteurs

[752] Un ADLE, Allemagne, Amendement 211 Article 8, paragraphe 8.

[753] Un ADLE, Allemagne, Amendement 215 Article 8, paragraphe 8 bis (nouveau).

[754] Un ADLE, Italie, un ADLE, Lituanie, un ADLE, Pays-Bas, un ADLE, Pologne, un ADLE, Espagne, un ADLE, Belgique, un ADLE, Italie, un ADLE, France, un ADLE, Danemark, un ADLE, Slovénie, un ADLE, Allemagne, un ADLE, Finlande : amendement 167, article 7, paragraphe 3, point a bis) (nouveau).

[755] Un ADLE, Espagne : amendement 137, article 3, paragraphe 6 ; amendement 273, article 14, titre ; amendement 275, article 14, paragraphe 1, alinéa 1 ; amendement 288, article 14, paragraphe 1, alinéa 2.

[756] Un ADLE, Italie, un ADLE, Lituanie, un ADLE, Pays-Bas, un ADLE, Pologne, un ADLE, Espagne, un ADLE, Belgique, un ADLE, Italie, un ADLE, France, un ADLE, Danemark, un ADLE, Slovénie, un ADLE, Allemagne, un ADLE, Finlande : amendement 101, considérant 37 ; amendement 104, considérant 38 ; amendement 270, article 14, titre ; amendement 282, article 14, paragraphe 1, alinéa 2 ; amendement 276, article 14, paragraphe 1, alinéa 1 ; amendement 298, article 14, paragraphe 2, alinéa 2.

portuaires et maritimes, et non pas seulement les perdants de la libéralisation, les exhorte à voter contre la proposition de directive de 2004. Les représentants d'acteurs économiques, qui bénéficieraient de la libéralisation des services portuaires, leur demandent, contrairement à la position qu'ils observaient lors des négociations de la proposition de directive de 2001, de rejeter la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. À des acteurs politiques réceptifs aux arguments économiques, ils font valoir que les conséquences économiques de nouvelles actions contestataires sur leur activité supplanteraient les effets positifs de la libéralisation. Enfin, contrairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, ils sont prévenus, dès le début des négociations, par les représentants du gouvernement de leur État membre que celui-ci s'oppose à la nouvelle tentative d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Comme lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les logiques de légitimation au Parlement expliquent que les députés européens reprennent les préférences des organisations représentant les acteurs portuaires et du transport maritime. À la différence des négociations de la première tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, les propriétés sociales des représentants d'intérêts éclairent le fait que des acteurs administratifs et politiques soutiennent des préférences qui ne sont pas alignées avec les leurs.

Après avoir montré comment les députés européens membres des groupes PPE-DE et ALDE s'éloignent en commission TRAN plus nettement de la ligne politique de leur groupe sur la libéralisation que lors des négociations de la proposition de directive de 2001[757], nous examinons comment les travaux des commissions parlementaires pour avis participent à diffuser la position de rejet au sein du Parlement.

Augmentation du nombre de députés européens formellement impliqués dans les négociations

Alors que, lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les autres commissions parlementaires que la commission parlementaire désignée au fond avaient renoncé à rendre un

[757] Si cette distance se donne à voir dans les amendements que des députés européens des groupes PPE-DE et ALDE déposent en commission parlementaire, le vote de la résolution législative (« approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée ») est serré 26 députés européens votant en faveur et 24 contre (aucun ne s'abstient).

avis, les négociations de la proposition de directive de 2004 voient deux commissions parlementaires, la commission pour l'Emploi et les Affaires sociales (EMPL) et la commission pour le Marché intérieur et la protection des consommateurs (IMCO), se saisir de la possibilité de rendre un avis[758]. Les deux commissions parlementaires pour avis préconisent à la commission TRAN de rejeter la proposition de directive de 2004.

Avec la division du travail parlementaire, bien que l'information circule au sein des groupes politiques, et que le rapporteur (fictif) établit sa ligne politique en tenant compte de l'avis des membres de son groupe politique, seuls les députés européens occupant une fonction dans les négociations, voire les membres de la commission TRAN, s'intéressent de près aux négociations ; en séance plénière, les autres membres du groupe suivent la plupart du temps la consigne de vote établie par le rapporteur (fictif), faute de disposer du temps de s'y intéresser dans le détail[759]. Déjà, les négociations de la proposition de directive de 2001, et notamment l'observation, en commission parlementaire comme en séance plénière, de positions nationales, nous appelaient à nuancer cette règle. Dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004, la rédaction des avis des commissions EMPL et IMCO élargit le nombre de députés européens impliqués dans la construction de la position de négociation du Parlement, et ceux informés des négociations de la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Les travaux des commissions EMPL et IMCO participent à modeler le vote des députés européens. En effet, au sein des deux commissions parlementaires, la majorité en faveur du rejet de la proposition de directive de 2004 est plus marquée que les résultats en commission TREN : tandis que l'avis de la commission EMPL est adopté par 18 voix pour, 10 contre et une abstention, l'avis de la commission IMCO est encore plus nettement adopté, 23 députés européens votant en faveur, et trois contre. Ces résultats montrent qu'au sein du Parlement européen l'opposition à la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires s'installe au sein des groupes politiques. Ils témoignent, a fortiori celui de la commission IMCO, que des députés européens membres de groupe politique de droite s'opposent à cette nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Les travaux des commissions parlementaires

[758] Tandis qu'au sein de la commission pour l'Emploi et les Affaires sociales (EMPL), le groupe PSE récupère la fonction de rapporteur – Stephen Hughes (PSE, Royaume-Uni) est désigné par son groupe – le groupe GUE/NGL l'obtient au sein de la commission pour le Marché intérieur et la protection des consommateurs (IMCO) ; Eva-Britt Svensson (GUE/NGL, Suède) est choisie au sein de son groupe.

[759] Dans le chapitre 7, nous montrons comment, les rapporteurs fictifs ne tenant pas leur fonction dans les négociations intra-institutionnelles, la division du travail parlementaire peut également compromettre l'adoption du compromis en séance plénière.

pour avis participent à diffuser plus largement la position de négociation consistant à rejeter la proposition de directive de 2004. L'alignement des positions de la majorité des acteurs portuaires et du transport maritime concernant la libéralisation sur celles des opposants, et en conséquence le rétrécissement de la diversité des positions concernant la libéralisation et l'augmentation du nombre de députés européens approchés par les représentants des intérêts des acteurs des secteurs portuaire et du transport maritime conjugués aux logiques de légitimation au Parlement expliquent que l'opposition à la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire progresse.

Après avoir montré comment l'opposition à la mise en œuvre sectorielle de la libéralisation avait progressé depuis les négociations de la proposition de directive de 2001, nous étudions comment les enjeux présidant au rejet de la proposition de directive de 2004 dépassent ceux propres au secteur portuaire.

L'affirmation par les députés européens de leur légitimité à définir l'intérêt général

Alors que les amendements proposant de rejeter la proposition de directive de 2001 déposés en commission parlementaire et en séance plénière avaient été rejetés en 1ère et en 2ème lecture, et que les amendements déposés en commission TRAN proposant de rejeter la proposition de directive de 2004 sont également rejetés, les députés européens votent assez nettement en faveur des amendements déposés en séance plénière proposant de rejeter la proposition de directive de 2004. Un député européen néerlandais membre du groupe GUE/NGL impute son rejet au basculement des députés européens des groupes PPE-DE et ADLE : « jusqu'il y a une semaine, les démocrates-chrétiens (groupe PPE-DE) et les libéraux (groupe ADLE), la moitié de cette Assemblée en d'autres termes, soutenaient cette proposition. Or, à présent, presque personne ne semble y croire »[760].

Dans cette partie, nous étudions, comment les députés européens en rejetant la proposition de directive de 2004 s'opposent moins à la mise en œuvre sectorielle de la libéralisation qu'à la

[760] Intervention de Erik Meijer (GUE/NGL, Pays-Bas) en séance plénière.

Commission. Après avoir examiné les résultats du vote des amendements proposant de rejeter la proposition de directive de 2004, nous analysons le discours que les députés européens mobilisent pour justifier leur vote.

Une attitude de vote indépendante de l'appartenance politique et de la nationalité des députés européens

Dans cette partie, examinant les résultats du vote des amendements proposant le rejet de la proposition de directive de 2004, nous montrons comment le vote ne suit pas une logique gauche/droite plus ou moins observée[761] lors du vote de l'accord interinstitutionnel dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001.

Le rapport final ayant été rejeté en commission TRAN, c'est sous sa forme initiale que la proposition de directive est soumise au vote en séance plénière le 18 janvier 2006. La session plénière commence par voter sur la demande de renvoi de la proposition de directive de 2004 en commission parlementaire. Introduit par le président de la commission TREN, Paolo Costa (ADLE, Italie), afin que la commission TRAN puisse de nouveau construire une position de négociation, cet amendement est rejeté par 523 contre, 132 pour et 19 abstentions. Ces résultats montrent – la majorité est plus large qu'en commission parlementaire – que le rejet du rapport final en commission TRAN n'est pas imputable à une incompréhension des députés européens prenant part au vote comme l'ont laissé entendre des députés européens supervisant les travaux parlementaires au sein de leur groupe politique ou de la commission TRAN. Les députés européens connaissent les règles de vote en séance plénière : elles leur sont rappelées en amont des votes par les rapporteurs (fictifs), les conseillers politiques et leurs assistants. Par conséquent, en rejetant l'amendement de Paolo Costa, les députés européens savent qu'ils vont voter sur les amendements un à un aboutissant à une position de négociation au contenu plus incertain que s'ils avaient voté sur les amendements de compromis négociés entre les groupes politiques. À la suite du rejet de cet amendement, les députés européens votent sur les amendements déposés en plénière demandant le rejet de la proposition de directive de 2004. Si

[761] Les députés européens membres des groupes PPE-DE et ELDR prenant part au vote en séance plénière votent en faveur de l'accord interinstitutionnel. Néanmoins, environ un tiers des membres de chaque groupe ne prend pas part au vote participant au rejet de l'accord interinstitutionnel (cf. chapitre 3).

ces amendements sont rejetés, les députés européens procèdent au vote des amendements déposés en session plénière. Ils sont adoptés par 532 voix en faveur, 120 contre et 25 députés européens s'abstiennent. Les résultats du vote des amendements démentent les projections des fonctionnaires de la DG MOVE chargés de la politique portuaire, de la Commissaire européenne chargée des transports entre 1999 et 2004 et de son cabinet. Contrairement à leurs prévisions, en dépit du déplacement de la majorité du Parlement à droite, la proposition de directive de 2004 est plus nettement rejetée que l'accord interinstitutionnel.

Des députés de trois groupes politiques (PPE-DE, ADLE et UEN) ont voté contre les amendements demandant le rejet de la proposition de directive de 2004. Similairement au vote de l'accord interinstitutionnel, la quasi-totalité des députés européens votant contre les amendements de rejet déposés en séance plénière est membre du groupe PPE-DE[762], le groupe du rapporteur. En effet, sur les 120 députés européens votant contre les amendements de rejet, 116 sont membres du groupe PPE-DE tandis que deux sont membres du groupe ADLE (français et belge)[763], et deux sont membres du groupe UEN (italien et polonais). Alors que le rapporteur nommé par le groupe PPE-DE est allemand, un député européen de son groupe politique[764], également allemand, mais élu de la circonscription de Stuttgart, annonce qu'il votera contre la proposition de directive de 2004, rompant ainsi avec la consigne de vote donnée par le rapporteur. La position des députés européens allemands membres du groupe PPE-DE est d'ailleurs contrastée : 23 votent contre les amendements de rejet, 19 votent en faveur, et sept s'abstiennent. Des députés européens de quatre groupes politiques – PPE-DE, PSE, Verts/ALE et UEN – s'abstiennent. La majorité des députés européens s'abstenant sont également membres du groupe PPE-DE. Parmi les 28 députés européens qui s'abstiennent : 17

[762] Au sein du groupe PPE-DE, 116 députés européens votent contre les amendements de rejet : huit des 24 députés européens italiens membres du groupe PPE-DE ; un des deux députés européens lituaniens membres du groupe PPE-DE ; 11 des 17 députés européens français du groupe PPE-DE ; la totalité de la délégation espagnole du groupe PPE-DE vote contre les amendements de rejet ; 11 des 13 députés européens hongrois du groupe PPE-DE ; sept des huit députés européens slovaques du groupe PPE-DE ; 23 des 49 députés européens allemands du groupe PPE-DE ; 11 des 14 députés européens tchèques du groupe PPE-DE ; un des trois députés européens chypriotes du groupe PPE-DE ; la totalité de la délégation lettone du groupe PPE-DE (trois députés) ; un seul des six députés européens belges du groupe PPE-DE ; quatre des 11 députés européens grecs du groupe PPE-DE ; deux des trois députés européens luxembourgeois du groupe PPE-DE ; trois des quatre députés européens finlandais du groupe PPE-DE ; seul un des sept députés européens néerlandais vote contre les amendements proposant le rejet de la proposition de directive de 2004 ; deux des neuf députés européens portugais du groupe PPE-DE ; seul un des quatre députés européens slovènes vote contre les amendements proposant le rejet de la proposition de directive de 2004 ; trois des six députés européens autrichiens du groupe PPE-DE.

[763] Le vote du député européen belge du groupe ADLE est surprenant, dans la mesure où, observant une position nationale dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, il avait voté contre l'accord interinstitutionnel).

[764] Intervention en séance plénière de Kurt Joachim Lauk (PPE-DE, Allemagne).

appartiennent au groupe PPE-DE[765], un au groupe PSE[766], un au groupe Verts/ALE[767] et trois au groupe UEN[768], enfin trois sont des députés non-inscrits[769]. Si 116 députés européens membres du groupe PPE-DE votent contre les amendements proposant de rejeter la proposition de directive de 2004 et 17 s'abstiennent, 112 votent également en faveur des amendements de rejet et 21 ne prennent pas part au vote. Bien que le groupe ADLE soutienne la libéralisation comme objectif de politique publique, les députés européens membres du groupe votent dans leur quasi-totalité – à l'inverse de la position observée par les députés européens membres du groupe ELDR prenant part au vote sur l'accord interinstitutionnel – contre la proposition de directive de 2004. Ils s'opposent aux barrières à l'entrée du marché des services portuaires introduites par la Commission, et anticipent, eu égard aux négociations de la proposition de directive de 2001, que le Parlement restreindra davantage l'ouverture à la concurrence des services portuaires au fil de la codécision[770]. En dépit de la position qu'ils observent lors du vote en séance plénière, une députée européenne membre du groupe ADLE déclare que le groupe est toujours intéressé par la publication d'une proposition visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires[771]. Les résultats du vote de la proposition de directive de 2004 en séance plénière montrent que l'opposition à la proposition de directive est transnationale et transpartisane[772]. Les députés européens participant aux votes ne suivent pas les logiques partisanes ou de délégation usuellement observées.

À la suite du vote en séance plénière, les députés européens ayant voté contre les amendements proposant de rejeter la proposition de directive de 2004, principalement des députés européens membres du groupe PPE-DE, vilipendent leurs collègues ayant voté en faveur. Ils leur

[765] Au sein du groupe PPE-DE, 17 députés européens se sont abstenus : un des quatre députés européens slovènes membres du groupe PPE-DE, deux députés européens polonais du groupe PPE-DE ; trois députés européens irlandais du groupe PPE-DE ; un député européen hongrois du groupe PPE-DE ; sept députés européens allemands du groupe PPE-DE ; un député européen chypriote du groupe PPE-DE ; un député européen portugais du groupe PPE-DE et un député européen français du groupe PPE-DE.

[766] Au groupe PSE, un député européen portugais s'est abstenu.

[767] Au sein du groupe Verts/ALE, un député européen néerlandais s'est abstenu.

[768] Au sein du groupe UEN, trois députés européens lettons se sont abstenus.

[769] Parmi les députés européens non-inscrits, deux députés européens slovaques et un député européen italien se sont abstenus.

[770] Intervention en séance plénière d'Anne E. Jensen (ALDE, Danemark) : « au sein du groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, nous sommes en faveur d'une directive portuaire, bien que nous rejetions la proposition de la Commission sous sa forme actuelle ».

[771] Intervention en séance plénière d'Anne E. Jensen (ALDE, Danemark) : « mon propre groupe ne s'accorde pas unanimement sur l'approche à adopter en la matière. Compte tenu précisément du chaos qui règne, nombreux sont ceux qui voteront simplement contre la proposition. Une directive portuaire nous intéresse pourtant toujours ».

[772] Intervention en séance plénière de Michael Cramer (Verts/ALE, Allemagne) : « l'opposition à ce paquet portuaire vient de presque tous les États membres. Il a été rejeté par le gouvernement conservateur des Pays-Bas, le gouvernement travailliste de Grande-Bretagne et les deux coalitions gouvernementales allemandes, l'ancienne entre la gauche et les Verts, et l'actuelle entre conservateurs et sociaux-démocrates ».

reprochent d'empêcher l'adoption de règles en matière de transparence financière que des députés européens de plusieurs groupes politiques réclament par ailleurs[773], et des règles apportant « des garanties pour la sécurité maritime, la formation et les normes sociales »[774]. Ils les accusent également « de replonger les services portuaires dans l'insécurité juridique et l'instabilité politique »[775] en laissant aux juges de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) décider des règles s'appliquant au secteur portuaire – une résolution au cas par cas des conflits – au lieu d'établir un cadre s'appliquant uniformément à l'ensemble des ports et des acteurs des secteurs portuaire et maritime[776].

Après avoir montré que le rejet de la proposition de directive de 2004 ne suit pas les logiques partisanes, nous examinons comment une nouvelle fois la rivalité, entretenue par des organisations représentant des acteurs du secteur portuaire, entre le Parlement et la Commission participe au rejet de la proposition de directive de 2004.

Contestation de la légitimité de la Commission à définir l'intérêt général comme mode de légitimation

Si pour expliquer leur vote, les députés européens réemploient le cadrage déployé lors des négociations de la proposition de 2001 autour des effets négatifs de la libéralisation sur la sécurité des opérations portuaires ainsi que les qualifications et les conditions de travail des

[773] Intervention en séance plénière du rapporteur (PPE-DE, Allemagne) : « Le premier porte sur le fait que toute personne impliquée dans les activités portuaires - des compagnies portuaires aux compagnies maritimes de ligne - est en faveur de règles de transparence non équivoques afin d'établir une concurrence loyale entre ports maritimes. Il en va de même de tous les groupes de cette Assemblée et je pourrais ajouter qu'aucun d'entre eux, lors des délibérations en commission des transports, n'a déposé d'amendement substantiel aux dispositions concernant la transparence dans la proposition de la Commission. Je trouve par conséquent tout à fait incompréhensible que quatre groupes avancent que la proposition de la Commission doit être totalement rejetée, car ce faisant, ils empêchent l'introduction des règles de transparence. Par conséquent, si vous êtes en faveur de la transparence et de la concurrence loyale, vous ne pouvez rejeter cette partie de la directive sous aucun prétexte ».

[774] Intervention en séance plénière de Dominique Vlasto (PPE-DE, France) : « je ne voulais pas non plus suivre la position de la gauche qui, en rejetant le texte, a fait rejeter des amendements qui apportaient des garanties pour la sécurité maritime, la formation et les normes sociales ».

[775] Intervention en séance plénière de Dominique Vlasto (PPE-DE, France) : « en torpillant cette deuxième proposition de directive, avant notre première lecture et alors que le rapport Jarzembowski apportait de réels progrès et constituait une bonne base de travail, la gauche et certains syndicats vont replonger les services portuaires dans l'insécurité juridique et l'instabilité politique ».

[776] Intervention en séance plénière de Dominique Vlasto (PPE-DE, France) : « en rejetant la proposition de directive de 2004 la gauche et certains syndicats vont replonger les services portuaires dans l'insécurité juridique et l'instabilité politique » ; « cette proposition, certes imparfaite, aurait apporté sécurité juridique et stabilité à un secteur en plein essor ».

travailleurs portuaires et des prestataires de services techniques nautiques[777], les éléments de langage des députés européens lors des négociations de la proposition de directive de 2004 gravitent principalement autour de thèmes délaissés lors des négociations de la précédente tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Les députés européens membres de tous groupes politiques, même des « grands » groupes politiques, emploient un discours eurocritique, usuellement mobilisé par des groupes politiques « moyens » (Verts/ALE, GUE/NGL) ou « petits » (UEN, EDD). Par ailleurs les groupes de gauche (PSE, Verts/ALE, et GUE/NGL) réinvestissent le discours de l'Europe sociale, délaissé lors des négociations de la proposition de directive de 2001.

Dans cette partie, nous examinons comment, sous l'effet des discours diffusés par les organisations faisant partie du réseau sur enjeu, qui émerge avec la publication de la proposition de directive de 2004, et le contexte dans lequel la proposition de directive est publiée, les députés européens rejettent moins la mise en œuvre sectorielle de la libéralisation, qu'ils ne contestent la Commission.

Pénétration du discours eurocritique au Parlement

Analysant les prises de parole des députés européens lors des débats précédant le vote de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement, nous examinons comment les députés européens justifient leur vote en mobilisant un discours eurocritique. Ils reprochent à la Commission de faire montre de dogmatisme en publiant une nouvelle proposition de directive

[777] Intervention de Stephen Hughes (PSE, Royaume-Uni) en séance plénière : « L'idée de l'auto-assistance est ridicule et est le meilleur moyen de courir à la catastrophe et de créer un cauchemar en matière de santé et de sécurité. Pour le chargement et le déchargement du fret, il est nécessaire de disposer d'une main-d'œuvre spécialisée, formée et expérimentée et non d'un personnel à bord qui serait exposé aux dangers du chargement et du déchargement précipité du fret ».

Intervention de Josu Ortuondo Larrea (ALDE, Espagne) en séance plénière : « J'estime cependant que les modifications ne peuvent être proposées de manière aussi agressive. Nous devons susciter une transition ordonnée. D'une part, garantir la sécurité et l'efficacité des opérations portuaires et, d'autre part, garantir les droits des travailleurs ».

Intervention de Jacky Henin (GUE/NGL, France) en séance plénière : « [Le] seul but [de la proposition de directive de 2004] : casser les statuts, les protections sociales, tirer vers le bas les salaires pour enrichir une minorité et cela au détriment de la sécurité des hommes et de l'environnement. Le modèle social de cette directive, c'est la loi de la jungle ; l'auto-assistance c'est la renaissance de l'esclavage ! ».

Intervention d'Ewa Hedkvist Petersen (PSE, Suède) en séance plénière : « Enfin, cette directive portuaire sera préjudiciable aux travailleurs portuaires. C'est eux qui paieront le prix de ce règlement centralisé proposé par la Commission. Il est probable que de nombreuses possibilités d'emploi seront perdues et qu'une série d'activités seront transférées aux sociétés de crédit-bail, avec pour résultat une détérioration des conditions de travail et une diminution de la sécurité pour les travailleurs. Pour toutes ces bonnes raisons, je propose dès lors que le Parlement rejette cette proposition ».

contre l'avis des acteurs des secteurs portuaire et maritime, et en ignorant la position du Parlement. Ils disputent également la légitimité de la Commission à définir les problèmes et les solutions de politique publique.

Inconsidération de l'avis des acteurs du secteur

Comme la commission EMPL dans son rapport pour avis, des députés européens affirment lors des débats en séance plénière précédant le vote de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement que les organisations représentant les intérêts des acteurs des secteurs portuaire et maritime n'ont pas été consultées[778] : « il est ahurissant de voir que la Commission, moins d'un an après le rejet de la précédente directive portuaire, présente une nouvelle proposition sans consulter le secteur ni le Parlement »[779] ; « elle n'a consulté et ne voulait écouter personne, et elle a décidé d'ignorer ce Parlement démocratique »[780].

Les députés européens justifient leur vote par l'opposition que la proposition de directive de 2004 suscite chez la quasi-totalité des acteurs des secteurs portuaire et maritime, alors qu'ils observent des positions divergentes sur la libéralisation : « étant donné la manière dont ce dossier a été soumis et reçu ensuite par le secteur concerné, nous n'avons d'autre choix que de le rejeter dans sa totalité »[781]. Justifiant leur opposition à la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, des députés européens avancent qu'elle ne concerne plus uniquement les acteurs du secteur portuaire dont l'activité serait menacée par la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence[782]. Par opposition avec la Commission, des députés européens dépeignent le Parlement comme un porte-parole des acteurs sectoriels. Corollairement à celui de porte-parole, des députés européens attribuent un rôle de garde-fou au Parlement face à la Commission et au Conseil : « le rejet par le Parlement, qui démontre de

[778] En séance plénière Marianne Thyssen (PPE-DE, Belgique) mentionne « la négation du processus de consultation » ; Kurt Joachim Lauk (PPE-DE, Allemagne) déclare qu'« aucune évaluation d'impact n'a été menée » ; Patrick Louis (IND/DEM, France) parle de « replâtrages successifs [qui] sont l'expression d'une démarche précipitée sans étude d'impact sérieuse » ; et Roberts Zīle (UEN, Lettonie) affirme que « la Commission européenne n'avait mené aucune étude d'impact sur les nouveaux États membres de l'Union européenne ».

[779] Intervention en séance plénière de Saïd El Khadraoui (PSE, Belgique).

[780] Intervention en séance plénière de Richard Howitt (PSE, Royaume-Uni).

[781] Intervention en séance plénière de Saïd El Khadraoui (PSE, Belgique).

[782] Intervention en séance plénière de Kader Arif (PSE, France) : « ni les armateurs, ni les gestionnaires des ports européens et encore moins les dockers ne trouvent satisfaisante ».
Intervention en séance plénière de Marie-Arlette Carlotti (PSE, France) : « personne n'est satisfait de ce texte: ni les armateurs, ni les pilotes, ni les lamaneurs ».

la sorte que le système de freins et contrepoids au sein du système institutionnel communautaire fonctionne bien. Si le Parlement européen élu n'existait pas, il est fort probable que la Commission et les ministres nationaux au sein du Conseil, livrés à eux-mêmes, auraient adopté cette directive indésirable »[783].

Inversement, les députés européens ayant voté contre les amendements proposant de rejeter la proposition de directive de 2004 reprochent à ceux ayant voté en faveur de ces amendements d'avoir voté sous le coup de l'émotion, sans fondement – la Commission, et la commission TREN ayant introduit des dispositions satisfaisant les demandes des organisations s'opposant à l'ouverture des services portuaires et protégeant le droit du travail – et alors que la proposition de directive contient des dispositions bénéfiques pour le secteur telles que celles relatives à la transparence financière des ports : « Je vous demande de voter sur le fond au lieu de vous détourner d'une décision basée sur les faits »[784] ; « nous ne sommes pas prêts à voter [dans] ce climat émotionnel » ; « nous allons voter sous le coup de l'émotion »[785] ; « l'émotion du moment l'a emporté sur l'avenir de nos ports »[786]. Ils les accusent de privilégier l'intérêt d'un groupe au détriment de l'intérêt général : « je regrette vraiment qu'on puisse dire aujourd'hui que les députés ont plié face aux dockers »[787] ; « ne vous laissez pas influencer par les grèves qui ont eu lieu hier »[788] ; « prenons la bonne décision en la matière »[789]. Ils utilisent les manifestations organisées à Strasbourg dans le cadre du vote en séance plénière de la position de 1ère lecture du Parlement contre les organisations représentant les travailleurs portuaires qui les coordonnent. Ils réduisent les travailleurs portuaires à l'état de casseurs eu égard aux dégâts matériels causés[790]. Alors que les députés européens mettent en scène leur lien avec la circonscription et revendiquent tirer leur légitimité du terrain, des députés européens membres

[783] Intervention en séance plénière de Richard Corbett (PSE, Royaume-Uni).

[784] Intervention en séance plénière du rapporteur (PPE-DE, Allemagne).

[785] Intervention en séance plénière de Paolo Costa (ALDE, Italie) qui dépose un amendement en session plénière pour renvoyer le texte en commission parlementaire.

[786] Intervention en séance plénière de Paolo Costa (ALDE, Italie) qui dépose un amendement en session plénière pour renvoyer le texte en commission parlementaire.

[787] Intervention en séance plénière de Dominique Vlasto (PPE-DE, France) : « je refuse de céder à la pression des manutentionnaires de marchandises : « Je regrette vraiment qu'on puisse dire aujourd'hui que les députés ont plié face aux dockers ».

[788] Intervention en séance plénière du rapporteur (PPE-DE, Allemagne).

[789] Intervention en séance plénière du rapporteur (PPE-DE, Allemagne).

[790] Si les dégâts qu'elle engendre ne modifient pas leur vote, des députés européens votant en faveur des amendements de rejet se désolidarisent de la manifestation organisée le jour du vote en session plénière. Ils signalent aux manutentionnaires de marchandises qu'ils dirigent leurs intimidations contre le Parlement alors que le Parlement est « la seule institution européenne qui ait défendu les intérêts des travailleurs portuaires par le passé » (intervention en séance plénière de Joost Lagendijk (Verts/ALE, Pays-Bas)).

du groupe PPE-DE reprochent à leurs homologues d'être (trop) perméables à certains intérêts. Cette prise de parole montre que pour certains députés européens des intérêts – économiques » – sont plus légitimes que d'autres. Comme le donnent à voir les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, la rivalité entre la Commission et le Parlement prend le dessus sur la coopération qui s'observait entre les deux institutions dans les années 1990[791].

Après avoir montré comment des députés européens s'opposent à la Commission eu égard à la manière dont ils conçoivent leur rôle et celui du Parlement dans la procédure décisionnelle européenne, nous examinons comment les députés européens reprochent de nouveau à la Commission de contester la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général.

Reniement de la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général

Contrairement aux autres arguments du discours eurocritique mobilisé par les députés européens, les éléments portant sur la remise en cause par la Commission de la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général sont déjà employés par les députés européens lors des négociations de la proposition de directive de 2001, en particulier lors des débats à la suite de la publication de la proposition législative révisée de la Commission, et de l'accord conclu au sein du comité de conciliation.

Alors que la délégation négociant au nom du Parlement en comité de conciliation a déjà cédé sur certaines de ses lignes rouges, l'accord interinstitutionnel fait office pour les députés européens construisant la position de négociation du Parlement d'étalon de comparaison avec la nouvelle proposition de directive de 2004. Dans l'exposé des motifs accompagnant son projet de rapport, le rapporteur, Georg Jarzembowski (PPE-DE, Allemagne), relève d'ailleurs que la proposition de directive de 2004 s'éloigne de l'accord institutionnel. Les députés européens accusent derechef la Commission de ne pas respecter la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général en publiant une nouvelle proposition législative visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires alors que le Parlement a rejeté la précédente quelques mois auparavant,

[791] Cécile Robert discute de la concurrence interinstitutionnelle entre le Parlement et la Commission dans son analyse de la politique européenne de transparence.
Robert, Cécile. « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du *lobbying*. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, volume l6, n°1, 2017, pp. 9-32.

et qu'elle revient sur des lignes rouges définies par le Parlement lors des négociations de la proposition de directive de 2001 (maintien de l'auto-assistance, inclusion des services de pilotage dans le champ d'application, etc.) : « nous avons dit « non » une première fois. Ils ont renvoyé la directive en cuisine, l'ont réchauffé et nous ont resservi le même plat »[792] ; [la proposition de directive de 2004] est « un conteneur sur lequel on a passé une fine couche de peinture pour le faire passer pour un deuxième paquet »[793] ; « la Commission [aurait pu faire] preuve d'un peu plus de respect »[794] ; « le fait qu'elle présente pratiquement la même forme 18 mois après avoir été initialement rejetée constitue un véritable affront au Parlement »[795] ; « le texte que nous avons rejeté à l'origine n'a presque pas été modifié »[796] ; « [la Commission fait preuve d'un] entêtement qui frise le déni démocratique, quand on sait que la Commission ose nous resservir une proposition que les élus de cette assemblée ont déjà rejetée »[797]. Affirmant la légitimité du Parlement à définir l'intérêt général, les députés européens contestent le pouvoir d'initiative de la Commission.

Après avoir montré que le rejet de la proposition de directive de 2004 procède de l'inclusion de disposition contre lesquelles le Parlement s'était déjà prononcé, nous étudions comment les députés européens questionnent la légitimité de la Commission à définir des problèmes et des solutions de politique publique.

Contestation du cadrage de la Commission

Des députés européens, de gauche comme de droite, remettent en question la capacité de la Commission à définir des problèmes de politique publique[798]. Reprenant un argument des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires, les autorités portuaires et les opérateurs de terminaux, ils reprochent à la Commission de passer à côté des

[792] Intervention en séance plénière de Joseph Borrell (PSE, Espagne), Président du Parlement.
[793] Intervention en séance plénière de Marianne Thyssen (PPE-DE, Belgique).
[794] Intervention en séance plénière de Marianne Thyssen (PPE-DE, Belgique).
[795] Intervention en séance plénière de Stephen Hughes (PSE, Royaume-Uni).
[796] Intervention en séance plénière de Josu Ortuondo Larrea (ADLE, Espagne).
[797] Intervention en séance plénière de Kader Arif (PSE, France).
[798] Mehdi, Rostane, « 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, 2015, pp. 357-376.

« vrais »[799] enjeux ; les députés visent spécifiquement la transparence financière des ports[800], alors que la proposition de directive de 2004 comprend des dispositions sur la transparence financière des ports. Des députés européens questionnent l'existence d'un problème de concurrence *au sein des* ports. Par exemple, la commission EMPL reproche à la Commission de ne pas suffisamment motiver l'existence de barrières à l'entrée du marché des services portuaires. S'appuyant sur des études produites par des organisations représentant des acteurs du secteur portuaire (ETF, ESPO) ou par les fonctionnaires de leur État membre respectif, des députés européens contredisent l'image des ports véhiculés par la Commission depuis la publication du Livre vert de 1997 en les comparant à d'autres ports mondiaux en matière de performance – « les ports européens sont quoi qu'il en soit bien plus efficaces que les asiatiques »[801] – et de prix – les coûts de manutention de marchandises représentent la moitié de ceux de Singapour ou de Dubaï[802] – ou en affirmant qu'ils sont performants malgré l'absence de règles européennes les encadrant : « les ports seront tout simplement en mesure de poursuivre leur travail, comme ils le font depuis les 40 ou 50 dernières années, avec des taux de croissance spectaculaires dans de nombreux cas »[803].

Les députés argumentent également que la Commission « se trompe de concurrence »[804]. Objectant que la proposition législative de la Commission ne permettra pas de créer des conditions égales de concurrence entre les ports, la commission EMPL invite la Commission à se concentrer sur la concurrence entre les ports plutôt que la concurrence à l'intérieur des ports. À rebours des arguments des organisations représentant les acteurs du transport maritime (cf. chapitre 1), le rapporteur pour avis de la commission IMCO (GUE/NGL, Suède) estime que la concurrence intra-portuaire n'est pas le facteur principal motivant le choix de mode de transport des acteurs du transport de marchandises : « les flux de marchandises dépendent de la situation

[799] Intervention de Marianne Thyssen (PPE-DE, Pays-Bas) : « Si ceci ne signifie pas la fin du paquet portuaire ou ne met pas un terme au cheminement du paquet portuaire, nous saurons que nous devrons changer de tactique et choisir une approche totalement différente. Nous avons besoin d'une approche qui se concentre sur la résolution des vrais problèmes, d'une approche qui tienne dûment compte non seulement des biens d'investissements, mais aussi des personnes ».

[800] Intervention en séance plénière de Marianne Thyssen (PPE-DE, Belgique) : « nous attendons la publication d'une proposition qui se concentre sur la transparence financière des ports ».

[801] Intervention en séance plénière de Willi Piecyk (PSE, Allemagne), rapporteur fictif du groupe PSE lors des négociations de la proposition de directive de 2001.

[802] Intervention en séance plénière de Kurt Joachim Lauk (PPE-DE, Allemagne) : la Commission publie une « proposition qui vise à réduire les coûts alors que les coûts de manutention de marchandises représentent la moitié de ceux de Singapour ou de Dubaï ».

[803] Intervention en séance plénière de Saïd El Khadraoui (PSE, Belgique).

[804] Intervention en séance plénière de Willi Piecyk (PSE, Allemagne), rapporteur fictif du groupe PSE lors des négociations de la proposition de directive de 2001 : « on se trompe de concurrence ; on va offrir sur un plateau d'argent les ports européens aux compagnies asiatiques ».

géographique et des infrastructures sous forme de chenaux, de routes ferroviaires et de routes à destination et en provenance du port. Les infrastructures à l'intérieur du port jouent évidemment un grand rôle lorsque les navires accostent, mais le choix ne repose pas en premier lieu sur les conditions internes qu'offre le port. Cela a pour conséquence que le facteur décisif n'est pas la concurrence à l'intérieur du port sans une concurrence entre les autres ports ». Elle accuse la Commission de réglementer pour réglementer sans prendre en considération les « besoins réels » des secteurs portuaire et maritime. Lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les députés européens membres de la commission TRAN participant aux négociations reprochent de nouveau de confondre la concurrence intra- et interportuaire.

En sus de contredire le problème qu'identifie la Commission dans le secteur portuaire, les députés européens contestent les moyens proposés par la Commission pour parvenir à l'objectif de politique publique qu'elle propose. Les députés européens soutenant la libéralisation comme objectif de politique, comme ceux la rejetant, prédisent que la proposition de directive de 2004 va produire des effets inverses à l'objectif initial de la Commission. Reprenant le cadrage des organisations représentant les acteurs du transport maritime, des autorités portuaires et des opérateurs de terminaux, des députés européens, membres plutôt de groupes de droite regrettent que les dispositions de la nouvelle proposition de directive de la Commission ne permettent pas d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Inversement, des députés européens membres de groupes de gauche dénoncent que la Commission néglige les effets négatifs que la mise en œuvre de la libéralisation engendrera : *cherry-picking* (cf. chapitre 1), atteinte à la sécurité des opérations portuaires, diminution des qualifications des travailleurs portuaires, dégradation des conditions de travail, etc. Des députés européens critiquent également la Commission pour mettre en œuvre la libéralisation dans le secteur portuaire sans prendre en considération ses spécificités : « Un port c'est d'abord un site, c'est un site stratégique, ce n'est pas un libre-service, ce n'est pas un supermarché »[805][806]. La particularité du secteur portuaire est également mise en avant par les organisations nationales représentant les autorités portuaires dans le cadre

[805] Intervention en séance plénière de Gilles Savary (PSE, France) : « il y a les problèmes de l'hyperconcentration en mer du Nord, de la saturation, de la désorganisation des flux routiers sur le continent, de la sécurité des détroits – on voit ce qui s'est passé encore dans le Pas-de-Calais – de l'aménagement du territoire. Un port c'est d'abord un site, c'est un site stratégique, ce n'est pas un libre-service, ce n'est pas un supermarché ».

[806] Les organisations représentant les autorités portuaires affirment que les ports ne sont pas des acteurs socio-économiques comme les autres en ce qu'ils supportent des missions d'intérêt général sans en être compensés pour la très grande majorité d'entre elles. Elles rappellent qu'ils remplissent des missions régaliennes (aménagement du territoire, de police de la navigation, ou de garantie d'accès pour les opérateurs de transport), qu'ils participent au développement économique et social du territoire qu'ils desservent, qu'ils jouent un rôle dans l'approvisionnement du pays.

des procédures d'infraction lancées par la Commission concernant l'exonération du paiement de l'impôt sur les sociétés dont bénéficient les ports de plusieurs États membres (cf. chapitre 7)[807]. Les commissions EMPL et IMCO reprochent à la Commission d'emprunter un moyen – l'auto-assistance – à d'autres secteurs et de le mettre en œuvre dans le secteur portuaire, sans prendre en considération les spécificités de l'environnement portuaire. La rapporteure pour avis de la commission IMCO objecte que, contrairement aux services aéroportuaires, les services techniques nautiques ne sont pas des services commerciaux, mais des services remplissant des obligations de service public. S'appuyant sur l'expertise qu'ils recueillent des représentants des acteurs portuaires et maritimes et du « terrain », des députés européens questionnent la légitimité de la Commission à définir l'intérêt général.

Après avoir montré comment les députés européens critiquent le problème et les solutions de politique publique que la Commission formule, nous étudions comment les députés européens se servent du principe de subsidiarité afin de maintenir le statu quo dans le secteur portuaire.

Non-respect du principe de subsidiarité

Alors que les amendements relatifs au principe de subsidiarité sont usuellement l'apanage des députés européens membres de groupes souverainistes et eurosceptiques[808], des députés européens des « grands » groupes mobilisent des arguments relatifs à la subsidiarité dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004.

Ils reprochent à la Commission de ne pas tenir compte de la diversité des ports. Par opposition au « règlement européen centralisé »[809] – la proposition de directive de 2004 – que la Commission propose, ils appellent à ce que les règles encadrant l'environnement portuaire

[807] Tandis que la Commission n'opère pas de distinction entre les ports, les organisations représentant les autorités portuaires insistent sur la diversité des modèles selon lesquels les ports sont organisés et administrés. Tandis que la Commission et les acteurs du transport maritime considèrent les ports comme des entités commerciales dégageant des bénéfices, les organisations représentant les autorités portuaires défendent qu'elles remplissent avant tout des missions de service public.

[808] Brack, Nathalie. « S'opposer au sein du Parlement européen : le cas des eurosceptiques », *Revue internationale de politique comparée*, volume 18, n°2, 2011, pp. 131-147.

Nathalie Brack affirme qu'« une proportion significative » des amendements déposés par les députés européens de ces groupes politiques porte sur le respect du principe de subsidiarité.

[809] Interventions en séance plénière de Ewa Hedkvist Petersen (PSE, Suède) : « de nombreux ports européens sont prospères comme – je le sais – dans le cas de mon propre pays, la Suède. Les ports se développent et les solutions flexibles sont nombreuses ».

soient décidées par les États membres – « les États membres doivent réglementer le fonctionnement interne de leurs ports »[810] – entre les acteurs du secteur portuaire : « Les ports se développent et les solutions flexibles sont nombreuses »[811]. Ce faisant, ils reprennent une demande formulée par la Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF) dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001 (cf. chapitre 1) et des organisations représentant les autorités portuaires qui s'opposent à l'édiction d'une législation européenne. À l'image des débats précédant et suivant le vote de la proposition de directive de 2004, la diversité des modèles d'organisation des ports au sein de l'Union européenne est une thématique centrale des débats en commission TRAN lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Les prises de parole des députés européens en séance plénière illustrent une tendance des acteurs administratifs et politiques européens du Conseil et du Parlement, mise en évidence par des travaux analysant le droit européen concernant les organismes génétiquement modifiés (OGM)[812], à renationaliser des politiques publiques européennes, dans le sens où la définition de certaines dispositions est laissée aux acteurs administratifs et politiques nationaux, afin d'accroître la marge de manœuvre des États membres dans leur application.

Après avoir montré comment les députés européens membres de tous les groupes politiques contestent le pouvoir d'initiative de la Commission, nous examinons comment les députés européens de groupes politiques de gauche réinvestissent le discours sur l'Europe sociale.

Mobilisation du discours lié à l'Europe sociale

Alors que les organisations représentant les travailleurs portuaires minimisent le recours à ce type de discours pour obtenir de députés européens de groupes politiques soutenant la libéralisation qu'ils déposent des amendements restreignant l'ouverture à la concurrence des services portuaires, voire qu'ils votent contre la proposition de directive de la Commission, les députés européens des groupes de gauche réinvestissent le discours lié à l'Europe sociale.

[810] Intervention en séance plénière de David Martin (PSE, Royaume-Uni) : « les États membres doivent réglementer le fonctionnement interne de leurs ports ».

[811] Intervention en séance plénière de Ewa Hedkvist Petersen (PSE, Suède).

[812] Brosset, Estelle. « Le droit de l'Union européenne des OGM : entre harmonisation et renationalisation », dans Brosset, Estelle (dir.), *Droit et biotechnologies*, Cahier du Sud-Est de droit de la santé, Les études hospitalières, 2012, pp. 41-75.

Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les organisations représentant les travailleurs portuaires établissaient un parallèle avec les gens de mer pour alerter les députés européens des effets de la libéralisation sur la sécurité des effets portuaires et pour décrire le futur des ports, qui se transformeraient en ports de complaisance. Déplaçant les enjeux de leur mobilisation, ils n'associent pas la prise en charge de services portuaires par les gens de mer comme une perte d'emploi. Si les députés européens déposent des amendements concernant les droits du travail, ils n'invoquent pas ce parallèle dans les justifications accompagnant les amendements qu'ils déposent en commission parlementaire, ou en plénière, ou lorsqu'ils s'expriment en commission parlementaire ou lors des débats en séance plénière.

À l'inverse, lors des négociations de la proposition de directive de 2004 – similairement à l'image du plombier polonais convoquée dans le cadre des négociations de la directive « services » – des députés européens membres de groupes politiques de gauche convoquent l'image du marin philippin qu'ils opposent aux marins européens qualifiés[813] : les travailleurs portuaires européens, « hautement qualifiés »[814], des « spécialistes qualifiés »[815] sont remplacés par des « profanes »[816]. Contrairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, ils associent la libéralisation à la récupération par des marins étrangers d'emplois qui étaient assurés par des travailleurs européens qualifiés. A contrario, des députés européens mobilisent ce même motif pour justifier la nécessité d'établir un cadre européen pour éviter les « risque[s] de concurrence déloyale de l'Est »[817]. Réinvestissant le discours de l'Europe sociale, les députés européens des groupes de gauche appellent à « préserv[er] [le] modèle social européen »[818] et

[813] Intervention en séance plénière de Gilles Savary (PSE, France) : « le texte est socialement inacceptable et dangereux : il va encourager nos ports à embaucher des Philippins et des Malais pour être compétitif, il revient en réalité à donner raison à Irish Ferries au mois de juin ». Le débarquement des passagers d'un ferry opéré par Irish Ferries est empêché le 10 juin 2005 par des travailleurs portuaires pour protester contre le licenciement par l'entreprise de 187 marins irlandais, et leur remplacement par des Lettons, Estoniens, Polonais, Maliens et Philippins.

[814] Intervention en séance plénière de Richard Howitt (PSE, Royaume-Uni) : « le remplacement de travailleurs hautement qualifiés et formés par le personnel des navires pour charger et décharger les marchandises entraînera d'office des accidents ».

[815] Intervention en séance plénière de Erik Meijer (GUE/NGL, Pays-Bas) : « des spécialistes qualifiés pourraient bien être remplacés par le personnel naviguant bon marché de l'étranger ».

[816] Intervention en séance plénière de Marie-Arlette Carlotti (PSE, France) : « par l'auto-assistance, qui permet de faire réaliser par des « profanes » la manutention et le fret, elle introduit le dumping social et met en cause la sécurité ».

[817] Intervention en séance plénière de Marcello Vernola (PPE-DE, Italie) : « nous devons clarifier les règles de compétitivité à cause du risque de concurrence déloyale de l'Est et, plus important encore, nous devons réaffirmer les garanties environnementales pour la Méditerranée, prise d'assaut par les opérateurs qui ne respectent pas la législation communautaire sur l'environnement ».

[818] Intervention en séance plénière de Willi Piecyk (PSE, Allemagne), rapporteur fictif du groupe PSE lors des négociations de la proposition de directive de 2001 ajoute que « de nombreux emplois qualifiés sont en jeu ».

à « envoy[er] un signal fort, celui que [le Parlement] construi[t] une Europe sociale et non un système sans conscience »[819].

Dans cette partie, nous avons montré comment, à la différence des négociations de la proposition de directive de 2001, des députés européens membres de tous les groupes politiques mobilisent un discours eurocritique. Le discours eurosceptique constitue le point de ralliement de députés européens s'opposant à la proposition de directive de 2004, appartenant à des groupes politiques qui ne partagent pas la même ligne politique sur l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 montrent comment le cadrage des parties prenantes participe à façonner les discours des députés européens, et comment leur perception évolue dans le temps en fonction des représentants d'intérêts qu'ils rencontrent.

Les débats en session plénière montrent que pour les députés européens l'enjeu des négociations de la proposition de directive dépasse le secteur des services portuaires. Sous l'effet conjugué du contexte dans lequel la nouvelle tentative de la Commission est publiée et le cadrage de la plupart des organisations représentant les acteurs des secteurs portuaire et maritime, les débats précédant et suivant le vote de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement ne concernent plus les effets de la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire. En votant en faveur des amendements proposant de rejeter la proposition de directive de 2004, les députés européens remettent autant en question la libéralisation comme objectif de politique publique qu'ils ne luttent avec les fonctionnaires de la Commission pour être reconnus comme légitimes pour définir l'intérêt général.

Conclusion

Alors que l'accord interinstitutionnel était rejeté par une courte majorité (229 voix contre, 211 voix pour et 16 abstentions), la proposition de directive de 2004 est largement rejetée dès la première lecture par 120 voix pour, 532 contre et 25 abstentions. Ce quatrième chapitre a

[819] Intervention en séance plénière de Joseph Muscat (PSE, Malte).

cherché à démontrer comment l'émergence d'un réseau sur enjeu participe au rejet (plus large) de la proposition de directive de 2004. À sa publication, la majorité des acteurs portuaires et maritimes, même ceux qui tireraient avantage de la libéralisation des services portuaires, est opposée à cette nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Nous avons établi que les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens ne sont, en conséquence, et contrairement aux négociations de la proposition de directive de 2001, plus exposés à des positions variées concernant la libéralisation. Des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens qui soutiennent la libéralisation comme objectif de politique sont invités à rejeter la proposition de directive de 2004 par des représentants d'organisations dont les préférences sont usuellement alignées sur les leurs concernant la libéralisation, des représentants qu'ils reconnaissent comme des experts, et des représentants invoquant des arguments – économiques – auxquels ils sont réceptifs. La différence que nous observons entre les négociations de la proposition de directive de 2001 et celles de la position de directive de 2004 dans l'attitude de vote des députés européens appartenant à des groupes de droite (PPE-DE et ADLE) et la position des gouvernements confirment que les préférences d'organisations allant à rebours de la ligne politique d'acteurs politiques sont davantage susceptibles d'être soutenues si elles sont défendues par des « permanents »[820]. Nous avons également expliqué la progression de l'opposition à la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire par l'accroissement du nombre de députés officiellement impliqués dans les négociations de la proposition de directive de 2004. Alors que seuls les députés européens membres de la commission TREN construisaient la position de négociation du Parlement lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les députés européens de deux commissions parlementaires participent à rédiger un avis. Le nombre de députés européens impliqués dans les négociations s'élargissant, le nombre de députés européens exposés aux arguments des représentants des acteurs portuaires et maritimes augmente. Nous avons enfin mis en évidence que les députés européens de tous groupes politiques votent moins contre la mise en œuvre sectorielle de la libéralisation qu'ils ne contestent la légitimité de la Commission à définir l'intérêt général. Les représentants des travailleurs portuaires exploitent la montée de la contestation de la légitimité de la Commission à définir l'intérêt général et l'affirmation d'acteurs concurrents (acteurs sociaux, Parlement, les

[820] Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012.

États membres) au profit des préférences des organisations qu'ils représentent dans les négociations de la proposition de directive de 2004.

L'analyse de la mobilisation des opposants à la libéralisation des services portuaires lors des négociations de la proposition de directive de 2004 donne à voir les différentes stratégies d'investissement[821] qui s'opèrent après une première expérience de mobilisation lors des négociations de la proposition de directive de 2001. Bien qu'ayant fait l'expérience de l'Europe, les organisations représentant les pilotes maritimes et les lamaneurs ne révisent pas leur stratégie de représentation à Bruxelles. Au sein de ces organisations, la représentation d'intérêts continue d'être assurée par des « intermittents ». À l'inverse, à l'issue des négociations de la proposition de directive de 2001, l'organisation européenne représentant les travailleurs portuaires à Bruxelles recrute un « permanent » de la représentation d'intérêts. Le recrutement d'un profil doté de ressources et maîtrisant des pratiques adaptées au champ de l'eurocratie permet à cette organisation de développer sa propre expertise ajustée à l'espace européen. Ce faisant, elle s'émancipe de ses membres nationaux, dont elle ne dépend plus des réseaux et de l'investissement, ainsi que d'une autre organisation internationale concurrente revendiquant défendre les intérêts des travailleurs portuaires[822].

Plutôt qu'un « moment »[823], l'analyse des négociations de la proposition de directive de 2004 a permis de mettre en évidence que le recours à des modes d'action contestataires peut être inclus dans une stratégie de représentation, et que les actions contestataires produisent des effets durables et contraignent la position d'autres acteurs se mobilisant à Bruxelles. Elle montre comment des acteurs sociaux renoncent à une politique publique dont ils bénéficieraient pourtant.

[821] Morival, Yohann. « « L'Europe dérange l'organigramme ». Le travail de l'Europe au sein des organisations patronales françaises depuis 1956 », *Politique européenne*, volume 57, n°3, 2017, pp. 116-141.

[822] Crochemore, Kevin. « Le paradoxe syndical européen : les tensions entre échelons européen et international au sein de la fédération internationale des travailleurs des transport », *Revue d'études comparatives Est-Ouest, volume 4, n°4*, 2019, pp. 41-68.

[823] Lefébure, Pierre et Lagneau, Eric, « Le moment Vilvorde : action protestataire et espace public européen », dans Balme, Richard, Chabanet, Didier et Wright, Vincent (dir.), *L'Action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 495–529.

Partie 2 : les négociations de la proposition du règlement « services portuaires »

Chapitre 5. Les opposants échouent à concurrencer de nouveau le cadrage de la Commission

Introduction

Le 23 mai 2013, sept ans après le rejet en 1ère lecture de la proposition de directive de 2004 par le Parlement réuni en séance plénière, la Commission publie une proposition de règlement relatif à l'accès au marché des services portuaires et à la transparence financière des ports - dit règlement « services portuaires »[824]. Eu égard à celles des précédentes propositions, la Commission édulcore les dispositions relatives à la libéralisation de sa nouvelle proposition visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires. Par exemple, alors qu'elle faisait clairement référence à la libéralisation dans la formulation des objectifs des propositions de 2001 et de 2004 – « la liberté de prestation de services portuaires dans les ports maritimes s'applique aux fournisseurs de services portuaires »[825] – la Commission emploie un libellé plus vague dans la proposition de 2013, indiquant établir « un cadre clair pour l'accès au marché des services portuaires ». Si la Commission emploie un vocabulaire feutré pour formuler les objectifs de sa proposition de 2013, le titre et le premier paragraphe de l'article 3 mentionnent toutefois explicitement la libre prestation de service[826]. Par ailleurs, le cadrage du problème demeure analogue à celui auquel la Commission recourait lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004 : les ports ne sont pas attractifs étant donné que les services portuaires prestés aux utilisateurs du port pour entrer et sortir du port sont trop chers et insuffisamment qualitatifs ; la libéralisation résoudra les problèmes d'attractivité des ports et

[824] Union européenne, Règlement 2017/352 du 15 février 2017 Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports, 15 février 2017.

[825] Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, Bruxelles, COM(2004) 654 final, article 1, 13 octobre 2004.

[826] À l'exception de l'article relatif à l'objectif, les propositions de 2001 et de 2004 font également un usage limité des références à la libéralisation des services portuaires. En outre, aucun des titres des trois propositions ne comprend de termes directement en lien avec la libéralisation.

de compétitivité du transport maritime en entraînant une diminution des coûts d'escale dont s'acquittent les utilisateurs du port, et en augmentant la qualité des services prestés. En comparaison avec les propositions de 2001 et de 2004, la Commission recalibre néanmoins les moyens pour mettre en œuvre cet objectif de politique publique.

Dans la première partie, nous avons montré comment, dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, en déplaçant les enjeux de leur mobilisation, les organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires parviennent à modifier le cadrage autour de la libéralisation de telle sorte que les membres de la commission TREN[827] déposent des amendements reprenant leurs préférences, que le Parlement entérine ensuite en session plénière.

Lors des négociations de la proposition du règlement relatif à l'accès au marché des services portuaires et à la transparence financière des ports – dit règlement « services portuaires »[828] – les représentants à Bruxelles des opposants à la libéralisation des services portuaires – les organisations européennes ETF (travailleurs portuaires), EBA (lamaneurs), EMPA (pilotes maritimes) et ETA (entreprises de remorquage) et leurs membres nationaux[829] – emploient un cadrage similaire à celui déployé lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004. Premièrement, pour contester la libéralisation des services portuaires, ils associent de nouveau la libéralisation à la remise en question de la sécurité des opérations portuaires. Par exemple, les représentants des intérêts des pilotes maritimes argumentent que la libéralisation engendrerait l'entrée sur le marché de nouveaux entrants, qui, pour être plus compétitifs que les opérateurs historiques sur le montant des redevances de services portuaires, emploieraient du

[827] La commission parlementaire est dénommée TRAN pour « Transport et Tourisme » lors des mandatures 2004-2009, 2009-2014 et 2014-2019.

[828] Union européenne, Règlement 2017/352 du 15 février 2017 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports, 15 février 2017.

[829] Dans le cadre de notre participation aux négociations du règlement « services portuaires » en tant que représentante d'intérêts de deux acteurs portuaires français, nous avons principalement interagi à Bruxelles avec les représentants d'intérêts d'autres acteurs portuaires français. Dans le cadre des recherches que nous avons conduites a posteriori, notamment à partir du registre de transparence, nous n'avons pas pu identifier les organisations nationales représentant des opposants à la libéralisation des services s'étant mobilisés à Bruxelles en leur nom dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». En l'absence d'inscription au registre de transparence, ou de déclaration au registre, le cas échéant, par le cabinet d'avocat ou de lobbying auxquels elles sous-traitent la représentation de leurs intérêts à Bruxelles, ou si, dans les cas où elles en détiennent un, leur site internet ne donne pas à voir une preuve de leur mobilisation à Bruxelles, nous ne pouvons pas les identifier.

personnel moins qualifié, compromettant ainsi la sécurité des opérations portuaires[830]. Deuxièmement, alors que le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » de la Direction générale chargée de la Mobilité et des Transports (DG MOVE) de la Commission défendent[831] que cette nouvelle proposition servira de cadre protecteur pour les travailleurs portuaires en cas d'ouverture du marché des services portuaires[832], la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) objecte, au contraire, que la proposition du règlement « services portuaires » est une nouvelle tentative de la Commission d'amenuiser les droits des travailleurs portuaires. Pour soutenir son argument, la Fédération minimise la portée de l'article 10 relatif aux droits des travailleurs de la proposition de 2013 en niant la substantialité du nouvel article[833] – la Commission se contenterait de reprendre des législations déjà en vigueur telles que la directive relative au transfert du personnel[834] – et en alléguant que la possibilité donnée aux autorités portuaires de prendre « une mesure d'urgence » en cas de ou à l'aune d'une « perturbation de services portuaires faisant l'objet d'une obligation de service public » constitue une attaque[835] au droit de grève des travailleurs portuaires[836]. Enfin, les opposants à la libéralisation des services portuaires disqualifient la nécessité de cette nouvelle proposition en contestant de nouveau l'utilité économique de libéraliser les services portuaires, en insistant sur la disproportion du recours à un instrument législatif eu égard aux dispositions de la proposition, et en jouant sur la rivalité institutionnelle. Les opposants à la libéralisation des services portuaires objectent ainsi qu'il n'y a « pas besoin de réparer quelque chose qui n'est

[830] Contestant cet argumentaire, l'association européenne représentant les armateurs (ECSA), dans les papiers de positions qu'elle fait circuler aux acteurs institutionnels dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », minimise le rôle des pilotes dans l'entrée et la sortie des navires. Arguant que le capitaine reste légalement responsable de la sécurité des opérations portuaires et de son navire, ECSA cantonne les pilotes maritimes à un rôle de « conseillers ».

[831] Entretien avec un fonctionnaire de la Commission européenne, Bruxelles, le 17 mai 2017.

[832] Contrairement à la proposition de 2001, la Commission ne propose pas un nombre minimal de prestataires par service et par port. La proposition de 2013 conditionne au contraire l'accès au marché des services portuaires au respect d'une liste de critères, prévoit de limiter le nombre de prestataires selon une liste de critères fermée, aménage la possibilité pour les autorités portuaires d'imposer des obligations de services portuaires.

[833] ETF objecte que, similairement aux dispositions de la proposition de 2004, la Commission reste à nouveau évasive concernant les normes sociales que les prestataires de services portuaires doivent respecter (article 8, paragraphe 3, lié à l'article 7, paragraphe 3).

[834] Union européenne, Conseil de l'Union européenne, Directive 2001/23/CE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements, 12 mars 2001.

[835] La Fédération critique le caractère flou et interprétatif du paragraphe sur le droit de grève des travailleurs portuaires inclus dans l'article 8 dédié aux obligations de service public (OSP). La Commission dispose qu'en cas « de perturbation » ou cas « de risque imminent qu'une telle situation se produise », l'autorité compétente peut « prendre une mesure d'urgence » pour les services portuaires soumis à une obligation de service public. ETF dénonce auprès des colégislateurs que cette disposition porte atteinte, sans le dire, au droit de grève dans la mesure où la nature des « perturbations », et les conditions et modalités des « mesures d'urgence » ne sont pas définies.

[836] European Transport workers Federation, « ETF adopts its position on Port Services Regulation », dans European Transport workers Federation – News, [en ligne], https://www.etf-europe.org/etf-adopts-its-position-on-port-services-regulation/ (page consultée le 13 octobre 2022).

pas cassé »[837] : les services de manutention de marchandises sont déjà ouverts à la concurrence dans la plupart des ports, et la taille du marché – insuffisante pour qu'un autre prestataire de service technique nautique puisse opérer de manière économiquement viable – explique la plupart des situations de monopole. De plus, les prestataires de services techniques nautiques[838] arguent que la Commission contrevient au principe de proportionnalité en publiant une proposition de laquelle les manutentionnaires de marchandises sont partiellement[839] exclus[840] alors que les services de manutention de marchandises représentent la part principale des coûts d'escale[841]. Enfin, comme lors des négociations de la proposition de 2004, ETF exploite la concurrence entre les institutions à définir l'intérêt général (cf. chapitres 3 et 4). À cette fin, elle rappelle qu'en publiant une nouvelle proposition visant à ouvrir à la concurrence les services portuaires – alors que le Parlement a déjà rejeté les deux précédentes tentatives – la Commission – institution non élue – ignore une fois de plus la position du Parlement, la seule institution européenne directement élue par les citoyens européens. À cet effet, ETF affirme que « le Parlement européen doit être fier du rejet des propositions de 2001 et de 2004 »[842].

[837] European Transport workers Federation, « Seafarer and Docker union leaders warn European Commission over euro ports plans », dans European Transport workers Federation – News, [en ligne], https://www.etf-europe.org/seafarer-and-docker-union-leaders-warn-european-commission-over-euro-ports-plans/ (page consultée le 13 octobre 2022).

[838] Les services techniques nautiques correspondent aux services de pilotage, de lamanage et de remorquage. À la demande de son Président, l'association européenne représentant les entreprises de dragage n'effectue pas de lobbying dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Contrairement aux pilotes maritimes, aux lamaneurs et aux remorqueurs, les entreprises de dragage soutiennent l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Dans le cadre de notre participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » en tant que représentante d'intérêts pour deux parties prenantes nationales du secteur portuaire, nous n'avons pas croisé de représentant – national ou européen – des intérêts des prestataires de service de soutage, également visé par le champ d'application de la proposition. De plus, aucune organisation – nationale ou européenne représentant les intérêts à Bruxelles des prestataires de service de soutage n'est enregistrée au registre de transparence.

[839] Si les manutentionnaires de marchandises sont exclus du volet « libéralisation » de la proposition, ils sont couverts par les dispositions relatives à la transparence financière des ports.

[840] ETF conteste également la mise en œuvre de la libéralisation des services portuaires par le biais d'un instrument législatif alors que Commission lance déjà des procédures d'infraction au cas par cas. Toutefois, la Fédération évite de relever la disproportion de la proposition : sur la base de cet argument, les colégislateurs pourraient réintégrer la manutention de marchandises à la liste des services portuaires couverts par le champ d'application de la proposition ou du volet « libéralisation ».

[841] PwC et Panteia pour la Commission européenne, *Final Report Study aimed at supporting an impact assessment on: "Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU*, publiée en juillet 2013, [consulté le 6 février 2020, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2013-07-ia-port-services.pdf.

[842] Livia Spera lors de l'audition publique du 29 janvier 2014 organisée au Parlement par le groupe GUE/NGL sur la libéralisation des services portuaires.

European Transport workers Federation, « ETF presents opinion on port liberalisation in public hearing », dans European Transport workers Federation – News, [en ligne], https://www.etf-europe.org/etf-presents-opinion-on-port-liberalisation-in-public-hearing/ (page consultée le 13 octobre 2022).

Sous la mandature 2009-2014[843], dans la position de négociation du Parlement qui n'est finalement pas portée au vote en commission TRAN[844], le rapporteur et les rapporteurs fictifs[845] abondent partiellement dans le sens des organisations représentant les opposants à la libéralisation en complétant la liste des exigences minimales que doivent respecter les prestataires pour accéder au marché des services portuaires, la liste des critères justifiant la limitation du nombre de prestataires de services, et la liste des situations pouvant requérir l'imposition d'une obligation de service public[846]. De plus, la disposition de l'article 8 relatif aux obligations de service public (OSP) qu'ETF interprète comme une remise en question du droit de grève des travailleurs portuaires est modifiée : il est précisé que les actions collectives, dont le droit de grève, ne sont pas considérées comme des perturbations pouvant donner lieu à des mesures d'urgence. Toutefois, la position de négociation non portée au vote en commission TRAN va également à rebours des préférences des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires. Ainsi, alors que les lamaneurs demandent également leur exclusion du volet « libéralisation » de la proposition, seuls les pilotes maritimes en sont exclus. De plus, comme lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, si le rapporteur et les rapporteurs fictifs s'entendent sur des critères restreignant l'accès au marché des services portuaires, ils maintiennent la libéralisation comme objectif de politique publique. Par conséquent, si des aménagements sont prévus, la libéralisation comme mode d'organisation des services portuaires constitue la règle et non l'exception. Par ailleurs, le rapporteur et les rapporteurs fictifs enrichissent à la marge l'article 10 relatif au droit des travailleurs portuaires[847]. Enfin, en dépit de déclarations de plusieurs membres de la

[843] Publiée le 23 mai 2013, moins d'un an avant les élections européennes de 2014 (22 au 25 mai 2014), les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » se déroulent sous deux législatures (2009-2014 et 2014-2019).

[844] Le 17 mars 2014, le Président de la commission TRAN, Brian Simpson (S&D, Royaume-Uni) annonce – la veille du vote du rapport Fleckenstein en commission – la suspension des travaux de la commission sur la proposition du règlement « services portuaires ». Les négociations en commission TRAN reprennent sous la mandature suivante.

Nous disposons d'informations limitées sur les négociations en groupe de travail « transport maritime » du Conseil de l'UE entre mai 2013 et mars 2014. Dans un document préparatoire du Conseil « Transports, télécommunications et énergie » du 5 juin 2014 envoyé aux représentants permanents des États membres, la Présidence grecque du Conseil indique que certains États membres – sans préciser lesquels – s'interrogent sur « la valeur ajoutée de la proposition […] étant donné que les services de manutention de marchandises et les services passagers sont exclus » du volet « libéralisation » de la proposition. Inversement, « un grand nombre d'États membres », qui ne sont pas non plus identifiés, « ont proposé des exclusions supplémentaires pour les services portuaires, d'abord et avant tout pour les services liés aux aspects de sécurité (pilotage) et aux infrastructures portuaires (dragage) ».

[845] Le rapporteur et les rapporteurs en commission TRAN sous la mandature 2009-2014 s'entendent sur des amendements de compromis, qui devaient être portés au vote le 18 mars 2014.

[846] Ces ajouts sont soutenus par les prestataires de services portuaires afin que les nouveaux entrants soient soumis aux mêmes règles que les prestataires historiques, et par les autorités portuaires dans l'objectif de conserver leur autorité sur l'organisation des ports et des services prestés dans l'enceinte des ports.

[847] La commission TRAN ajoute notamment que le règlement ne doit pas porter préjudice aux conventions collectives applicables dans l'État membre dans lequel le port est situé ; précise les législations que les nouveaux entrants sur le marché doivent respecter (les accords collectifs conclus aux niveaux local, régional, national et

commission TRAN dans ce sens[848], et alors que les négociations de la proposition de 2004 avaient tourné court dès les travaux en commission TRAN[849], le rejet ne fait pas l'unanimité au sein de la commission TRAN, seuls trois amendements proposant de rejeter la proposition du règlement « services portuaires » ayant été déposés[850].

Ainsi, contrairement aux négociations des propositions de 2001 et de 2004, et alors que le rapporteur désigné en commission TRAN appartient au groupe S&D – dont la ligne politique sur la libéralisation est davantage alignée sur les préférences des opposants à libéralisation que celle du groupe (PPE-DE) du rapporteur désigné lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004 – le Parlement n'apparaît pas être sous la mandature 2009-2014 le lieu de redéfinition des enjeux de politique publique. Alors que la libéralisation est toujours l'un des deux objectifs de politique publique de la proposition du règlement « services portuaires », et bien que le cadrage discursif des opposants à la libéralisation des services portuaires soit similaire à celui déployé lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, comment expliquer qu'à l'exception des organisations représentant les pilotes maritimes, qui obtiennent leur exclusion du volet « libéralisation » au nom de la sécurité des opérations portuaires, les organisations

européen, la directive 2002/14/CE relative à l'information et à la consultation des travailleurs dans l'Union européenne, et la directive 2001/23/CE relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements, ou de parties d'entreprises ou d'établissements.

Des membres des groupes PPE, ADLE et ECR siégeant en commission TRAN argumentent que le règlement n'est pas le lieu pour légiférer sur les droits sociaux et du travail des travailleurs portuaires. Ils soutiennent que le comité pour le dialogue social sectoriel dédié aux ports, créé concomitamment à la publication de la proposition du règlement « services portuaires », est un espace plus approprié aux négociations entre les organisations représentant les travailleurs portuaires et les organisations représentant les employeurs des travailleurs portuaires (FEPORT et ESPO).

[848] « Le rapporteur [Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne)] a travaillé d'arrache-pied sur ce sujet [la proposition de règlement « services portuaires »] pour essayer de tirer une quelconque substantielle moelle, mais je crois qu'il est vrai aussi que nous sommes nombreux à éprouver un sentiment de rejet pour la troisième fois. […] Avant même de faire passer la proposition au Conseil ou ailleurs, il y a vraiment une question de crédibilité. On est en train d'adopter une loi juste pour le plaisir de le faire. […] Si vous [interjection à destination du représentant de la Commission européenne intervenant en commission TRAN] n'arrivez pas à nous convaincre, vous devriez vous demander s'il ne faudrait pas retirer cette proposition » (Brian Simpson (S&D, Royaume-Uni), président de la commission TRAN lors de l'échange de vues sur le projet de rapport du rapporteur, le 25 novembre 2013 (traduction de l'auteure)). À l'image du président de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014, Brian Simpson (S&D, Royaume-Uni), les députés européens impliqués dans les négociations, sur la base de leurs échanges avec les parties prenantes du secteur portuaire, questionnent la nécessité de publier une troisième proposition relative aux services portuaires alors que le Parlement a rejeté les deux premières tentatives.

[849] Les amendements proposant de rejeter la proposition de la Commission ne sont pas adoptés. Toutefois, alors que les amendements de compromis et d'autres amendements déposés en commission TRAN non couverts par les amendements de compromis sont adoptés, le rapport de Georg Jarzembowski (PPE-DE, Allemagne) n'obtient finalement pas de majorité en commission TRAN. La proposition de la Commission de 2004 est ainsi soumise – la commission TRAN ayant adopté la résolution législative « approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée » – sous sa forme initiale au vote en première lecture au Parlement réuni en session plénière.

[850] L'amendement 85 est cosigné par la rapporteure fictive du groupe GUE/NGL et un député européen britannique membre du groupe Verts/ALE, l'amendement 86 est cosigné par trois députés européens polonais du groupe PPE – les autorités portuaires polonaises s'opposent à la proposition du règlement « services portuaires » - et l'amendement 87 est déposé par un député européen britannique du groupe ECR ; comme leurs homologues polonaises, les organisations représentant les ports britanniques expriment leur opposition à la proposition du règlement « services portuaires ».

représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires ne parviennent pas à recadrer les enjeux de cette nouvelle proposition sous la mandature 2009-2014 ?

Ce chapitre fait hypothèse que cet échec tient aux effets du recalibrage des dispositions relatives à la libéralisation de la proposition de 2013 de la Commission sur la mobilisation des opposants à la libéralisation des services portuaires. Nous analysons d'abord comment l'édulcoration des dispositions de cette troisième proposition en matière de libéralisation eu égard aux précédentes – notamment avec la suppression de l'auto-assistance, et l'exclusion de facto des manutentionnaires de marchandises du volet « libéralisation » – affaiblit l'argumentaire des organisations représentant les opposants à la libéralisation des ports. Nous étudions ensuite les conséquences de la stratégie de la Commission pour éviter la réitération de la mobilisation des manutentionnaires de marchandises sur le profil des acteurs qui investissent Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Enfin, alors que le lobbying institutionnel s'impose comme le répertoire dominant, nous questionnons l'adaptation d'acteurs habituellement éloignés de Bruxelles et dépositaires de ressources faiblement européanisées aux modes d'action dans le champ de l'eurocratie.

Ajustement de la proposition pour affaiblir le cadrage des opposants

Cette première partie discute des effets de l'édulcoration des dispositions relatives à la libéralisation, de l'ajout de la transparence financière aux objectifs de la proposition, et du portage des fonctionnaires de la Direction générale chargée de la Mobilité et des Transports (DG MOVE) de la Commission sur la pénétration du cadrage des opposants à la libéralisation des services au sein de la commission TRAN.

Afin de limiter la probabilité d'un nouveau rejet, l'unité « ports et voies navigables » de la DG MOVE de la Commission – chargée des travaux préparatoires et de la rédaction de la proposition législative – modifie – eu égard à celles des propositions de 2001 et de 2004 – les dispositions de cette troisième tentative visant à libéraliser les services portuaires. Anticipant un rapport défavorable avec les organisations représentant les travailleurs portuaires, l'unité

« ports et voies navigables », tout en maintenant la libéralisation comme objectif de politique publique, remanie les moyens pour la mettre en œuvre. Ainsi, elle exclut la manutention de marchandises du volet « libéralisation » de la proposition du règlement « services portuaires » et inclut dans la proposition initiale de la Commission des dispositions répondant aux critiques formulées par les organisations représentant les travailleurs portuaires lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004 : suppression des dispositions relatives à l'auto-assistance ; ajout d'un article dédié à la sauvegarde des droits des travailleurs[851] ; et, concomitamment à la publication de la proposition du règlement, établissement du comité du dialogue social dans le secteur des ports. Après la publication de la proposition, afin de contenir la pénétration du cadrage des opposants à la libéralisation dans la commission TRAN, les fonctionnaires de la DG MOVE assurant le portage de la proposition en minimisent le volet « libéralisation ».

Un niveau de représentation inhabituel

Passée l'adoption d'une proposition par le collège des Commissaires et sa publication, les services techniques de la Commission conduisent au quotidien les négociations au nom de la Commission et s'assurent que les négociations – vote en plénière, en commission TRAN, au Conseil entre les États membres – se déroulent comme ils l'ont anticipé.

En commission parlementaire, la Commission peut être représentée par des fonctionnaires à différents niveaux hiérarchiques, le plus souvent au niveau de l'unité chargée de la conduite des travaux préparatoires et de la rédaction de la proposition ; le choix est laissé à l'appréciation des services. Au cours des réunions de la commission des transports et du tourisme (TRAN), comme le prévoit l'accord-cadre relatif à la coopération entre la Commission et le Parlement[852], le.s représentant.s de la Commission répond.ent aux questions adressées par les députés européens membres de la commission TRAN. Ce temps de parole – court, d'une durée allant de cinq à dix minutes – est utilisé comme tribune par les fonctionnaires s'exprimant au nom de la Commission afin d'en défendre les propositions publiées et répondre aux critiques des députés européens. Il s'agit également pour les députés européens d'une occasion de se livrer à des effets d'annonce. Les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » reconnaissent qu'il s'agit « d'un dossier objectivement difficile ; [...] au niveau européen avec des avis assez tranchés »[853].

Lors des négociations de la proposition de 2013, pour défendre sa position lors des réunions de la commission TRAN, la Commission est ainsi, contrairement à l'usage, systématiquement représentée à « haut niveau », c'est-à-dire par un Directeur d'une des Directions composant la Direction générale chargée de la Mobilité et des Transports (DG MOVE), à l'échelon n-2 du Directeur général de la DG MOVE. Par exemple, Jean-Éric Paquet, Directeur de la Direction B « *Réseau européen et mobilité* » de la DG MOVE de laquelle fait partie l'unité « ports et voies navigables » représente la Commission lors de la présentation de la proposition de 2013 en commission TRAN ; à son départ, son remplaçant, Olivier Onidi, également Directeur de la Direction C « Mobilité innovante

[851] Les propositions de directive de 2001 et de 2004 comprennent déjà un article relatif à la protection sociale (proposition de directive de 2001 : article 15 ; proposition de directive de 2004 : article 4). Par conséquent, entre les propositions de directive de 2001 et de 2004 et la proposition du règlement « services portuaires », le changement est davantage sémantique dans la mesure où le titre de l'article de la proposition du règlement « services portuaires » associe distinctement « sauvegarde » et « droits des travailleurs », et étant donné que les dispositions de cet article sont similaires à celles des propositions de directive de 2001 et de 2004.

[852] Union européenne. Commission européenne et Parlement européen. Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, Journal Officiel de l'Union européenne, 20 novembre 2010, paragraphes 45 et 50.

[853] Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.

et durable », représente à son tour la Commission à plusieurs reprises : lors de l'échange de vues sur le projet de rapport du rapporteur (26 novembre 2013 (projet de rapport Fleckenstein I) et 15 juin 2015 (projet de rapport Fleckenstein II)), à l'occasion d'un échange de vues en amont de la publication du projet de rapport Fleckenstein II (5 mai 2015), et dans le cadre d'un échange de vues sur les amendements (12 octobre 2015). S'ils ne s'expriment pas, le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » sont néanmoins présents en commission parlementaire à ses côtés. Le chef de l'unité « port et voies navigables » prend la parole au nom de la Commission à deux occasions : lors de la mini-audition relative à la proposition de règlement organisée par la commission TRAN le 5 novembre 2013 et à l'annonce officielle de la suspension des travaux de la commission TRAN sur la proposition de règlement (17 mars 2014).

En dépêchant le Directeur d'une des Directions composant la DG MOVE en lieu et place du chef d'unité ou de son adjoint, la Commission cherche à montrer que la proposition est supervisée au plus haut niveau. Alors que le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » affirment que la proposition aurait pu être adoptée avant les élections de 2014[854], le niveau auquel la Commission est représentée témoigne d'une fébrilité au sein de la DG MOVE, en particulier chez les membres de l'unité, dont la carrière pourrait souffrir du rejet de la troisième tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires (cf. chapitre 7).

Afin de limiter le dépôt d'amendements appelant au rejet de la proposition du règlement « services portuaires », l'unité « ports et voies navigables » satisfait également une demande formulée par le Parlement depuis la publication en 1997 du Livre vert relatifs aux ports et aux infrastructure maritimes. Elle ajoute à sa nouvelle proposition un autre objectif de politique publique – la transparence financière des ports – et un volet de la proposition afférent. Alors qu'ils tentent de dépassionner les débats autour du volet « libéralisation », les fonctionnaires de la DG MOVE assurant le portage de la proposition survalorisent les effets positifs du volet « transparence financière ».

Eu égard aux dispositions de cette nouvelle proposition, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » se disent confiants dans l'issue favorable des négociations[855], et escomptent une adoption avant la fin de la mandature 2009-2014[856].

[854] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[855] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[856] La publication de cette nouvelle proposition intervient un an avant les élections européennes ce qui laisse moins de douze mois – la dernière session plénière de la législature 2009-2014 est programmée du 14 au 17 avril 2014 – aux colégislateurs pour aboutir à l'adoption d'un compromis intra-institutionnel propre à chaque institution et d'un compromis interinstitutionnel sous la septième législature du Parlement européen (2009-2014), alors que la durée moyenne d'adoption en première lecture sous celle-ci est de 17 mois.

Anticipation d'un rapport défavorable avec les manutentionnaires de marchandises

Les organisations représentant les travailleurs portuaires s'appuyaient sur la similitude entre les dispositions des propositions de directive de 2001 et de 2004 pour dénoncer le caractère dogmatique de la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire. À la publication de la proposition du règlement « services portuaires », les fonctionnaires ayant participé à la rédaction du règlement « services portuaires » prennent leur distance avec les dispositions des propositions de directive de 2001 et de 2004 : « il faut dire que c'était [la libéralisation] fait dans une manière assez dure. Par exemple, dans la mesure où l'on avait fait une proposition où il devait y avoir au moins deux opérateurs portuaires, des opérateurs pour chaque service dans chaque port indépendamment de la taille. Donc des choses qui n'étaient pas très bien réfléchies »[857]. Alors que l'objectif de politique publique de la proposition du règlement « services portuaires » demeure identique à celui des précédentes tentatives de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, ils invoquent l'évolution du processus de construction des propositions législatives de la Commission pour justifier l'évolution des moyens pour l'atteindre.

> A l'époque, la façon de légiférer de la Commission européenne était différente. Moi j'ai vécu ça dans toute ma carrière. On faisait nos études. Vous savez le système classique est que vous avez un domaine, vous faites de la recherche fondamentale, surtout dans le cadre des programmes de recherche, surtout que le Transport et l'énergie, il y avait une RESEARCH DG qui avait des fonds pour la recherche. Ça c'est une opération qui dure… il y a un horizon de 7 ans. Parce que *by the time* [sic] que vous concevez, que vous faites l'appel à proposition, que vous évaluez, ça prend déjà 9 mois, et que vous signez, que le *consulting* [sic] commence, il y a toujours un retard. Donc c'est un processus qui dure au moins 7 ans. Donc il faut une longue haleine et une continuité. Après vous voyez ce que vous avez et vous complétez avec des études. Et ces études peuvent être des choses plus précises, aussi des analyses économiques. Et après vous légiférez. C'était à l'époque le système. Ce qui manque était la consultation large que l'on faite aujourd'hui. Ce n'était pas, jusqu'aux années 2000, ce n'était pas dans la culture. En plus on ne faisait pas *d'impact assessment* [sic]. On faisait des analyses économiques mais pas *l'impact assessment* [sic] chiffré comme on fait aujourd'hui pour chacun des

[857] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

> domaines, l'impact économique, social et environnemental et s'il y a d'autres… ça on ne le faisait pas ou de manière très superficielle. Maintenant, ça fait partie intégrante. c'était la façon de légiférer plus à la française qu'à l'anglaise. Le Royaume-Uni avait toujours la culture de la consultation large. On recevait les commentaires, et puis encore, et ainsi de suite. À l'époque, nous, on n'avait pas ça. Si on avait, on serait resté à l'écart de certains sujets assez *touchy*[858].

Dans cette partie, nous examinons comment l'édulcoration des moyens que la Commission propose pour ouvrir à la concurrence les services portuaires relève d'un calcul stratégique.

Edulcoration affichée des dispositions relatives à la libéralisation

Exclusion des manutentionnaires de marchandises du volet « libéralisation »

Dans la proposition du règlement « services portuaires », les services de manutention de marchandises ne sont plus soumis aux dispositions relatives à l'accès au marché des services portuaires[859], mais uniquement concernés par les dispositions relatives à la transparence financière des ports. En excluant les services de manutention de marchandises du volet « libéralisation », la Commission contrevient à l'un des enjeux de la proposition, la diminution des coûts d'escale. En effet, la manutention de marchandises représente la part principale des coûts d'escale dont s'acquittent les utilisateurs du port[860] ; la proposition est d'ailleurs critiquée par des députés européens de la commission TRAN en raison de cette exclusion pour le manque d'envergure de ses dispositions en matière de libéralisation. En les excluant, la Commission écarte ainsi des négociations les opposants les plus visibles à la libéralisation des services portuaires lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, dont les actions

[858] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[859] Union européenne. Proposition de règlement du 23 mai 2013 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, COM/2013/0296 final, article 11, 23 mai 2013.

[860] PwC et Panteia pour la Commission européenne, *Final Report Study aimed at supporting an impact assessment on: « Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU »*, publiée en juillet 2013, [consulté le 6 février 2020, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2013-07-ia-port-services.pdf.

contestataires ont impacté économiquement négativement les États membres et les acteurs des secteurs portuaire et maritime. Toutefois, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » tentent de minimiser ce que représente leur exclusion par rapport à l'objectif de politique publique[861]. Pour légitimer ce choix, ce fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » ayant participé à la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires » convoque une source d'expertise externe à la Commission et les Traités.

> D'un point de vue technique, il y avait un besoin moins pressant [avec la création du comité pour le dialogue social sectoriel et la directive « concessions »[862]]… d'un point de vue technique-juridique, le problème était déjà partiellement réglé. Et d'un point de vue économique enfin, au moins dans les grands ports, il y a plusieurs terminaux qui se font déjà en quelque sorte concurrence. Donc le besoin économique était moins fort. Ce qui restait en fait dans certains États, c'était la question du monopole de « pool de dockers » qui était un sujet qui, contrairement à 2001 et 2003, en 2013 ne concernait plus que quelques États membres. […] Donc, une initiative législative européenne [visant les services de manutention de marchandises] avait d'un point de vue social et économique un coût énorme, et n'était plus tellement justifiée[863].

Les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » imputent ainsi le choix d'exclure la manutention de marchandises du volet « libéralisation » au respect du programme « mieux légiférer »[864][865]. Ils arguent que l'inclusion de la manutention de marchandises aurait contrevenu au critère de proportionnalité à l'aune duquel le comité d'examen de la réglementation[866] évalue les travaux préparatoires et les propositions de la Commission avant qu'elles ne soient publiées. Pour appuyer leur argumentaire, ils mobilisent des données

[861] Le rapporteur désigné en 2013 par le Parlement, Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne), qualifie la proposition de 2013 de « päckchen », c'est-à-dire de « petit paquet », par opposition au quatrième paquet ferroviaire – publié cinq mois avant la proposition de règlement et composé de six propositions législatives – auquel elle est comparée, et considération faite des dispositions en matière d'ouverture à la concurrence des propositions de 2001 et de 2004.

[862] Union européenne. Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

[863] Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.

[864] Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.

[865] Union européenne. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions pour établir une réglementation de l'UE bien affûtée, COM(2012) 746 final, 12 décembre 2012.

[866] Le comité d'examen de la réglementation était précédemment intitulé « comité d'analyse d'impact ».

chiffrées[867] produites par des cabinets de consultants externes[868] affirmant que les barrières à l'entrée du marché des services de manutention de marchandises, qui justifiaient leur inclusion dans les propositions de 2001 et de 2004, ne concernent, contrairement aux débuts des années 2000, plus que quelques ports[869]. De plus, ils font valoir qu'il s'agit d'éviter une surenchère législative : les règles du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sur le droit d'établissement s'appliquent déjà directement aux terminaux de manutention de marchandises[870], les contrats de concession, sous lesquels les terminaux sont le plus souvent organisés, font l'objet d'une proposition législative séparée, publiée le 20 décembre 2011[871], et adoptée quelques mois après la publication de la proposition de règlement[872].

En interne, l'inclusion des manutentionnaires de marchandises dans le volet « libéralisation » fait l'objet d'un arbitrage entre d'une part, Siim Kallas, Commissaire européen chargé des Transports, et son cabinet – en faveur de leur inclusion – et d'autre part, l'unité « ports et voies navigables »[873]. Le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » plaident pour une option non législative concernant la manutention de marchandises. Ce fonctionnaire ayant participé à la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires » fait valoir que l'état des échanges avec les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises ne permet pas de poursuivre sur une voie législative sans risquer de compromettre l'issue favorable des négociations.

> On a eu une discussion avec [le Commissaire Kallas et le Directeur général de la DG MOVE] pour savoir si on incluait ou pas la manutention de marchandises. On a vu qu'il y avait une tendance à l'inclure [chez eux]. Nous avons longuement discuté je dois dire. Et finalement ils ont compris que cela

[867] PwC et Panteia pour la Commission européenne, *Final Report Study aimed at supporting an impact assessment on: "Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU*, publiée en juillet 2013, [consulté le 6 février 2020, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2013-07-ia-port-services.pdf].

[868] PwC en partenariat avec Panteia conduit une étude – commanditée par la Commission – sur les mesures pour améliorer l'efficacité et la qualité des services portuaires dans l'Union européenne.

Robert, Cécile. « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, volume 11, n°3, 2003, pp. 57-78.

[869] Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.

[870] Union européenne. Commission européenne. Réponse de Violeta Bulc du 13 février 2015 à la question écrite de Zigmantas Balčytis du 4 décembre 2014.

[871] Union européenne. Proposition de directive du 20 décembre 2011 sur l'attribution des contrats de concession, COM(2011) 897 final, 20 décembre 2011.

[872] Union européenne. Directive 2014/23/UE du 26 février 2014 du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession, 26 février 2014.

[873] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

> allait mettre à nouveau en péril toute la proposition donc on est partis comme on avait prévu. […] Les dockers, on a décidé de les sortir parce qu'on s'est rendu compte qu'il fallait encore plus de travail avant d'arriver à une proposition qui les touche. Nous avons commencé avec le dialogue social. Le dialogue social c'est un peu « *watching grass grows* ». On regarde l'herbe et quand il fait beau ça va, sinon ça reste, mais en tout cas, on a vu que ça pouvait porter des résultats dans d'autres métiers. Moi je fais du dialogue dans les voies navigables. Cela nous a pris 7 ans pour avoir un accord sur les temps de repos des équipages des bateaux. […] Deuxième chose, on a aussi d'autres instruments. Et là on a choisi la voie juridique et on a lancé deux grandes procédures d'infraction, l'une contre l'Espagne et l'autre contre la Belgique qui elles-mêmes ont un effet. […] C'est la raison pour laquelle on n'a pas introduit le travailleur portuaire dans notre proposition : le dialogue social et d'autres instruments[874].

Cet extrait montre que les fonctionnaires ayant construit la proposition du règlement « services portuaires » ont, contrairement à ceux ayant rédigé la proposition de directive de 2004 (cf. chapitre 4), ajusté les dispositions de cette troisième tentative visant à libéraliser les services portuaires aux rapports de force. Parallèlement à la publication de la proposition du règlement « services portuaires », la Commission lance en effet une procédure d'infraction[875] à l'encontre de l'Espagne[876] et de la Belgique[877] concernant leur système respectif de recrutement des manutentionnaires de marchandises semble confirmer les allégations de ce représentant d'intérêts. Il est déjà difficile pour des organisations – nationales ou européennes – d'obtenir que les États membres et les députés européens reprennent leurs préférences, même si leurs représentants détiennent les ressources adéquates et maîtrisent les savoir-être et les savoir-faire

[874] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[875] La Commission en tant que gardienne des Traités surveille l'application du droit de l'UE dans les États membres. Elle peut agir (elle est maitresse de son calendrier dans le sens où elle choisit ou non de lancer une procédure et selon quel calendrier) si un État membre n'a pas transposé une directive en droit national dans le temps imparti ou si les dispositions nationales adoptées dans le cadre de la transposition ou celles maintenues ne sont pas conformes au droit de l'UE.

[876] La loi espagnole prévoit d'une part que les entreprises de manutention de marchandises dans plusieurs ports espagnols participent financièrement au capital d'entreprises privées gérant les équipes de travailleurs portuaires (SAGEP) ; d'autre part, les entreprises de manutention ne peuvent avoir recours qu'aux travailleurs recrutés et mis à disposition par les SAGEP, sauf si la main-d'œuvre proposée n'est pas appropriée ou suffisante. Dans son arrêt (C-576/13) du 11 décembre 2014, la CJUE confirme que le système espagnol va à l'encontre de la liberté d'établissement.

[877] La loi Major, en vigueur en Belgique depuis 1972, stipule que seuls certains ouvriers issus d'un pool (un groupement de travailleurs de la zone portuaire ayant suivi une certaine formation), peuvent effectuer un travail portuaire dans une zone portuaire belge. Le 28 mars 2014, la Commission met en demeure la Belgique de modifier sa législation sur le statut des travailleurs. La Commission reproche à la Belgique de conserver une législation discriminatoire à l'encontre des travailleurs du secteur portuaire. L'article 45 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet aux travailleurs ayant la nationalité d'un État membre de l'Union européenne de pouvoir exercer librement dans chaque État membre. Or, en réservant le travail dans les ports aux ouvriers issus d'un pool, la Belgique ne permet pas à chaque ouvrier de l'Union européenne de pouvoir travailler librement dans une zone portuaire et donc d'exercer pleinement sa liberté de circulation.

de la représentation d'intérêts à Bruxelles. Il est plus ardu encore pour des organisations d'empêcher la Commission d'atteindre l'objectif qu'elle vise avec l'ouverture d'une procédure d'infraction. Cela nécessite des ressources financières afin d'engager un cabinet d'avocats spécialisé dans le droit et le contentieux européens. Surtout, le caractère national des procédures d'infraction empêche la constitution d'une alliance transnationale. Par exemple, si ETF relaie des messages de soutien à la mobilisation des manutentionnaires de marchandises espagnols et belges par le biais de sa newsletter[878], nous ne recensons pas d'actions contestataires conduites dans d'autres ports que ceux des États membres visés par les procédures d'infraction. Les procédures d'infraction isolent ainsi les acteurs visés, tandis que les acteurs administratifs et politiques de leur État membre négocient avec les fonctionnaires de la Commission chargés de la concurrence.

La Belgique et l'Espagne modifient leur système d'organisation du travail portuaire

En Belgique, la Commission et le ministre de l'Emploi, Kris Peeter, trouvent un accord le 15 décembre 2015 sur l'adaptation de la loi Major. Cet accord est soumis au vote des travailleurs portuaires : 9000 dockers participent au référendum relatif à l'adaptation de la loi Major. Le référendum porte sur trois questions. 87% des dockers se disent favorables à la création d'un circuit parallèle pour le recrutement de travailleurs portuaires. 85% des dockers se prononcent pour le travail multitâches. Enfin, 91% des dockers donnent leur accord à la procédure de reconnaissance nationale des dockers. À la suite de ce vote, le gouvernement belge adopte une série de réformes pour mettre la loi Major en conformité avec le principe de la liberté d'établissement. Il obtient un délai supplémentaire, jusqu'au 1er juin 2016, pour transposer l'accord conclu dans la législation belge. Les modifications seront mises en œuvre par étape et échelonnées sur quatre ans. Eu égard aux changements proposés par le gouvernement belge, la Commission décide de clôturer la procédure d'infraction contre la Belgique le 17 mai 2017 tout en indiquant qu'elle continuera de surveiller la Belgique.

En Espagne, la modification des conditions de recrutement des manutentionnaires de marchandises se déroule moins collégialement entre les autorités nationales et les travailleurs portuaires en comparaison de la Belgique. Le 17 avril 2017, les députés espagnols votent de justesse (174 votes pour, 165 contre et 8 abstentions) en faveur d'un décret-loi visant à libéraliser le système espagnol de recrutement des travailleurs portuaires. Ce texte, qui a suscité des mouvements de grève en Espagne, avait été rejeté lors d'un premier vote le 16 mars 2017. Le décret-loi rend facultative la possibilité pour les employeurs d'embaucher des travailleurs issus d'un pool. La Fédération internationale des travailleurs du transport (IDC) dénonce dans un communiqué de presse « *un cynique marchandage des partis politiques qui se moquent des conséquences sur les êtres humains qui travaillent dans ces ports* ».

Après avoir échoué à deux reprises à libéraliser le marché des services de manutention de marchandises par un instrument législatif dédié, la Commission parvient, en utilisant la

[878] European Transport workers Federation. "ETF and ITF support fightback over potential change to Spanish port recruitment", [en ligne], https://www.etf-europe.org/etf-and-itf-support-fightback-over-potential-change-to-spanish-port-recruitment/, (page consultee le 02 janvier 2023).

European Transport workers Federation. "European Commission sends notice on organisation of port labour in Belgium", [en ligne], https://www.etf-europe.org/european-commission-sends-notice-on-organisation-of-port-labour-in-belgium/, (page consultee le 02 janvier 2023).

procédure d'infraction, comme le suggérait d'ailleurs des organisations représentant des acteurs du transport maritime à la publication de la proposition de directive de 2004 (cf. chapitre 4), à ouvrir à la concurrence le marché des services de manutention dans plusieurs États membres.

Comme le montre cet extrait d'entretien, les représentants d'intérêts du secteur portuaire à Bruxelles assimilent l'exclusion des manutentionnaires de marchandises du champ d'application à un calcul stratégique de la Commission.

> L'approche de 2013 est beaucoup plus sournoise puisqu'elle consistait à dire « il y a un point de difficulté avec des gens qui sont capables de bloquer l'économie d'un pays, ce sont les dockers. Donc eux on n'y touche pas [dans la proposition du règlement « services portuaires »], mais on va les encercler de gens qui vont être libéralisés pour qu'à un certain point, ils soient obligés d'eux-mêmes de se libéraliser. […] [La Commission] a tiré les enseignements du passé mais d'une manière détournée en adaptant sa stratégie pour arriver à son but par un autre biais. Donc, encercler les dockers[879].

En excluant les manutentionnaires de marchandises, l'unité « ports et voies navigables » écarte des négociations les opposants à la libéralisation dont les représentants sont les plus pourvus en ressources adaptées au champ de l'eurocratie.

Afin d'enrayer le cadrage des organisations représentant les travailleurs portuaires, et celui des représentants des intérêts des prestataires de services techniques nautiques, également couverts par le volet « libéralisation », l'unité « ports et voies navigables » inclut également certaines de leurs préférences – suppression de l'auto-assistance et ajout d'un article dédié aux droits des travailleurs portuaires – dans la proposition initiale tandis qu'est établi, concomitamment à la publication de la proposition du règlement, le comité pour le dialogue social dans les ports.

[879] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant à Bruxelles la fédération nationale d'un service techniques nautique.

Intégration dans la proposition initiale de préférences des travailleurs portuaires

Pour favoriser l'adoption de cette nouvelle tentative de libéraliser les services portuaires, tandis que le comité pour le dialogue social dans les ports est créé, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » renoncent à intégrer l'auto-assistance et incluent dans la proposition du règlement un article dédié à la sauvegarde des droits des travailleurs portuaires.

Lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, la mobilisation des manutentionnaires de marchandises et des organisations les représentant au niveau national et à Bruxelles s'était cristallisée autour des dispositions relatives à l'auto-assistance[880]. Alors qu'elle avait été maintenue dans la proposition de 2004, publiée quelques mois après le rejet de la première tentative de la Commission de libéraliser les services portuaires, l'unité « ports et voies navigables » renonce à introduire l'auto-assistance dans la proposition du règlement « services portuaires » ; cette suppression est adressée dans un considérant[881]. Pour légitimer ce choix, l'unité « ports et voies navigables » convoque les parties prenantes et des arguments juridiques. Elle mobilise ainsi les résultats de la consultation des acteurs du secteur portuaire pour montrer qu'il n'y a pas de consensus en faveur de la mise en œuvre de l'auto-assistance[882]. De plus, elle s'appuie sur la réglementation en vigueur dans des États membres qui limitent l'auto-assistance au nom de la sécurité des opérations portuaires. Lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, l'auto-assistance était présentée comme un instrument permettant de diminuer les coûts d'escale et de créer des emplois. Similairement à l'exclusion des services de manutention de marchandises du champ d'application, en supprimant l'auto-

[880] Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21-22, 2007, pp. 5-89.

[881] Union européenne. Proposition de règlement du 23 mai 2013 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, COM/2013/0296 final, considérant 6, 23 mai 2013.

Le considérant 6 dispose que « l'autoprestation de services […] est réglementée dans un certain nombre d'États membres pour des raisons de sécurité ou pour des raisons sociales. Les parties prenantes consultées par la Commission lors de la préparation de sa proposition ont souligné que l'imposition d'une autorisation généralisée pour l'autoprestation de services au niveau de l'Union exigerait d'autres règles concernant la sécurité et les questions sociales afin d'éviter d'éventuels effets négatifs dans ces domaines. Il conviendrait donc, à ce stade, de ne pas réglementer cette question au niveau de l'Union et de laisser les États membres réglementer ou non l'autoprestation de services portuaires. Par conséquent, le présent règlement ne devrait porter que sur la prestation de services portuaires contre rémunération ».

[882] Alors qu'ils étaient favorables à sa mise en œuvre pour diminuer leurs coûts d'escale lors des négociations de la proposition de 2001, les armateurs, représentés à Bruxelles par ECSA, renoncent, dans le cadre des négociations de la proposition de 2013 à soutenir l'auto-assistance dans le but d'augmenter les chances de la proposition d'être adoptée, et d'obtenir, notamment, la libéralisation des services de pilotage, qui après la manutention de marchandises constituent la part la plus importante des coûts d'escale.

assistance, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » vont à l'encontre de l'objectif affiché de réduire les coûts d'escale.

En outre, pour marquer davantage sa différence avec les deux précédentes tentatives d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, l'unité « ports et voies navigables » ajoute à la proposition du règlement « services portuaires » un article à la « sauvegarde des droits des travailleurs »[883]. La proposition de 2001 se limitait à indiquer que les États membres devaient prendre les mesures nécessaires – sans les spécifier – pour assurer l'application effective des droits sociaux du personnel des prestataires de service portuaire[884]. Dans la proposition de 2004, par contraste avec l'écho trouvé au Parlement, dans le cadre des négociations de la proposition de 2001, par les arguments des organisations représentant les travailleurs portuaires sur les conséquences de la libéralisation sur le droit du travail et les droits sociaux, la Commission s'en tenait à rappeler, par saupoudrage dans plusieurs articles[885], que les dispositions de cette nouvelle proposition devaient respecter les règles applicables en matière de droit du travail, de droit social, de santé, de sécurité et de sûreté et de l'environnement. En réponse au cadrage des organisations représentant les manutentionnaires de marchandises lors des négociations de la proposition de 2001, la Commission soulignait, dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de 2004, « le caractère *neutre* [sic] de sa proposition eu égard aux règles communautaires et nationales en matière d'emploi et de conditions sociales ».

Enfin, concomitamment à la publication de la proposition du règlement « services portuaires », est créé le comité du dialogue social dans le secteur des ports. Lors des négociations de la proposition de 2001, la Fédération internationale des ouvriers des Transports (ITF) et ETF enjoignent la création d'un espace de dialogue social entre les acteurs du secteur portuaire, duquel émergerait, selon ces organisations, une proposition plus satisfaisante que celle publiée par la Commission[886]. Répondant à la demande des organisations représentant les travailleurs

[883] Union européenne. Proposition de règlement du 23 mai 2013 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, COM/2013/0296 final, article 10, 23 mai 2013.

[884] Union européenne. Proposition de directive du 13 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2001) 35 final, considérant 27 et article 15, 13 février 2001.

[885]Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2004) 654 final, considérants 13, 19, 35, 36, article 4, article 5, article 7, paragraphe 3, point c, article 7, paragraphe 7, article 7, paragraphe 8 et article 13, paragraphe 4, 13 octobre 2004.

[886] Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, volume 1966-1967, n°21-22, 2007, pp. 5-89.

portuaires, la Commission établit le comité du dialogue social dans le secteur des ports. Il réunit l'Association européenne des ports maritimes (ESPO), la Fédération des compagnies et terminaux portuaires privés européens (FEPORT), ETF et le Conseil international des dockers (IDC)[887]. La création de ce comité intervient 14 ans après la création du comité du dialogue social dans le secteur du transport maritime(1999), dans lequel siège également ETF. En octroyant un espace de négociation officiel aux acteurs portuaires, la Commission satisfait une des objections d'ETF, qui opposait lors des négociations de la proposition de directive de 2001, le recours au dialogue afin que les acteurs des secteurs portuaire et maritime échangent et résolvent, le cas échéant, les problèmes sectoriels, à la solution législative proposée par la Commission. L'unité « ports et voies navigables » cherche également à compenser auprès des acteurs du transport maritime l'exclusion des services de manutention de marchandises du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires », alors qu'ils représentent la part principale des coûts d'escale dont les acteurs du transport maritime s'acquittent ; à noter que les organisations représentant les acteurs du transport maritime ne sont toutefois pas membres du comité du dialogue social dans le secteur des ports. Anticipant le cadrage des organisations représentant les travailleurs portuaires concernant le lien entre libéralisation et remise en question des droits des travailleurs portuaires, l'unité « ports et voies navigables » cherche à en désamorcer la pénétration au Parlement, lieu de redéfinition des cadres d'analyse du problème politique lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004. Lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, la Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF) s'appuyait sur l'auto-assistance pour associer la libéralisation à l'émergence de ports de complaisance au sein desquels les conditions de travail se dégraderaient aboutissant à une remise en question de la sécurité des opérations portuaires. En excluant l'auto-assistance, en incluant un article dédié aux droits des travailleurs portuaires, et en sollicitant la création d'un espace formel de négociation réunissant les acteurs portuaires, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » neutralisent ainsi l'argumentaire des organisations représentant les travailleurs portuaires.

L'exclusion des services de manutention de marchandises du champ d'application et la suppression des dispositions relatives à l'auto-assistance de la proposition du règlement « services portuaires » peut suggérer que les acteurs administratifs et politiques de la

[887] Le Conseil international des dockers (IDC), qui contrairement aux propositions de 2001 et de 2004, ne s'est pas mobilisé dans le cadre des négociations du règlement publié en 2013.

Commission ont effectivement changé de philosophie concernant le secteur portuaire. Néanmoins, l'objectif de la proposition demeure l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Par conséquent, à son entrée en vigueur, les prestataires de services historiques risquent quand même de perdre leur marché. En outre, la Commission emploie d'autres moyens pour libéraliser les services de manutention de marchandises. Concomitamment à la publication de la proposition du règlement, elle lance en effet des procédures d'infraction contre les systèmes de recrutement des manutentionnaires de marchandises en Espagne et en Belgique. La Commission exerçant un pouvoir discrétionnaire, elle peut décider d'engager une procédure d'infraction pour ouvrir à la concurrence les services de manutention de marchandises dans d'autres États membres. L'édulcoration des dispositions de la proposition du règlement « services portuaires » concernant la libéralisation est davantage rhétorique que correspondant à un changement de philosophie de la Commission.

Anticipant l'opposition que la proposition du règlement « services portuaires » rencontrera à sa publication, en dépit des modifications apportées par rapport aux précédentes propositions, les fonctionnaires de la DG MOVE de la Commission assurant le portage de la proposition du règlement « services portuaires » surjouent la différence avec ces dernières et minimisent l'intention libérale de cette nouvelle proposition[888].

Convaincre les députés européens d'un changement de philosophie

Les fonctionnaires de la Commission assurant le portage de la proposition du règlement « services portuaires » s'efforcent de convaincre les députés européens membres de la commission TRAN de l'édulcoration des dispositions relatives à la libéralisation de la proposition, directement et par le biais d'intermédiaires, à savoir les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires et les représentants des acteurs portuaires employant des travailleurs portuaires ou des prestataires de services techniques nautiques.

[888] Dans le chapitre 7 nous étudions comment la progression des carrières au sein de la Commission conduit les fonctionnaires à considérer que perdre une négociation, dans le sens où les colégislateurs modifient la philosophie de la proposition initiale de la Commission, est un échec personnel, et par conséquent à s'investir amplement dans le portage de la proposition du règlement « services portuaires ».

Afin de diffuser l'idée selon laquelle cette nouvelle proposition est différente de celles de 2001 et de 2004 en termes d'objectifs, de contenu, de méthode, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » organisent des rendez-vous bilatéraux avec des députés européens membres de la commission TRAN et assistent aux forums auxquels ces derniers participent : les événements organisés par des acteurs des secteurs portuaire et maritime, éventuellement parrainés par un député européen ou par un groupe politique, et les réunions de la commission TRAN, au cours desquelles la proposition du règlement « services portuaires » est débattue. Comme le prévoit l'accord-cadre relatif à la coopération entre la Commission et le Parlement[889], les représentants de la Commission répondent en commissions parlementaires aux questions adressées par les députés européens. Les fonctionnaires de la Commission assurant le portage de la proposition du règlement « services portuaires » utilisent ce temps de parole – court, d'une durée allant de cinq à dix minutes – pour diffuser leur cadrage du problème et défendre la proposition des critiques adressées par les membres de la commission TRAN. Comme l'illustre ces extraits d'entretien, ils insistent notamment sur la différence entre la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires et les propositions de directive de 2001 et de 2004.

> [Cette proposition] est très différent[e] des textes au sujet desquels nous avons débattu dans le passé[890].

> Le troisième paquet, on l'a appelé le 3ème paquet car cela traitait de ports maritimes, et que c'était la troisième fois que la Commission européenne s'intéressait aux ports maritimes par une proposition spécifique aux ports maritimes. C'était toutefois une approche différente des premier et second paquets, à la fois en termes d'objectifs, en termes de contenu, en termes de méthode ». […] Ce troisième paquet, qui est fondamentalement différent en termes de libéralisation forcée sur la question des services portuaires de l'accès au marché, était extrêmement prudent avec plein de possibilités de… d'assurer des missions de service public par exemple, et sur la question des droits sociaux. La proposition même de la Commission européenne était très prudente[891].

[889] Union européenne. Accord-cadre du 20 novembre 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, paragraphes 45 et 50, 20 novembre 2010.

[890] Réunion de la commission TRAN des 25 et 26 novembre 2013 (échange de vues sur le projet de rapport du rapporteur).

[891] Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.

Tout en œuvrant à persuader directement les membres de la commission TRAN que les moyens proposés pour mettre en œuvre la libéralisation dans le secteur portuaire sont différents de ceux des propositions de 2001 et de 2004, le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » recourent également à des intermédiaires. Par exemple, ils rencontrent les représentants des intérêts des opposants à la libéralisation des services portuaires pour désamorcer leur opposition avant[892] qu'ils ne sollicitent les députés européens et leurs gouvernements nationaux pour diffuser leurs arguments contre la libéralisation des services portuaires[893]. Lors de leurs rendez-vous avec les représentants de ces acteurs – à leur initiative ou à la demande du chef et du chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » – les fonctionnaires de l'unité essaient de les convaincre de l'édulcoration de son agenda politique en matière de libéralisation[894]. Toutefois, cette approche peut avoir des effets opposés. Par exemple, le représentant des intérêts à Bruxelles de prestataires de services techniques nautiques se laisse partiellement convaincre par le discours « rassurant » du chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » concernant les intentions de la Commission sur le volet « libéralisation »[895]. Dans le cadre d'un échange téléphonique, le secrétaire général d'une organisation nationale représentant des prestataires d'un autre service technique nautique indique que le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » ont tenu un discours similaire aux « permanents » de la représentation d'intérêts qui représentent leur organisation à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », et convainc ce représentant d'intérêts de la duplicité des fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » en raison des divergences entre les propos tenus à l'oral par les fonctionnaires de l'unité, et l'exposé des motifs accompagnant la proposition, ainsi que les conclusions de l'étude sur laquelle l'unité s'est appuyée pour rédiger la proposition. Par la suite, ce représentant d'intérêts accuse l'unité de jouer double jeu sur la question de la révision de la Commission, et nourrit une animosité réciproque à l'égard du chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » lui reprochant de duper les acteurs du secteur portuaire[896]. Corollairement,

[892] Mehdi, Rostane, « 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, 2015, pp. 357-376.

[893] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[894] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[895] Le rendez-vous se tient le 17 septembre 2013 à l'initiative de ce représentant d'intérêts. Pour ce dernier, l'objectif du rendez-vous est de se faire clarifier des dispositions de la proposition, donner à voir l'engagement à Bruxelles de l'organisation nationale qu'il représente dans les négociations de la proposition, et d'en défendre les positions. Le chef de l'unité « ports et voies navigables » accueille ce représentant d'intérêts avant de laisser le chef adjoint conduire le rendez-vous avec l'un de ses collègues de l'unité.

[896] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

en réponse à la coalition de cause s'étant formée lors des négociations de la proposition de directive de 2004, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » essaient de construire une coalition d'acteurs portuaires promouvant la proposition – et les modifications apportées aux dispositions relatives à la libéralisation – auprès des acteurs institutionnels de leur réseau respectif. Comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-dessous, le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » se déplacent sur le « terrain » pour aller à la rencontre des représentants d'acteurs des secteurs portuaire et maritime. Par exemple, le chef de l'unité « ports et voies navigables » échange avec l'organisation des opérateurs privés de terminaux allemands (ZDS)[897] dans le cadre d'une visite du port de Hambourg – territoire duquel le rapporteur est élu – à l'invitation de celui-ci et en présence des syndicats[898].

> Le secteur a commencé à apprendre que la Commission préparait quelque chose [à partir du lancement de la consultation publique en 2012]. Mes collègues et moi, on n'a pas raté d'occasions pour aller expliquer ce que l'on fait, pourquoi on le fait et quels sont nos objectifs. Il y en avait qui acceptaient ça de manière plus favorable que d'autres, mais il n'y a personne qui peut dire « *on n'a pas été consulté* » [lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, les représentants des manutentionnaires de marchandises ont critiqué la Commission européenne pour avoir fait l'impasse sur la consultation de certaines parties prenantes]. […] Bref, il y avait toujours la plus grande transparence. On a essayé de ne pas rater d'occasions, on a fait énormément de voyages[899] pour ça et on a participé à des réunions [avec des parties prenantes] et ainsi de suite ». […] Après [la publication de la proposition de règlement] j'ai pris mon bâton de pèlerin et je n'ai pas raté une occasion pour aller soit aux réunions des associations nationales, soit aux réunions de l'ESPO, de FEPORT, des *services providers* [sic], des lamaneurs, des pilotes, des *shipowners* [sic]. Je n'étais pas toujours le bienvenu, mais au moins c'était transparent. J'expliquais notre réflexion et je notais les commentaires[900].

Le représentant à Bruxelles de l'un des services portuaires, français, lui reproche d'être plus « royaliste que le roi » en se rangeant derrière la philosophie, libérale, de la Commission au lieu d'être sensible aux intérêts des acteurs du secteur portuaire de son État membre.

[897] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[898] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[899] Les parties prenantes invitent régulièrement les services de la Commission à effectuer des visites de terrain. Dans sa présentation donnée en 2017 à l'agence flamande de liaisons européennes, la Secrétaire générale de l'ESPO, Isabelle Ryckbost, valorise le recours aux visites en ce qu'elles montrent la « réalité » aux décideurs politiques et donnent autorité à l'argumentation des lobbyistes.

[900] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

Les fonctionnaires de la DG MOVE assurant le portage de la proposition du règlement « services portuaires » s'efforcent de dépassionner les débats autour du volet « libéralisation » et de déprécier le cadrage des opposants à la libéralisation auprès des membres de la commission TRAN – en particulier le rapporteur et les rapporteurs fictifs – en minimisant les dispositions relatives à la libéralisation de sa nouvelle proposition – « ce n'est pas la directive Bolkestein autrement dit »[901] – et en en valorisant à rebours le caractère protecteur.

Dans leur portage, le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » emploient une litote pour la décrire. En comparant la proposition à une « boîte à outils »[902], ils cherchent à en euphémiser la portée en matière de libéralisation. Comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous, ils soutiennent que la nouvelle proposition se contente de traduire législativement des bonnes pratiques observées dans certains ports. Ils affirment également que dans les situations moins optimales, la proposition donnerait des moyens aux autorités portuaires pour encadrer la prestation de services au sein des ports et permettrait aux travailleurs portuaires et aux prestataires de services techniques nautiques de s'appuyer sur des règles écrites en cas de conflit.

> Rétrospectivement, je me rends compte que ce que l'on a fait, c'est pratiquement de légaliser le système portuaire européen. Et donc on a vu ce qui se faisait dans les ports, on a vu ce qui marchait et on a vu ce qui était manifestement illégal. On s'est dit « voilà, ça c'est le système européen portuaire, légalisons-le, parce qu'il fonctionne et que normalement il suit les bons principes ». […] Alors on s'est dit, regardons un peu le système portuaire. Quelle est la norme ? La norme est la liberté de prestation de service. Et nous l'avons énoncé même dans notre proposition. Après on a vu qu'il y avait des exceptions et des exceptions justifiées. […] La deuxième chose, parfois c'est bon de pouvoir réduire le nombre de prestataires de service, notamment, et c'était ça la philosophie initiale, notamment quand il s'agit d'obligations de service public[903].

Le cadrage de la Commission sur le volet « libéralisation » pénètre au sein de la commission TRAN. En rendez-vous bilatéraux avec les représentants des opposants à la libéralisation des

[901] Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.
[902] Réunion de la commission TRAN des 4 et 5 novembre 2013 (mini audition relative à la proposition de règlement « services portuaires »).
Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[903] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

services portuaires, les députés européens défendent que la proposition du règlement « services portuaires » est plus « raisonnable »[904] que les précédentes tentatives d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, et argumentent que la prochaine tentative pourrait être « moins clémente »[905] de telle sorte que le Parlement dispose d'une fenêtre d'opportunité pour « en faire quelque chose »[906]. En effet, des bruits de couloir entretiennent l'idée selon laquelle la Commission pourrait publier une proposition plus libérale si la proposition du règlement « services portuaires » n'était finalement pas adoptée par les colégislateurs. Par conséquent, la dernière version des amendements de compromis reprend des préférences des organisations représentant les travailleurs portuaires[907]. Néanmoins, le rapporteur fictif du groupe ADLE obtient que les exigences minimales n'introduisent pas implicitement des barrières à l'entrée du marché et que les critères de limitation du nombre de prestataires de services soient proportionnels avec l'objectif visé. Surtout, la libéralisation est maintenue comme objectif de politique publique et le rejet de la proposition du règlement « services portuaires » est écarté. Les organisations représentant les travailleurs portuaires échouent ainsi, sous la mandature 2009-2014, à faire associer la libéralisation à la remise en question des droits des travailleurs et à convaincre que les dispositions du volet « libéralisation » nécessitent de rejeter la proposition. En valorisant les modifications apportées au volet « libéralisation », les fonctionnaires de la DG MOVE parviennent à battre en brèche le cadrage des organisations représentant les travailleurs portuaires.

En sus d'écarter des négociations les opposants à la libéralisation des services portuaires, dont les représentants sont des « permanents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles, aux

[904] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[905] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[906] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[907] La dernière version des amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs désignés sous la législature 2009-2014 dispose par exemple que l'auto-assistance relève de la compétence des États membres. Pour limiter les risques du recours à la sous-traitance, il est également ajouté que le prestataire de services portuaires doit disposer du personnel nécessaire pour prester le service portuaire. De plus, il est indiqué que les actions collectives, dont le droit de grève, ne constituent pas un motif à la mise en œuvre de mesure d'urgence ; une référence à l'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne donnant aux travailleurs le droit de négociation et d'actions collectives est également introduite. En outre, le respect de la législation sociale et du droit du travail, y compris les conventions collectives est inclus aux exigences minimales. Par ailleurs, elle stipule que les États membres devraient exiger qu'il soit pris en considération les standards sociaux les plus favorables pour les travailleurs. En sus, elle précise que la gestion portuaire et les opérations portuaires sont conduites de manière « socialement responsable ». De surcroît, les représentants des travailleurs portuaires sont ajoutés aux parties prenantes consultées tandis que les mesures pour améliorer la formation, la santé, la sécurité des travailleurs portuaires et le respect des standards sociaux sont adjoints à la liste des sujets sur lesquels les parties prenantes, dont les représentants des travailleurs portuaires, sont consultées ; les négociations relatives à l'organisation du travail, aux conditions de travail, à la santé, à la sécurité, à la formation, aux qualifications et à l'attractivité du secteur sont renvoyées au comité du dialogue social dans le secteur des ports et la Commission prend en compte quoi ? dans ses rapports portant sur la mise en œuvre du règlement les travaux du comité.

ressources adaptées au champ de l'eurocratie, ayant déployé, au niveau national et dans le champ de l'eurocratie, des actions contestataires, et de désamorcer le cadrage déployé par les organisations qui les représentent, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » s'appliquent à ce que les députés européens de la commission TRAN veuillent porter les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » à leur terme.

Dans cette perspective, l'unité « ports et voies navigables » accommode une demande du Parlement en désignant la transparence financière des ports comme un objectif de politique publique dans sa troisième tentative de libéraliser les services portuaires et en ajoutant un volet consacré à la « transparence financière ». Dans le portage de la proposition du règlement « services portuaires », les fonctionnaires de la DG MOVE survalorisent ces modifications.

Satisfaction des demandes du Parlement pour limiter les risques d'un nouveau rejet

Le Parlement réclame à la Commission des mesures en matière de transparence financière des ports depuis 1999[908]. Dans le cadre des négociations de la proposition de 2001, le Parlement intègre à sa position de négociation de 1ère lecture de nouveaux articles relatifs à l'application aux ports et aux systèmes portuaires de la directive « transparence financière »[909], et aux aides d'État aux infrastructures[910], réitérant des demandes formulées dans sa résolution de 1999 relative à la politique en matière de ports maritimes. Dans sa position de négociation de 2ème lecture, alors que le Conseil ne reprend pas dans sa position commune les amendements du Parlement relatifs à la transparence financière des ports[911], et que la Commission refuse également ces amendements bien qu'elle s'engage à étendre la directive sur la transparence aux

[908] Dans sa résolution de 1999 concernant la politique en matière de ports maritimes, le Parlement demande à la Commission, avant la publication de toute proposition législative relative aux ports maritimes, de conduire une étude sur la transparence des financements publics, et d'engager, le cas échéant, une procédure d'infraction contre les États membres qui ne respecteraient pas les règles en matière d'aides d'État.

[909] Amendement 48 (article 4 bis (nouveau)) de la position de négociation en 1ère lecture du Parlement adoptée le 14 novembre 2001 en session plénière.

[910] Amendement 49 (article 4 ter (nouveau)) de la position de négociation en 1ère lecture du Parlement adoptée le 14 novembre 2001 en session plénière.

[911] Dans sa position commune en vue de l'adoption de la directive concernant l'accès au marché des services portuaires du 5 novembre 2002, le Conseil annonce soutenir les demandes du Parlement en matière de transparence financière des ports, mais que celles-ci devraient faire l'objet d'une proposition séparée de la Commission pour ne pas trop élargir le champ d'application de la proposition initiale de la Commission.

ports maritimes[912], le Parlement invite une nouvelle fois la Commission à publier des lignes directrices relatives aux aides d'État aux infrastructures[913] et à conduire une étude sur les financements des ports[914]. Dans sa proposition de 2004, la Commission intègre les amendements de la position de 2ème lecture du Parlement concernant la transparence financière des ports [915] ; le Conseil avait accepté en comité de conciliation d'inclure des dispositions relatives à la transparence financière dans les ports[916].

Dans cette partie, nous examinons comment, similairement à l'édulcoration des dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence des services portuaires, les différences – valorisées par les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » – entre les dispositions des propositions de directive de 2001 et de 2004 et celles de la proposition du règlement « services portuaires » concernant la transparence financière des ports ne sont que superficielles.

Introduction d'un objectif relatif à la transparence financière des ports

Alors que la liberté de prestation de services portuaires était l'objectif unique des propositions de 2001 et de 2004, l'unité « ports et voies navigables » élève la « transparence financière » des ports au rang d'objectif dans sa proposition de 2013. Toutefois, l'équilibre global de la proposition de 2013, et la comparaison avec la proposition de 2004[917] invitent à nuancer le changement valorisé par l'unité. En effet, un tiers des articles de la proposition de 2013 demeure

[912] Parlement européen, Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme, Projet de recommandation pour la deuxième lecture relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 20 février 2003.

[913] Article 6 relatif à la transparence du financement public de la position de 2ème lecture du Parlement adoptée le 11 mars 2003 en session plénière.

[914] Article 7 relatif aux études sur les financements de la position de 2ème lecture du Parlement adoptée le 11 mars 2003 en session plénière.

[915] Article 17 « Transparence du financement public » : « La Commission élabore, au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la présente directive, des lignes directrices communes concernant les fonds versés aux ports par les États membres ou par les pouvoirs publics et précise quel financement en faveur des ports est compatible avec le marché intérieur ».

[916] Le Conseil ne reprend pas dans sa position de première lecture les amendements du Parlement relatifs à la transparence financière des ports.

[917] Sur les 24 articles de la proposition de 2004, quatre sont consacrés à la transparence financière : l'article 16 « transparence des relations financières », l'article 17 « transparence du financement public », et l'article 19 « transparence de la comptabilité de l'organisme gestionnaire du port ».

malgré tout dévolu à l'accès au marché des services portuaires[918]. De plus, bien que la Commission se soit engagée à plusieurs reprises depuis le rejet de la proposition de 2001 à publier des lignes directrices relatives aux infrastructures portuaires[919], le volet « transparence financière » de la proposition de 2013 ne comprend pas, contrairement à la proposition de 2004, de disposition relative aux aides d'État aux infrastructures portuaires. Pour l'expliquer, ce fonctionnaire de l'unité « ports et voies navigables » ayant participé à la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires » défend qu'une étape préalable – la transparence des comptes des autorités portuaires – que la proposition de 2013 met en œuvre, est nécessaire avant que la Commission ne puisse le faire.

> En ce qui concerne les aides d'État, c'est un sujet qui est tellement vaste que, qu'il n'est pas mûr. Franchement, c'est encore trop tôt. Parce que là, on est encore dans les compétences de l'État par rapport aux compétences du privé. Et dans l'Europe il y en a de tout. Je ne sais pas quand on va arriver à faire quelque chose à ce sujet. On s'est dit « *bon ok, on fait le premier pas qui est la transparence* ». Il faut que les comptes soient transparents pour que l'on puisse voir s'il y a un apport public et où il va. On n'a pas besoin de publier. On a juste besoin de tenir les comptes tels que ça puisse être visible[920].

Les organisations représentant les autorités portuaires s'opposent à certaines dispositions relatives à la transparence financière des ports. Par exemple, ils essaient de modifier celles relatives à la transmission d'informations de transparence financière et comptable. La Commission prévoit que le gestionnaire du port mette ces informations à la disposition de la Commission et de l'autorité de contrôle indépendante compétente, créée par le règlement. Les autorités portuaires demandent qu'elles ne soient transmises à l'autorité nationale compétente que *sur demande* et de la même manière, à la Commission européenne qu'en cas de plainte formelle et sur demande. Pour les autorités portuaires, ces informations sont confidentielles et relèvent de la stratégie des ports, et n'ont pas à être transmises sans condition à la Commission

[918] Sur les 25 articles composant la proposition de règlement, neuf composent le chapitre dédié à l'accès au marché des services, trois sont consacrés à la transparence financière des ports.

[919] Ainsi, dans sa communication de 2007, la Commission énonçait son intention de publier en 2008 des lignes directrices sur les aides d'État aux infrastructures portuaires, mesure sur laquelle elle s'était déjà engagée dans le cadre des négociations de la proposition de 2004. Dans le Livre blanc relatif au transport, publié en 2011, la Commission indiquait la publication d'initiatives visant à « renforcer la transparence en matière de financement des ports » et à « clarifier l'attribution des financements publics aux différentes activités portuaires » en vue « d'éviter toute distorsion de concurrence ».

[920] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

d'autant que les services de la Direction Générale chargée de la Concurrence (DG COMP) pourraient les utiliser pour déclencher des procédures d'infraction.

Il défend également que la proposition du règlement « services portuaires » n'intègre pas de dispositions relatives aux aides d'États aux infrastructures portuaires dans la mesure où les organisations représentant des autorités portuaires en freinent la publication.

> Je suis sûr que les stakeholders disent « *il faut des state aids guidelines* » [sic] mais si on demande à ESPO [l'Association européenne représentant les autorités portuaires], ils n'y touchent pas, *they don't touch it with a stick* [sic]. Les commentaires qu'ils ont fait sur GBER sont très timides. On peut le comprendre. Comme il s'agit d'une association européenne, vous êtes censés avoir un dénominateur commun. C'est très difficile avec les associations nationales de se mettre d'accord. Les Italiens ne vont jamais se mettre d'accord avec les Britanniques. Individuellement il y a quand même des prises de position qui ont été observées par les associations portuaires, il me semble. Au niveau national, il y a eu des positions. Au niveau européen, la seule position, c'est au début, ils disaient « *we need state aids guidelines* ». Maintenant ils savent, ayant fait l'expérience, en discutant sur le RGEC [le règlement général d'exemption par catégorie], qu'il vaut mieux tenir profil bas. Sinon, ils vont semer la zizanie entre leurs propres membres[921].

Les aides d'État sont une des formes de soutien financier que les États membres apportent à leurs ports – une autre étant par exemple, l'exonération du paiement de l'impôt sur les sociétés – et un des facteurs influençant la concurrence entre les ports européens comme le montre par exemple le financement des infrastructures portuaires. La taille des navires a augmenté afin de réduire les coûts de transport ; de plus gros navires permettent d'acheminer plus de conteneurs en une seule fois. Par conséquent, seuls les ports disposant d'infrastructures adaptées peuvent les accueillir. Les États membres peuvent financer ce type d'infrastructures pour que leurs ports en soient dotés, et ainsi que le trafic international et européen de marchandises passent par leurs ports plutôt que par ceux d'autres États membres. Les aides d'États étant contrôlées a posteriori, c'est-à-dire en cas d'ouverture d'une procédure d'infraction, notamment à la suite d'une plainte, elles donnent potentiellement un avantage aux ports qui en bénéficient par rapport à ceux qui ne perçoivent pas d'aides publiques, et qui ne peuvent donc pas construite ce type d'infrastructures. Parmi les autorités portuaires, deux groupes se dessinent sur la question des

[921] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

aides d'État. D'un côté, les ports qui sont réticents à l'idée que les financements publics soient plus étroitement encadrés. De l'autre, les ports visés par des mesures individuelles, qui souhaitent voir l'adoption de règles s'appliquant à l'ensemble des ports. Par exemple, à la suite d'une procédure d'infraction concernant les règles fiscales qu'ils appliquent à leurs ports, les Pays-Bas doivent les modifier ; selon la Commission, leur système d'imposition conférerait un avantage indu à leurs ports au regard de la pression concurrentielle transfrontalière (cf. chapitre 7). Lorsque les représentants des ports français, également visés par une procédure d'infraction concernant l'exonération du paiement de l'impôt sur les sociétés dont ils bénéficient, sollicitent le soutien des députés européens néerlandais pour construire une coalition afin d'interpeller les Commissaires européennes chargées des Transports et de la Concurrence, ces derniers limitent leur engagement. Ils indiquent que les autorités portuaires néerlandaises n'ont pas reçu de soutien quelques mois auparavant dans la même situation. En outre, appartenant à la même façade maritime, les ports néerlandais et français sont en concurrence les uns avec les autres. Par conséquent, dans une logique de concurrence équitable, ils estiment que les Pays-Bas ayant dû modifier leur régime fiscal, tout autre État membre également visé par une procédure d'infraction doit également faire de même.

Alors que le volet « transparence financière » se réduit à trois articles et que la Commission se dérobe une nouvelle fois à l'engagement pris de publier des lignes directrices relatives aux aides d'État aux infrastructures portuaires, les fonctionnaires de la DG MOVE assurant le portage de la proposition du règlement « services portuaires » focalisent leurs interventions, notamment en commission TRAN ou lors des événements organisés dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », sur l'ajout d'un volet dédié à la transparence financière des ports. Ce faisant, ils cherchent à ce que les membres de la commission TRAN concentrent leurs travaux – les débats et les amendements qu'ils déposent en commission parlementaire – sur le volet « transparence financière ».

Survalorisation du volet « libéralisation »

Les fonctionnaires assurant le portage de la proposition du règlement « services portuaires » font l'ellipse sur le volet « libéralisation », sauf pour le distinguer des dispositions des précédentes propositions, et développent un discours argumentatif orienté sur le volet

« transparence financière » dans le but de rediriger l'enjeu de cette nouvelle proposition et des négociations sur l'établissement de règles européennes en matière de transparence.

Alors que le volet « libéralisation » compte pour le tiers de la proposition, les fonctionnaires de la Commission assurant le portage de la proposition du règlement « services portuaires » n'ont de cesse de répéter que la transparence financière des ports, plus que l'accès au marché des services portuaires, est l'enjeu principal de la proposition de règlement. Comme le montre ce fonctionnaire ayant participé à la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires », la mise en valeur des dispositions relatives à la transparence financière des ports correspond à une stratégie pour obtenir le soutien des députés européens

> Si nous voulons progresser, il faut ouvrir des portes ; la transparence est une porte essentielle à ouvrir[922].

Afin de gagner le soutien des membres de la commission TRAN, comme lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, l'unité « ports et voies navigables » insiste auprès des députés européens d'un État membre maritime sur les retombées économiques positives du futur règlement pour les ports de leur État membre et leur arrière-pays. Pour accentuer les effets positifs du volet « transparence financière » de la proposition, l'unité « ports et voies navigables » contredit l'image de bonne santé économique que relaient les acteurs du secteur portuaire pour contester la nécessité d'une intervention à l'échelle européenne. À cet effet, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » empruntent des statistiques et des données chiffrées à des études conduites par des entreprises privées d'audit indépendantes ou des rapports d'institutions internationales – contrairement aux organisations représentant les autorités portuaires européennes ou les acteurs du secteur portuaire, qui mobilisent des données chiffrées qu'ils produisent – afin que l'impartialité des faits qu'ils mobilisent ne soit pas contestée. Ils valorisent également l'expertise directe ou indirecte de terrain. Ce fonctionnaire de l'unité « ports et voies navigables », convoquant ainsi les visites de terrain effectuées, et les plaintes que la Commission a reçues d'acteurs du secteur portuaire[923], dépeint les ports comme

[922] Lundi 17 mars 2014, Brian Simpson (S&D, Royaume-Uni) ouvre la séance en indiquant que le vote du 18 mars 2014 sur l'accès au marché des services portuaires et transparence financière des ports est reporté.

[923] Lors du séminaire « investissements et croissance dans les ports » organisé le 13 octobre 2015 au Parlement par la députée européenne Lucy Anderson (S&D, Royaume-Uni), Dimitrios Theologitis, alors chahuté par la députée européenne sur l'utilité de la proposition, indique que la Commission a reçu des plaintes d'acteurs du secteur portuaire, sans préciser lesquels, concernant le fonctionnement des ports. Lors d'un dîner-débat parrainé

des environnements opaques, caractérisés par les arrangements entre amis, au sein desquels les acteurs portuaires s'arrangent de la loi, favorisant certains opérateurs au détriment d'autres.

> Les ports, surtout à l'époque [début des années 2000, à la publication des propositions de 2001 et de 2004], n'étaient pas des environnements angéliques » […] On voit que c'étaient des environnements opaques. C'étaient des situations extrêmement fermées, sans possibilité d'entrer facilement. Ceci a un peu changé avec l'arrivée des opérateurs privés et des concessions des terminaux. Mais là aussi le travail portuaire n'a pas suivi. Le domaine portuaire est vraiment resté très cloisonné, inaccessible pour la plupart des gens. […] « Vous savez dans les ports, malgré [le fait qu'il y ait ou non un règlement], il y a beaucoup de choses qui se règlent avec une bonne caisse de whiskey[924].

En outre, les fonctionnaires de la DG MOVE assurant le portage de la proposition du règlement « services portuaires » exploitent doublement la concurrence entre les ports des États membres pour obtenir de nouvelles parts de marché : d'un côté, ils insistent sur les disparités de performance entre les ports européens que le futur règlement participera à combler, de l'autre, ils soulignent les situations de concurrence déloyale en matière de financement.

Mobilisant les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme argument d'autorité, l'unité « ports et voies navigables » affirme que certains ports européens accusent un retard par rapport aux ports mondiaux avec lesquels ils sont en compétition[925]. S'appuyant sur l'étude conduite par des entreprises privées d'audit au nom de la Commission, elle souligne, comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un fonctionnaire de la Commission ayant participé à la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires », la différence entre les ports européens qui « se projettent sur le marché international »[926] et ceux affichant « des performances insuffisantes »[927].

---

par Bogusław Liberadzki (S&D, Pologne), membre de la commission TRAN, et organisé par les ports britanniques au Parlement le 11 novembre 2015, le chef de l'unité « ports et voies navigables » répète à nouveau, sous les feux des critiques des parties prenantes présentes, que la Commission agit en raison de plaintes relatives au fonctionnement des ports.

[924] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[925] Réunion de la commission TRAN des 4 et 5 novembre 2013 : mini audition relative à la proposition du règlement « services portuaires ».

En commission TRAN, le représentant de la Commission ainsi affirme que « 40 % des infrastructures portuaires européennes sont inférieures à la moyenne mondiale ».

[926] Commission européenne. Communication du 23 mai 2023 de la Commission européenne, Les ports : un moteur pour la croissance, COM(2013) 295 final, 23 mai 2013.

[927] *Ibid*.

> Il [Siim Kallas, Commissaire européen chargé des Transports de 2009 à 2014] voyait que la partie Nord de l'Europe fonctionnait plutôt bien, et que dans la partie Sud de l'Europe… Vous pouviez en fait voir qu'une grande partie du transport routier pouvait faire l'objet d'un report modal en faisant en sorte que les ports du Sud soient davantage capables de… aient davantage de connexion vers l'arrière-pays[928].

Jamais officiellement écrit dans les documents officiels – dans l'exposé des motifs accompagnant sa proposition ou dans l'étude d'impact accompagnant la proposition de 2013 – ou adressé par les fonctionnaires de la Commission assurant le portage de la proposition – lors des réunions de la commission TRAN ou à l'occasion des événements organisés par les parties prenantes ou les députés européens – l'objectif sous-jacent de la proposition, énoncé en rendez-vous à huis clos[929], est de réduire les écarts entre les ports du Nord, performants, et ceux du Sud, accusant un retard de compétitivité. S'appuyant sur les rapports de la Cour des comptes européenne[930], et alors que la Commission n'a pas toujours pas publié, en dépit des demandes du Parlement, de lignes directrices relatives aux aides d'États aux infrastructures portuaires, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » font ainsi valoir que les ports européens se trouvent également en situation de concurrence déloyale en matière de financement : certains ports percevraient et utiliseraient des fonds publics, ce qui s'avérerait préjudiciable pour les autres ports[931].

---

[928] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 27 juin 2017 avec une fonctionnaire de la Commission européenne. Traduction de l'auteure ; texte original : « He saw that the Northern part of Europe was functioning alright and in the Southern part of Europe you could actually see that a lot of road transport could be taken out of the road by making sure that more Southern ports are more capable of, that have more hinterland connexions as well°».

[929] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises ; rendez-vous avec un fonctionnaire de l'unité « ports et voies navigables » le 17 septembre 2003.

[930] Union européenne. Cour des comptes européenne. *Le recours aux fonds structurels et au fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes : un investissement efficace ?*, rapport spécial n°4, 2012.

La Cour des comptes européenne pointe le manque d'efficacité des projets d'infrastructures de transport dans les ports maritimes ayant bénéficié des Fonds structurels et du Fonds de cohésion au regard des objectifs définis par la politique des transports de l'Union européenne. La Cour des comptes européenne recommande à la Commission de fournir des orientations appropriées aux États membres en matière de bonne gestion financière.

[931] Le 23 septembre 2016, la Cour des comptes européenne publie un rapport spécial sur le financement des infrastructures portuaires : « *Le transport maritime dans l'Union européenne : un changement de cap s'impose - des investissements en grande partie inefficaces et précaires* ». À partir de l'analyse de 19 ports de cinq États membres (Allemagne, Espagne, Italie, Pologne, et Suède), le rapport conclut à l'inefficacité des investissements en faveur des ports et à leur effet limité sur l'augmentation du nombre d'opérations portuaires ; bien que toutes les sources de financement pour le transport maritime aient été analysées pour le rapport, les auditeurs se sont concentrés sur les investissement régionaux et ceux provenant du Fond de cohésion. Le rapport indique par exemple que 194 millions d'euros ont été dépensés pour dupliquer des installations déjà existantes tandis que 97 millions d'euros ont été investis dans des infrastructures qui n'ont pas été utilisées ou ont été sous-exploitées après leur achèvement. Néanmoins, le rapport défend également que des financements européens octroyés dans le cadre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) ayant servi à construire des superstructures portuaires utilisées par des opérateurs privés ont pu leur conférer un avantage, et ainsi affecter la concurrence.

Exploitant les disparités de performance et de modes de financement entre les ports des États membres, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » tirent ainsi avantage de la stratégie de mise en scène chez les députés européens du lien avec la circonscription. Dans cette perspective, le chef et le chef adjoint de l'unité indiquent aux députés européens concernés que grâce au futur règlement les ports de leur État membre rattraperont leur retard ou bénéficieront de conditions équitables de concurrence[932]. Cette tactique s'avère concluante. En effet, dans le cadre de notre participation à la représentation d'intérêts de deux parties prenantes françaises du secteur portuaire lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », lorsqu'en rendez-vous nous évoquons avec les députés européens ou leurs assistants leur soutien au rejet de la proposition, ces derniers déclinent, faisant valoir les bénéfices du futur règlement sur l'environnement portuaire des États membres du Sud[933] : « ce règlement est important pour mettre à niveau les exigences des ports du Sud avec celles auxquelles s'astreignent les ports du Nord de l'Europe »[934].

L'ajout de la transparence financière des ports comme objectif de politique publique, et d'un volet afférent, conduit les membres de la commission TRAN à se positionner en faveur de la poursuite des négociations.

Alors que la Commission lance, parallèlement aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » des procédures d'infraction contre le système d'imposition des ports néerlandais, français et belges (cf. chapitre 7), les députés européens de la commission TRAN – en particulier ceux des États membres visés par les procédures d'infraction et le rapporteur[935] – voient dans cette nouvelle proposition l'opportunité d'établir des règles communes aux États membres en matière de transparence financière. Comme le montre cet extrait d'entretien, les fonctionnaires rédigeant la proposition du règlement « services portuaires » utilisent la concurrence interportuaire pour sécuriser les négociations de la proposition.

[932] Union européenne, Commission européenne, réponse écrite de Violeta Bulc du 4 mai 2016 à la question écrite de Inmaculada Rodríguez-Piñero Fernández du 29 février 2016.

[933] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[934] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[935] Le rapporteur du groupe S&D pousse son propre agenda en soutenant l'établissement de règles communes en matière de transparence financière, le gouvernement allemand CDU a passé un arrangement avec la Commission et ne soutient pas l'adoption de règles européenne en la matière.

> Il [le rapporteur Knut Fleckenstein] ne voulait pas, lui-même personnellement tuer [la proposition de règlement de 2013]. Il a compris dès le début que c'était une proposition qui était différente des précédents paquets. Il a compris, quelque part, que c'était programmé dans le traité même, qu'il y aurait un cadre européen au niveau du domaine portuaire, et que cette proposition, c'était la bonne, c'était le moment, et que si on ne saisissait pas ce moment, il y en aurait peut-être une 4ème qui serait plus mauvaise du point de vue des intérêts allemands[936].

L'instauration de règles communes en matière de transparence financière des ports intéressant plusieurs États membres – en particulier ceux en concurrence sur la même façade maritime avec des ports recevant des financements publics – les députés européens membres de la commission TRAN écartent – à quelques exceptions – la possibilité de rejeter la proposition[937].

En rendez-vous avec les représentants des intérêts à Bruxelles des opposants à la libéralisation des services portuaires, les députés européens ou leurs assistants parlementaires exposent d'ailleurs qu'ils ne peuvent pas soutenir le rejet de la proposition en raison des dispositions relatives à la transparence financière que celle-ci comprend[938].

Les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires rencontrent des difficultés à inverser le récit déployé par les fonctionnaires de la DG MOVE, d'autant que les députés européens et leurs assistants parlementaires tiennent la proposition du règlement « services portuaires » – eu égard aux modifications apportées au volet « libéralisation » et à

[936] Entretien conduit en français à Bruxelles 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.

[937] La position de négociation du Parlement, dans le cadre d'une première lecture, est rédigée selon des étapes systématiques : rédaction par le rapporteur de son projet de rapport, qui prend la forme d'amendements à la proposition de la Commission, amendements à la proposition de la Commission déposés par les députés en commission parlementaire, rédaction par le rapporteur d'amendements de compromis à partir des amendements déposés en commission parlementaire, négociés avec les rapporteurs fictifs. Conventionnellement, le rapporteur ne peut rédiger ses amendements de compromis qu'à partir des amendements préalablement déposés en commission parlementaire. S'il est peu probable qu'une majorité de députés européens soutienne le rejet de la proposition en commission TRAN, les parties prenantes se ménagent la possibilité de défendre cette option jusqu'au terme des négociations au Parlement, en demandant aux députés de la commission TRAN de déposer des amendements de rejet.

Plusieurs députés ont déposé des amendements de rejet en commission TRAN sous la mandature 2009-2014 : amendement 85 de Sabine Wils (GUE/NGL, Allemagne) et Keith Taylor (Verts/ALE, Royaume-Uni), amendement 86 de Sławomir Nitras (PPE, Pologne), Artur Zasada (PPE puis ECR, Pologne), Jarosław Leszek Wałęsa (PPE, Pologne) et amendement 87 de Philip Bradbourn (ECR, Royaume-Uni).

Plusieurs députés ont déposé des amendements de rejet en commission TRAN sous la mandature 2014-2019 : amendement 99 de Daniel Dalton (ECR, Royaume-Uni), amendement 100 de Bogusław Liberadzki (S&D, Pologne), Georges Bach (PPE, Luxembourg), Tomasz Piotr Poręba (ECR, Pologne), amendement 101 de Tomasz Piotr Poręba (ECR, Pologne) et amendement 102 de Keith Taylor (Verts/ALE, Royaume-Uni), Lucy Anderson (S1D, Royaume-Uni), Karima Delli (Verts/ALE, France).

[938] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

l'ajout d'un volet relatif à la transparence financière des ports – pour une proposition nouvelle, distincte des précédentes tentatives d'ouvrir à la concurrence les services portuaires[939].

Les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 : un souvenir ténu

Non seulement la nouvelle tentative de libéraliser les services portuaires fait partiellement peau neuve, mais elle est également négociée par des députés européens assistés par des collaborateurs parlementaires, qui pour la plupart ne siégeaient, et ne travaillaient pas au Parlement lors des législatures pendant lesquelles les propositions de 2001 et de 2004 sont négociées (législature 1999-2004 et 2004-2009).

La proposition de 2013 s'accompagne d'un passif. Du côté du Parlement, le rejet en 3ème lecture de l'accord interinstitutionnel, et le rejet en 1ère lecture de la proposition de 2004 constituent – au même titre que les négociations de la directive « Bolkestein » – un fait d'armes dans l'histoire du Parlement[940]. Dans l'histoire législative européenne, seules neuf propositions de la Commission ont été rejetées par le Parlement (cf. annexe)[941]. Les propositions de 2001 et de 2004 représentent deux des neuf cas de rejets recensés et l'unique cas dans lequel une proposition concernant le même secteur a été rejetée à deux reprises. Par ailleurs, le recours des manutentionnaires de marchandises à des actions contestataires (grèves, blocages, manifestations, etc.) au niveau national et à Bruxelles lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004 représente un cas rare de l'emploi d'actions contestataires dans l'espace

[939] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française membre du groupe S&D.

[940] Smets, Isabelle. « Cinq fois où le Parlement européen a fait la différence », dans Contexte – Pouvoirs, [en ligne], https://www.contexte.com/article/pouvoirs/cinq-fois-ou-le-parlement-europeen-a-fait-la-difference_100932.html (page consultée le 13 octobre 2022).

[941] Ce décompte ne prend pas en considération le retrait, par la Commission, de propositions législatives bloquées au Parlement et/ou Conseil de l'Union européenne depuis une longue période et pour lesquelles la Commission estime qu'il n'y aura pas de déblocage ou qu'elle évalue, à la suite de la prolongation des négociations depuis leur publication initiale, comme obsolètes dans les termes proposés. En effet, les Traités disposent que la Commission européenne peut retirer sa proposition tant que le Conseil de l'Union européenne n'a pas arrêté sa position de 1ère lecture. Ainsi, chaque année, la Commission européenne publie son programme de travail annuel. Il se compose d'une déclaration de politique générale établissant les priorités de la Commission pour l'année, d'une liste des nouvelles initiatives que la Commission publiera au cours de l'année, d'une liste recensant les initiatives REFIT, la liste des propositions en cours d'examen au Parlement européen et/ou au Conseil de l'Union européenne, la liste des propositions législatives retirées par la Commission européenne et enfin la liste des propositions que la Commission européenne envisage de modifier/d'abroger.

bureaucratique européen[942]. Comme le montre cet extrait, les négociations des propositions ont pu laisser une impression durable chez certains acteurs.

> La première fois que j'ai rencontré quelqu'un qui avait vécu les autres paquets portuaires et dont j'ai vu la douleur dans le regard, c'était un chauffeur de taxi strasbourgeois (rires). Tu pourras raconter l'anecdote […], mais on est monté dans un taxi à Strasbourg et on parlait du sujet du paquet portuaire et il nous a regardé avec un regard d'effroi dans le rétroviseur en disant « mais l'Europe va refaire un paquet portuaire ? ». Il nous a raconté des anecdotes de cabines téléphoniques arrachées par les dockers en 2004 et 2006[943].

Contrairement à ce chauffeur de taxi, et si les organisations représentant les opposants à la libéralisation le mobilisent à des fins stratégiques, le souvenir des négociations des propositions de 2001 et de 2004 n'est pas aussi prégnant chez la plupart des députés européens, des assistants parlementaires et des conseillers politiques sous les mandatures 2009-2014 et 2014-2019. Ni le rapporteur ni les rapporteurs fictifs désignés en commission TRAN ne réalisaient de mandat lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004[944]. Au sein de la commission TRAN sous la mandature 2014-2019[945], une dizaine de députés européens siégeaient au Parlement lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004[946]. De la même manière, en raison de leur renouvellement régulier[947], aucun des assistants parlementaires – qui effectuent le travail

[942] Beauvallet, Willy. "The European Parliament and the politicisation of the European space - the case of the two port packages", dans Rowell Jay, Mangenot Michel. *Reassessing Constructivism. A Political Sociology of the European Union*, Manchester University Press, 2010, pp.164-181.

[943] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec le représentant à Bruxelles de la fédération nationale d'un service technique nautique.

[944] Cette évaluation est établie à partir des fiches des députés européens consultables sur le site du Parlement.

[945] La proposition du règlement « services portuaires » est également négociée sous la mandature 2009-2014 en commission TRAN. Toutefois, la position de négociation du Parlement ayant été adoptée sous la mandature 2014-2019, l'analyse de la composition de la commission TRAN sous cette mandature nous semble plus pertinente.

[946] Plusieurs députés européennes membres de la commission TRAN lors de la mandature 2014-2019 siégeaient au Parlement européen lors des négociations de la proposition de 2001 – Jacqueline Foster (ECR, Royaume-Uni) et Kateřina Konečná (GUE/NGL, République tchèque) – ou de la proposition de directive de 2004 – Ines Ayala Sender (S&D, Espagne), Michael Cramer (Verts/ALE, Allemagne), Luis de Grandes Pascual (PPE, Espagne), Marian-Jean Marinescu (PPE, Roumanie), Markus Pieper (PPE, Allemagne), Roberts Zile (ECR, Lettonie), Francisco Assis (S&D, Portugal), Ivo Belet (PPE, Belgique) et Ulrike Rodust (S&D, Allemagne) – ou des propositions de directive de 2001 et de 2004 (Dieter-Lebrecht Koch (PPE, Allemagne), vice-président de la commission TRAN, Bruno Gollnisch (NI, France), Bogusław Liberadzki (S&D, Pologne), Brian Crowley (ECR, Irlande), Jill Evans (Verts/ALE, Royaume-Uni et Markus Ferber (PPE, Allemagne)).

[947] La fonction d'assistant parlementaire est caractérisée par un renouvellement important. Alors que le niveau de rémunération incite les assistants parlementaires à rester au Parlement – qui trouve difficilement d'équivalence en cabinet de lobbying ou au sein du bureau de représentation d'une organisation en fonction du grade auquel les assistants sont recrutés puis évoluent – plusieurs raisons peuvent expliquer le remplacement/le départ régulier des assistants parlementaires : la non-réélection du député européen pour lequel ils travaillent ; leur aspiration à des fonctions plus stables qui ne dépendent pas par conséquent de la réélection de leur député ; le fait de travailler en leur nom propre, et non, pour leur député européen.

quotidien[948] sur les propositions législatives négociées en commission parlementaire (cf. encadré « Les assistants parlementaires, des acteurs centraux des négociations intra- et interinstitutionnelles » dans ce chapitre) – du rapporteur, des rapporteurs fictifs ou des députés européens membres de la commission TRAN, ne travaillait au Parlement lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004.

Si elles ont marqué l'histoire du Parlement, les acteurs administratifs et politiques du Parlement impliqués dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ne détiennent que les souvenirs ténus d'acteurs ayant participé aux négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004. Par exemple, l'assistante du rapporteur (S&D, Allemagne) suivant au sein de son bureau les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » a rencontré l'un des assistants parlementaires du rapporteur nommé lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 sans pour autant revenir dans le détail sur leurs négociations :

> [Est-ce que le rapporteur a rencontré le précédent rapporteur ?] Non, mais il le connaissait d'avant. J'ai rencontré l'assistant du précédent rapporteur – il travaille maintenant dans le secteur de l'aviation – je le connais de notre travail sur les sujets en lien avec l'aviation. Il m'a dit « bon courage ». [Vous aviez des interactions avec lui alors ?] Oui, mais pas sur le contenu. De toute façon, les propositions de directives de 2001 et de 2004 étaient considérablement différentes de la troisième[949].

Les fonctionnaires du Parlement, voire le personnel des groupes politiques, peuvent également participer à la transmission de la mémoire des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004. Contrairement aux députés européens et aux assistants parlementaires, leurs carrières s'inscrivent dans la durée et sont décorrélées des élections européennes. Nous pouvons conjecturer qu'ils travaillaient déjà au Parlement lors des négociations d'au moins l'une des deux précédentes tentatives de la Commission européen de telle sorte qu'ils peuvent instruire les acteurs administratifs et politiques impliqués dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » sur le déroulement des négociations des précédentes

[948] Michon, Sébastien, *Les équipes parlementaires des eurodéputés, Entreprises politiques et rites d'institution*, Études Parlementaires, Promoculture Larcier, Bruxelles, 2014.
Note de terrain : stage de Master 2 réalisée auprès d'une députée européenne française membre du groupe PPE (janvier-juillet 2013).

[949] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 23 mars 2017 avec une des assistantes du rapporteur, Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne).

tentatives de la Commission. De plus, les fonctionnaires du Service de recherche du Parlement européen (EPRS)[950] ont rédigé des notes concernant la proposition du règlement « services portuaires » dans lesquelles ils mentionnent les propositions de directive de 2001 et de 2004 : « les deux tentatives de libéralisation (en 2001 et 2004) se sont déjà soldées par des échecs, principalement à cause du volet social et des manifestations de dockers qui s'en sont suivies »[951] ; « les négociations [de la proposition de directive de 2001] se sont avérées très difficiles. En cause, la forte opposition des prestataires de services portuaires. Au bout de presque trois ans, alors qu'un compromis semblait possible, le Parlement européen a rejeté la proposition » ; « les débats en plénière [lors des négociations de la proposition de directive de 2004] ont témoigné de divergences toujours très fortes et ont finalement mené en 2006 à un nouveau rejet, qui a contraint la Commission à retirer sa proposition »[952] ; « rappelons que les deux précédents paquets (2001 et 2004) ont échoué principalement à cause du volet social et notamment son impact sur le travail des dockers »[953]. Outre la rédaction de ces notes, nous supposons qu'ils peuvent renseigner les acteurs administratifs et politiques du Parlement sur le déroulement des négociations.

Quelques députés [954] – qu'ils aient participé aux négociations des précédentes propositions ou qu'ils soient réceptifs aux arguments des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires – font référence dans leurs interventions aux négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004. Néanmoins, à l'image de cet assistant parlementaire ayant participé aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires », la plupart considère la proposition de 2013 comme n'importe quelle proposition législative, et l'historique législatif de la proposition comme un élément de contexte participant à la compréhension et à l'analyse de la proposition.

[950] Il « a pour mission de fournir aux membres du Parlement européen et, le cas échéant, aux commissions parlementaires, des analyses indépendantes, objectives et fiables ainsi que d'effectuer des recherches concernant différents domaines thématiques liés à l'Union européenne, dans le but de les aider dans leur travail parlementaire ».

[951] Parlement européen. Service de recherche du Parlement européen. La libéralisation des services portuaires européens : un état des lieux – Briefing, octobre 2014, [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542138/EPRS_BRI(2014)542138_REV1_FR.pdf, (page consultée le 28 décembre 2022).

[952] *Ibid*.

[953] *Ibid*.

[954] Par exemple, lors de leurs interventions en commission TRAN lors des échanges sur la proposition du règlement « services portuaires », le président de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014 (S&D, Royaume-Uni) et le président de la commission TRAN pendant la première moitié de la mandature 2014-2019 (Verts/ALE, Allemagne) mentionnent les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004.

> Mais après, comme il y avait beaucoup de députés nouveaux, eux ils avaient… Ma députée, elle a pris ça comme un texte nouveau. Moi aussi. En ayant à l'idée le passif [de la proposition de 2013], mais ce n'est pas vraiment entré en jeu et puis on n'avait pas forcément l'historique des discussions, l'historique des relations interpersonnelles qui peuvent exister, sur ces dossiers comme ça, de longue haleine. On n'avait pas du tout cet historique-là. Et on a abordé ce sujet comme un sujet neuf. […) Sur les parties prenantes, les multiples positions des parties prenantes qu'on a reçues, elles se focalisaient sur le texte mis sur la table par Knut Fleckenstein [le rapporteur du Parlement] et l'Orientation générale [du Conseil de l'Union européenne, adoptée le 8 octobre 2014 sous la Présidence italienne du Conseil], mais sans rentrer…sans nous refaire l'historique de tous les débats. De toute façon l'historique, il était : voilà, la Commission a exclu le service des dockers et puis voilà ». C'était la conclusion de l'historique. On va refaire un autre paquet portuaire en excluant plus de 60% des services qui sont concernés. C'était ça, je veux dire… on a pris ça comme un sujet neuf[955].

L'assistant parlementaire d'une députée européenne siégeant en commission TRAN considère que le délai observé par la Commission entre le rejet de la proposition de directive de 2004 et la publication d'une troisième tentative d'ouvrir à la concurrence les services portuaires – contrairement à ce qui se produit entre le rejet de la proposition de directive de 2001 et la publication de celle de 2004 – participe à l'apaisement des négociations au Parlement.

> [Sous la mandature 2014-2019], pour les députés qui ont suivi [les négociations de la proposition du règlement « services portuaires »], qui étaient dedans [dans les négociations et qui ont suivi] le dossier de près, c'était presque que des nouveaux. Ce qui n'était pas mal non plus parce que comme ça ils n'avaient pas non plus… ils ne considéraient que cette proposition… parce que sinon peut être que cela aurait été encore plus compliqué[956].

En raison du renouvellement des députés européens, et eu égard aux dispositions concernant la libéralisation de la proposition du règlement « services portuaires », les députés européens de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014 agréent le narratif des fonctionnaires de la DG MOVE concernant la libéralisation en dépit des efforts des représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires pour le contrer. Les dispositions relatives à la

[955] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D siégeant en commission TRAN. La députée européenne pour laquelle il travaille n'est pas rapporteure fictive de telle sorte que le bureau de la députée a été sollicité par des parties prenantes majoritairement françaises en vue d'élargir leurs soutiens au sein de la commission TRAN sur une disposition spécifique.

[956] Entretien conduit en français à Bruxelles le 27 juin 2017 avec la Secrétaire générale d'une association européenne d'un acteur du secteur portuaire.

libéralisation étant plus modérées que celles des propositions précédentes, les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires rencontrent également des difficultés à plaider pour le rejet de la proposition, ou pour l'exclusion des services qu'ils prestent – à l'exception du pilotage – auprès des membres de la commission TRAN et des autorités nationales sans paraître déraisonnables.

Pour contrecarrer le narratif des fonctionnaires de la Commission concernant les dispositions relatives à la libéralisation des services portuaires, les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires laissent entendre aux députés européens et à leurs assistants parlementaires que la Commission a un agenda caché. Après avoir volontairement édulcoré sa proposition initiale pour favoriser son adoption, ils défendent que la Commission pourrait, dans le cadre du processus de révision de la législation européenne[957], revoir à la hausse les dispositions du volet « libéralisation » du règlement une fois adopté. Le « cycle législatif » – l'ajustement des ambitions des acteurs administratifs et politiques de la Commission en fonction du contexte politique – décrit par ce fonctionnaire de la Commission permet de comprendre que les organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires nourrissent des suspicions à l'égard de la stratégie de l'unité « ports et voies navigables ».

> Il faut dire, à l'époque [au début des années 2000 lors de la publication des propositions de 2001 et de 2004], que nous faisions des propositions qui étaient beaucoup plus ambitieuses qu'aujourd'hui avec le risque que la latte était si haute que personne ne pouvait sauter dessus. Tandis que maintenant nous réfléchissons plus où mettre la latte et invariablement, on la met un peu plus bas. Il est clair que quand nous faisons une proposition, il y en a beaucoup qui disent « bof, c'est tout ». Mais c'est tout parce que déjà si on fait ça, c'est bon. Puis 20 ans plus tard, on va voir. Il y a des cycles législatifs qui durent entre 10 et 20 ans. Et donc le rapporteur [Knut] Fleckenstein, de notre proposition quand il a vu le texte, il l'a appelé un « port päckchen », un petit paquet. La latte est un peu plus basse, mais c'est un peu plus réaliste [que les deux précédentes propositions] et ça permet déjà d'évoluer958.

[957] Dans le cycle de vie d'une législation européenne, il est prévu qu'au terme d'une période de mise en œuvre, débattue pendant les négociations, une législation soit évaluée par les services compétents de la Commission. Ces derniers analysent, à partir du rapport de mise en œuvre de la législation, les effets de celle-ci eu égard aux objectifs définis. Si les moyens établis par la législation n'ont pas permis, ou de manière insuffisante, de réaliser les objectifs fixés, la Commission pourra proposer une proposition de révision de la législation en vigueur.

[958] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

Pour légitimer auprès des députés européens leur théorie du « pied dans la porte », les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires s'appuient sur l'article 23 de la proposition du règlement « services portuaires », qui dispose qu'« au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission présente un rapport au Parlement et au Conseil sur le fonctionnement et les effets du présent règlement, accompagné, le cas échéant, *des propositions nécessaires* »[959]. Les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » réfutent cet argument[960] et, comme le montre cet extrait, dénoncent les calculs stratégiques des représentants des opposants à la libéralisation pour revoir à la baisse les dispositions relatives à la libéralisation de la proposition du règlement « services portuaires ».

> On les [les manutentionnaires de marchandises] a sortis, mais jusqu'en 2015/2016 on écoutait « oui c'est un premier pas. Ils mettent le pied dans la porte et ils vont suivre après avec autre chose. Donc tuons ça ». Comme ils ont fait allègrement les deux autres fois. Piece of cake, hop. Malgré le fait qu'ils [les manutentionnaires de marchandises] n'étaient pas concernés, par peur pour l'avenir, ils n'ont pas soutenu la proposition[961].

Les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » accusent en particulier les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises d'avoir orchestré un travail de sape de sa proposition en faisant courir le bruit que la Commission pourrait revoir à la hausse les dispositions relatives à la libéralisation dans le cadre du processus de révision de la législation européenne. Les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises sont les coupables désignés par l'unité dès qu'une rumeur émerge contre la proposition. Sans avoir de certitude quant à la paternité de ce récit, les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises, bien qu'exclus du volet « libéralisation » de la proposition de 2013, conservent un pouvoir de nuisance. Ce type de cadrage impacte la manière dont le chef de l'unité « ports et voies navigables » et le chef adjoint de celle-ci conduisent leurs

[959] Ce type d'article est usuellement introduit par la Commission dans ses propositions de législation.

[960] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.
Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[961] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

relations avec les parties prenantes et les acteurs institutionnels[962], comme l'illustre cet extrait d'entretien avec le représentant des intérêts d'une organisation nationale du secteur portuaire.

> « C'est clair que pendant tout le processus, on avait un peu cette problématique que l'on était face à des gens qui travaillaient sur ce dossier depuis 15 ans, qui n'avaient jamais vu leur dossier aboutir, qui avait une espèce de frustration qui commençait à se cristalliser, et qui clairement nous [le représentant d'un service portuaire] étaient défavorables parce qu'ils voulaient notre tête. C'était clair. Ils avaient même fait une fixation assez importante sur le [un des services portuaires couverts par la proposition] alors même que […] on a compris assez vite, même quand le texte était sorti que l'unité port, en tous cas, certains membres de l'unité port, que je ne citerai pas, n'avaient pas vraiment compris ce qu'était le [un des services portuaires couverts par la proposition], alors même qu'il y avait eu de multiples rencontres, multiples échanges. C'est un petit peu étrange, mais bon »[963].

Progressivement, le chef d'unité assure de plus en plus de rendez-vous bilatéraux, participe davantage aux réunions de la commission TRAN et représente davantage la Commission aux événements organisés par les parties prenantes que le chef adjoint de l'unité. Une animosité est palpable entre certains représentants d'intérêts du secteur portuaire[964] et le chef d'unité adjoint[965] comme le révèle ce fonctionnaire de la Commission ayant participé au portage de la proposition du règlement « services portuaires ».

> « Mais compte tenu de l'émoi créé par, en 2000 et 2003, il y a eu encore un ressenti, qui je pense… les structures intermédiaires ont une responsabilité n'ayant pas été capables de faire la part des choses, et d'expliquer, ce n'est pas la directive Bolkestein autrement dit. L'État d'abord, mais aussi les structures intermédiaires comme [une association nationale] ou d'autres qui n'ont pas voulu prendre la peine d'expliquer pour minimiser ces tensions. »[966].

---

[962] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises, dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » en échangeant avec d'autres représentants d'intérêts du secteur portuaire sur notre appréciation respective du portage réalisé par le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables ».

[963] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant à Bruxelles la fédération nationale d'un service technique nautique.

[964] Le représentant à Bruxelles de l'un des services portuaires, français, reproche au chef adjoint de l'unité, également français, d'être plus « royaliste que le roi » en se rangeant derrière la philosophie, libérale, de la Commission au lieu d'être sensible, en raison de sa nationalité, aux intérêts des acteurs du secteur portuaire français. Il accuse également l'unité de jouer double jeu sur la question de la révision de la Commission (théorie du « pied dans la porte » que l'on abordera dans ce chapitre).

[965] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[966] Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mai 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.

Des fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » sont rancuniers à l'égard des représentants d'intérêts de certains acteurs du secteur portuaire, les tenant responsables de la réécriture – sous la législature 2014-2019 – du volet « libéralisation » de la proposition du règlement « services portuaires »[967]. La réaction de ce fonctionnaire de la Commission ayant participé aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires », montre qu'il accepte difficilement la modification du volet « libéralisation ». Cette réaction illustre comment les fonctionnaires de la Commission se positionnent vis-à-vis des propositions qu'ils participent à rédiger et dont ils assurent le portage. En filigrane apparaît de nouveau l'assurance de la Commission de détenir une supériorité à déterminer ce qui est bénéfique au secteur portuaire par rapport au Parlement, au Conseil, qu'elle considère perméables aux intérêts locaux, régionaux et nationaux, et aux organisations représentant à Bruxelles les intérêts des acteurs des secteurs portuaire et maritime (cf. chapitres 3 et 4). L'impact négatif que pourrait avoir un nouvel échec de la proposition de règlement sur l'avancement de leur carrière accentue la nervosité des fonctionnaires assurant son portage face aux négociations intra-institutionnelles.

Si le Parlement s'était largement prononcé en faveur du rejet de la proposition de directive de 2004, l'édulcoration – écrite et orale – des dispositions relatives à la libéralisation des services portuaires et la promotion du volet « transparence » freinant la pénétration du narratif concurrentiel des opposants à la libéralisation des services portuaires en commission TRAN, les députés européens en étant membres écartent la possibilité de rejeter la proposition du règlement « services portuaires ».

Alors que les organisations – nationales, européenne et internationale – représentant les travailleurs portuaires et les manutentionnaires de marchandises étaient aux avant-postes de l'opposition à la libéralisation des services portuaires lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, la proposition du règlement « services portuaires » génère une dynamique différente. La stratégie de la Commission d'édulcorer les dispositions de sa nouvelle proposition en matière de libéralisation pour éviter la réitération de la mobilisation des manutentionnaires de marchandises contribue à l'investissement d'un spectre plus varié d'acteurs, pour beaucoup habituellement éloignés de Bruxelles.

[967] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

Effets de l'édulcoration sur le profil des représentants des intérêts des opposants

Cette deuxième partie examine les effets de l'édulcoration des propositions relatives à la libéralisation sur les profils des représentants des organisations s'opposant à la libéralisation de services portuaires lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Entre le rejet de la deuxième proposition de la Commission visant à libéraliser les services portuaires en 2006, jusqu'à la publication du nouveau règlement en 2013, seul un groupe resserré de « permanents » est présent à Bruxelles (cf. chapitre 1), au sein d'associations européennes (CLECAT, ECSA, ESPO, ETF, ETA). Parmi les organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires, seuls le personnel membre du secrétariat d'ETF et le secrétaire général d'ETA entrent dans cette catégorie. Anticipant une dynamique de négociation différente avec l'exclusion des manutentionnaires de marchandises du champ d'application, les organisations stricto-portuaires[968] s'opposant à la libéralisation des services portuaires, qui s'étaient retirées de Bruxelles après le rejet de la proposition de directive de 2004, s'y mobilisent de nouveau. La publication de la proposition du règlement voit par conséquent l'arrivée dans le champ de l'eurocratie d'autres profils, moins marqués « Europe », aux côtés des « permanents » de la représentation d'intérêts. Contrairement à ceux-ci, la représentation d'intérêts n'est pas l'activité professionnelle principale des « intermittents » que l'on retrouve principalement chez les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques : ils effectuent du lobbying occasionnellement depuis les organisations nationales. Par conséquent, leurs ressources européennes sont limitées et leur ancrage géographique fait obstacle à leur acculturation à Bruxelles.

[968] Des acteurs - européens ou nationaux - qui s'intéressent principalement ou exclusivement aux sujets portuaires.

Démobilisation des organisation syndicales nationales

En excluant les manutentionnaires de marchandises du volet « libéralisation », les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » font l'hypothèse que les organisations représentant les travailleurs portuaires et les manutentionnaires de marchandises ne s'impliqueront pas dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », ou dans une proportion moindre que lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004. Les remorqueurs (travailleurs portuaires) français[969] en sont un bon exemple (cf. chapitre 6).

Nonobstant l'exclusion des services de manutention de marchandises du volet « libéralisation » qu'elle représentait auprès des acteurs institutionnels dans le cadre des négociations des propositions de 2001 et de 2004, la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) participe aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Malgré l'effet grossissant de la mobilisation des manutentionnaires de marchandises lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, la Fédération représente à Bruxelles les intérêts d'autres travailleurs portuaires que les manutentionnaires de marchandises tels que les remorqueurs (travailleurs portuaires). Dans les communiqués de presse qu'elle publie sur son site internet pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » pour légitimer son implication dans les négociations de la proposition du règlement alors que les manutentionnaires de marchandises sont exclus du volet « libéralisation », ETF insiste d'ailleurs que d'autres de ses membres représentant des travailleurs des services techniques nautiques (lamanage, pilotage et remorquage) – représentés par ailleurs à Bruxelles par des fédérations professionnelles – sont également visés par le champ d'application de la proposition de règlement[970]. Par exemple, le lendemain de la publication de la proposition du règlement « services portuaires », ETF met en ligne sur son site internet une déclaration[971] dans laquelle elle dit se féliciter « du fait que la Commission ait décidé de ne pas toucher à l'organisation du travail portuaire […] et d'exclure la manutention de marchandises des règles en matière d'accès au marché des services », mais être également « extrêmement inquiète des conséquences que la

[969] Les remorqueurs français sont représentés à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition de 2013 par la fédération des officiers de la marine marchande UGICT CGT, membre d'ETF. Leur action ne doit pas être confondue avec celle d'ETA, qui représente à Bruxelles les *entreprises* prestant un service de remorquage.

[970] European Transport workers Federation, « ETF concerned about European Commission's proposals on port policy », dans European Transport workers Federation – News, [en ligne], https://www.etf-europe.org/etf-concerned-about-european-commissions-proposals-on-port-policy/ (page consultée le 13 octobre 2022).

[971] *Ibid*.

proposition pourrait avoir sur les travailleurs que la Fédération représente dans les services techniques nautiques, notamment le pilotage, le remorquage et le lamanage ». En dépit des satisfactions obtenues concernant les manutentionnaires de marchandises – et contrairement aux prédictions de l'unité « ports et voies navigables » – la Fédération met en garde la Commission sur le fait qu'elle se mobilisera dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Les manutentionnaires de marchandises, même s'ils sont exclus du volet « libéralisation » de la proposition initiale, sont quand même couverts par le volet « transparence financière ». Par conséquent, la Fédération se mobilise pour éviter qu'au cours des négociations intra- ou interinstitutionnelles, les colégislateurs ne réintègrent la manutention de marchandises dans le champ d'application du volet « libéralisation ». En interne, en dépit de leur exclusion, les manutentionnaires de marchandises restent, comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous, des membres actifs de la section « dockers »[972] d'autant que, parallèlement à la publication de la proposition du règlement « services portuaires », la Direction Générale chargée de la Concurrence (DG COMP) lance deux procédures d'infraction contre la Belgique et l'Espagne concernant l'organisation de la manutention de marchandises dans leurs ports respectifs.

> Les manutentionnaires de marchandises sont toujours convaincus que c'était [la proposition du règlement « services portuaires » de 2013] quelque chose qui devait être modifié ou arrêté parce que c'était assez dangereux dans la manière dont c'était initialement formulé […] Ils [les manutentionnaires de marchandises] étaient exclus [du champ d'application]… mais ils n'étaient pas exclus [les manutentionnaires de marchandises sont couverts par le volet « transparence financière » de la proposition de 2013]. […] C'était symboliquement important pour nous puisque c'était la troisième fois. Même lors des [négociations des] paquets portuaires I [proposition de 2001] et II [proposition de 2004], les services techniques nautiques étaient impliqués, mais ils ne menaient pas la lutte, c'étaient les manutentionnaires de marchandises. Donc je ne dirais pas… ils [les manutentionnaires de marchandises] étaient intéressés, ils suivaient les négociations de très près. […] Bien évidemment s'ils avaient été concernés eux-mêmes par la proposition, ils auraient été peut-être plus puissants. Nous avons agi principalement politiquement [en recourant au lobbying institutionnel] alors que je pense que si les manutentionnaires de marchandises avaient été impliqués, ils auraient davantage agi [en

[972] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

> employant des registres d'actions similaires à ceux déployés lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004]. Mais ils suivaient les négociations, ils étaient impliqués[973].

La Commission a, dans sa proposition de 2013, satisfait les demandes exprimées par les organisations représentant les travailleurs portuaires pendant les négociations des propositions de 2001 et de 2004, dont l'exclusion des services de manutention de marchandises du champ d'application. Par conséquent, les manutentionnaires de marchandises ne peuvent pas s'impliquer en première ligne dans les négociations, sans que leur mobilisation ne paraisse disproportionnée. L'exclusion des services de manutention de marchandises du champ d'application prive ainsi ETF de la figure de proue de l'opposition à la libéralisation des services portuaires – par le nombre de manutentionnaires de marchandises qui se sont mobilisés et les répertoires d'action (grève, blocages, manifestations devant le Parlement) qu'ils ont déployés lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004 – et, en interne, de ses membres les plus actifs et maîtrisant le mieux les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles en raison de leur participation aux négociations des propositions de 2001 et de 2004.

Usuellement, les « permanents » composant le secrétariat d'ETF intègrent les représentants des organisations syndicales nationales membres d'ETF à leur stratégie de lobbying, comme le montre cet extrait d'entretien.

> En général, on essaie d'encourager nos membres à avoir des relations directes avec les députés européens de leur État membre. Un autre élément important est que, ne l'oublions pas, le véritable pouvoir est dans les mains du Conseil donc nous encourageons fortement nos membres à effectuer du lobbying auprès de leurs administrations nationales. Dans la mesure où, finalement, ils [les États membres] sont le véritable pouvoir à Bruxelles, une pression devrait être exercée sur eux aussi au niveau national. Ce dont nous avons besoin d'eux [les membres d'ETF], est leur expertise technique et le poids de leur position au niveau national[974].

[973] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

[974] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

D'une part, ils représentent les intérêts des organisations nationales affiliées à la Fédération européenne auprès des Présidences du Conseil, et du Parlement, en particulier auprès du rapporteur et des rapporteurs fictifs en commission parlementaire. D'autre part, ils sollicitent les organisations syndicales nationales pour essaimer la position d'ETF et leur fournit à cet effet des éléments de langage et un vade-mecum contenant les éléments nécessaires à la prise de contact des acteurs institutionnels européens. Les représentants des organisations syndicales nationales sont incités à rencontrer les autorités nationales de leur État membre à Bruxelles, les députés européens de leur État membre et les acteurs politiques et administratifs locaux, régionaux, et nationaux de leur réseau au niveau national.

L'édulcoration des dispositions de la proposition de 2013 relatives à la libéralisation démobilise initialement les autres membres d'ETF participant aux travaux de la section « dockers »[975] de la Fédération. La secrétaire politique d'ETF chargée du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » peine en effet à intéresser les autres membres de la section « dockers » d'ETF aux négociations de la proposition de 2013 et à les convaincre de se mobiliser.

> Il y a moins d'autres travailleurs [des secteurs maritime et portuaire] que des manutentionnaires de marchandises. Nous avons dû essayer d'attirer leur attention au début [sur les négociations de la proposition du règlement « services portuaires »] parce qu'ils n'étaient pas très… ce sont usuellement des plus petits groupes au sein des syndicats. Donc nous avons vraiment dû [les] pousser[976].

Pour obtenir des membres de la section « dockers » autres que les manutentionnaires de marchandises qu'ils s'investissent dans les négociations de la proposition de 2013, la secrétaire politique d'ETF chargée de cette section use dans la communication interne du parallèle avec les propositions de 2001 et de 2004 à des fins rhétoriques.

> Beaucoup de gens appellent cette proposition [la proposition de 2013] « paquet portuaire III », je ne suis, personnellement, pas d'accord. Nous l'appelons « paquet portuaire III » quand nous voulons attirer l'attention de nos membres pour qu'ils fassent attention à cette troisième proposition, mais, pour

[975] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.
[976] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

> moi, ça n'est pas vraiment un « paquet portuaire III ». Pour nous, c'était une proposition législative inutile qui contient des éléments inquiétants, mais vous ne pouvez pas la comparer avec les paquets portuaires I et II[977].

L'édulcoration des dispositions relatives à la libéralisation prive ainsi la Fédération européenne des travailleurs des Transports de relais au niveau national et auprès des acteurs nationaux à Bruxelles comme le montrent les amendements déposés en commission TRAN dans le cadre des négociations sous la mandature 2009-2014 : la majorité des amendements reprenant des préférences des organisations représentant des travailleurs portuaires est déposée par le rapporteur et les rapporteurs fictifs[978]. Néanmoins, compensant ce manque de relais, la secrétaire politique de la section « dockers » chargée du suivi des négociations de la proposition du règlement s'appuie sur ses ressources[979] et celles d'ETF, notamment le réseau d'acteurs administratifs et politiques européens que les secrétaires politiques chargés de la section « dockers » successifs ont construit et entretenu, pour diffuser le cadrage de la Fédération au Parlement.

Alors que le recalibrage de la proposition positionne les représentants des intérêts des travailleurs portuaires – en particulier les représentants nationaux – en retrait des négociations, les organisations nationales et européennes représentant les prestataires des services techniques nautiques passent en première ligne pour s'opposer à la libéralisation des services portuaires. Or, contrairement au secrétariat d'ETF, dédié à la représentation des intérêts à Bruxelles des affiliés de la Fédération, les représentants nationaux, et la plupart des représentants européens, des intérêts des prestataires de services techniques nautiques, ne sont pas des « permanents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles, et dans cette perspective, disposent de ressources faiblement européanisées.

[977] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

[978] Sur les 27 amendements déposés par des députés européens du groupe S&D 13 sont déposés individuellement ou cosignés par le rapporteur ; pour le groupe Verts/ALE, les huit amendements sont déposés par le rapporteur fictif du groupe ; pour le groupe GUE/NGL, les neuf amendements sont déposés par la rapporteure fictive du groupe. Pour les groupes PPE, ADLE et ECR, les relais sont plus diversifiés.

[979] La secrétaire politique de la sous-section « dockers » en charge du suivi du règlement de 2013 au sein d'ETF, si elle n'occupe pas la fonction de secrétaire générale, est la référente de la Fédération en matière de politique portuaire. Sa carrière, effectuée dans son intégralité à ETF - six ans en tant que political assistant (2005-2011) et huit ans comme secrétaire politique (2011-2019) – a participé à sa nomination, en mai 2019, au poste de secrétaire générale d'ETF par intérim. Elle est initialement recrutée sur la base de son master en affaires européennes accompagné d'une spécialité en droit du travail.

Passage au premier plan des « intermittents »

Alors qu'ils se retrouvent en première ligne dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », la plupart des représentants des intérêts des prestataires de services techniques nautiques sont dépourvus des ressources nécessaires à la mobilisation dans l'espace administratif et politique européen. Dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les prestataires de services techniques nautiques – opposés à la libéralisation du service qu'ils prestent – sont représentés à Bruxelles au niveau européen par le secrétaire général d'ETA s'agissant des entreprises de remorquage[980], par le président et les vice-présidents d'EMPA pour les pilotes maritimes et par le président et le secrétaire général d'EBA concernant les lamaneurs. En sus, certaines organisations nationales, membres des associations européennes, représentent directement leurs intérêts à Bruxelles[981].

Le secrétaire général d'ETA est un « permanent » dans le sens où il parle anglais, détient un réseau d'acteurs administratifs et politiques européens, au moins à la Commission européenne[982], et exerce sa fonction à Bruxelles et sur le temps long. À la publication de la proposition du règlement « services portuaires », il représente les intérêts à Bruxelles des entreprises de remorquage depuis 11 ans, ayant été nommé en 2002 lors du déplacement du secrétariat de Londres à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition de 2001. Par conséquent, il détient l'expérience des négociations des propositions de 2001 et de 2004. Aucun des chefs des entreprises nationales membres d'ETF ne représente directement ses intérêts à Bruxelles en sus de l'association européenne[983]. Néanmoins, les autorités portuaires nationales

[980] Les remorqueurs (travailleurs portuaires) sont représentés à Bruxelles par ETF.

[981] Faute d'inscription au registre de transparence ou de leur mention par les cabinets de lobbying qu'ils emploient dans le registre de transparence (onglet « données financières » – « clients pendant l'exercice clos »), il est difficile d'identifier exhaustivement les organisations nationales représentant directement leurs intérêts à Bruxelles.

[982] L'association européenne représentant les entreprises de remorquage renseigne dans le registre de transparence qu'elle est membre de plusieurs groupes d'experts de la Commission européenne (forum des ports européens et le groupe consultatif des parties intéressées à la sécurité maritime).

[983] Dans le cadre de notre participation aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » en tant que représentante d'intérêts pour deux parties prenantes nationales du secteur portuaire, nous n'avons pas croisé de représentants d'intérêts nationaux d'une entreprise de remorquage. De plus, aucune entreprise de remorquage nationale n'est enregistrée au registre de transparence. Toutefois, le Secrétaire général d'ETA pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ayant décliné notre demande d'entretien, et la nouvelle Secrétaire générale d'ETA ayant plusieurs fois repoussé l'entretien qu'elle avait initialement accepté avant de ne plus répondre à nos sollicitations, nous n'avons pas pu vérifier si des membres nationaux avaient pu – sans déclarer leur activité au registre de transparence - effectué directement du lobbying à Bruxelles ou participé aux actions de l'association européenne.

membres d'ETA ont pu effectuer du lobbying directement auprès des acteurs administratifs et politiques au niveau national.

Contrairement au secrétaire général d'ETA, les présidents et les secrétaires généraux des associations professionnelles européennes représentant les lamaneurs (EBA) et les pilotes maritimes (EMPA) continuent d'assurer la représentation des intérêts du pilotage et du lamanage à Bruxelles occasionnellement, en sus de leur métier de lamaneurs ou de pilotes. À la suite des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, ces organisations n'ont pas créé de bureau de représentation à Bruxelles[984]. L'ancrage des membres du bureau[985] d'EMPA et d'EBA dans des espaces extérieurs au champ de l'eurocratie – pilotes et lamaneurs de métier, ils exercent leur profession principale dans l'un des ports de l'Union européenne – a par conséquent freiné leur acculturation à cet espace. Néanmoins, contrairement aux négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, bien que leurs représentants ne soient pas des représentants d'intérêts professionnels, plusieurs éléments pourvoient ces deux associations en ressources adaptées au champ de l'eurocratie dans le cadre des négociations du règlement de 2013. D'une part, elles s'appuient sur des ressources préexistantes aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Les bureaux de ces associations détiennent en effet une expérience de l'Europe par le biais de leur participation aux négociations des propositions de 2001 et 2004. Entre les négociations de la proposition de directive de 2001 et celles de la proposition du règlement « services portuaires », les bureaux de ces organisations sont peu renouvelés, en particulier au sein des organisations représentant les lamaneurs[986]. Les lamaneurs, pilotes et remorqueurs ne changent pas de profession entre les périodes de négociations, de telle sorte que la déperdition des ressources acquises au cours des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 est limitée. De plus, les secrétariats de ces associations peuvent bénéficier d'un appui juridique, interne à l'association ou par le biais d'un cabinet d'avocats, auquel peut s'adjoindre celui de leurs membres. En outre, comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous avec le représentant à Bruxelles d'une organisation nationale du secteur portuaire, les représentants de certaines organisations

[984] Alors que les membres du bureau d'EMPA disposent d'un bureau dans les locaux de l'Association des armateurs de la communauté européenne (ECSA) lorsqu'ils se déplacent à Bruxelles à la faveur de rendez-vous avec des acteurs institutionnels, EBA ne détient pas de bureau de représentation à Bruxelles. Au registre de transparence, le secrétariat d'EBA est localisé à Anvers, port au sein duquel l'entreprise de lamanage du secrétaire général d'EBA preste.

[985] Par « bureau », on entend : le Président, les vice-présidents, le cas échéant, et le Secrétaire général.

[986] Au sein d'EMPA, les fonctions de vice-président tournent régulièrement entre les représentants des membres nationaux de l'association.

nationales peuvent être familiers de la représentation d'intérêts en raison de leur ancrage – préalable à la publication de la proposition du règlement « services portuaires » – dans l'espace politique et administratif de leur État membre respectif. Ils peuvent ensuite convertir les savoir-être et les savoir-faire du lobbying acquis au niveau national à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

> Ce n'était pas [la juriste de l'organisation] qui assurait les missions de lobbying. C'était la « chasse gardée » du président et du secrétaire général, qui ont aussi un goût pour ça, il faut le dire. Ils ont dégagé des moyens, mais aussi parce qu'ils y ont vu un intérêt, et ils y ont vu un intérêt aussi parce qu'ils ont une compréhension qui est liée à la chose publique. […] Ils assuraient [le lobbying] au niveau national. Au niveau national, la Fédération a de très bonnes relations avec son administration de tutelle. Ils les connaissent très bien du coup je dois dire que l'on ne s'occupait pas du tout de ces aspects-là parce qu'ils assuraient l'interface [avec le ministère]. On n'intervenait pas à ce niveau-là. On intervenait un peu dans les relations avec le cabinet. Mais c'est vrai qu'ils avaient de très bonnes relations avec le cabinet du ministre[987].

D'autre part, certaines associations nationales membres d'EMPA et d'EBA, au sein desquelles la représentation d'intérêts est également assurée par des lamaneurs et des pilotes en sus de leur activité professionnelle, dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », externalisent leur représentation d'intérêts en recourant à des cabinets d'avocats ou de lobbying présents à Bruxelles. Leur nombre est limité. Au sein d'EBA, seule une organisation nationale – un des deux membres français – recourt à un cabinet de lobbying français basé à Bruxelles[988]. Les autres délégations actives au sein de l'Association (allemande, belge, espagnole, italienne et néerlandaise) sont conseillées par des cabinets d'avocats ou des juristes en interne. Au sein d'EMPA, parmi les membres les plus actifs en interne[989] (allemands, britanniques, français et néerlandais), l'association française externalise sa représentation d'intérêts[990] auprès d'un cabinet de lobbying disposant de plusieurs bureaux en France, et dans l'Union européenne.

[987] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

[988] Le Président de cette organisation et le gérant du cabinet de lobbying qu'il recrute sont mutuellement introduits par des personnes du réseau politique et sectoriel du gérant du cabinet, qui en sus de son activité de représentant d'intérêt à Bruxelles est également conseiller municipal de la ville du port dans lequel l'entreprise de lamanage du Président de cette organisation nationale preste.

[989] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

[990] Le cabinet de lobbying que la Fédération recrute lui est recommandé par le cabinet d'avocats qui la conseille.

Anticipant une dynamique de négociation différente de celles des propositions de 2001 et de 2004 en raison de l'exclusion des manutentionnaires de marchandises[991], et alors que les bureaux des associations européennes, dont ils sont membres connaissent mal les spécificités des jeux propres à Bruxelles, ces organisations nationales représentant des prestataires de services techniques nautiques ajustent leur stratégie de représentation à Bruxelles. Leurs ressources inadaptées à cet espace et leur méconnaissance du système institutionnel européen et du processus décisionnel européen fonctionnent comme autant de barrières à l'entrée[992] que ces acteurs tentent de contourner en sous-traitant la représentation de leurs intérêts à Bruxelles à des cabinets de lobbying présents à Bruxelles.

> De mémoire, je crois que les pilotes n'ont pas – il faudra vérifier avec [le secrétaire général de l'organisation] – de mémoire il n'y avait pas de cabinet de lobbying pour les deux autres. Enfin, j'en suis presque sûr en fait. Il n'y avait pas de cabinet de lobbying pour les deux premiers paquets. Ils ont fait ça de manière un peu plus… Bon bah déjà, ce n'était pas le même secrétariat général, ce n'était pas le même président. Le Président [et le secrétaire général actuels] ont apporté, je pense, un gros fort vent de professionnalisme dans leur approche du lobbying avec une vraie méthode et une vraie approche professionnelle. C'est le cas de le dire, ce qui n'est pas toujours le cas pour des Fédérations professionnelles dont la présidence et le secrétariat général sont assurés eux-mêmes par des [prestataires de services portuaires], et non pas par des professionnelles des affaires publiques[993].

Les cabinets de lobbying jouent un rôle actif dans la transmission de connaissances relatives au fonctionnement des institutions, et du processus décisionnel de l'Union européenne ou encore des savoir-être et de savoir-faire propres à la représentation d'intérêts à Bruxelles (Eberwein et Saurugger, 2013). De la même manière, les groupes de travail formés au sein de ces associations professionnelles européennes, à la faveur des négociations du règlement et sur la base des contacts informels entre les délégations nationales les plus actives, constituent un espace d'acculturation à l'Europe et d'échange de bonnes pratiques entre des délégations nationales davantage pourvues en ressources européennes et d'autres moins dotées.

[991] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[992] Georgakakis, Didier, « Quel pouvoir de "l'Eurocratie" ? Éléments sur un nouveau champ bureaucratique transnational », *Savoir/Agir*, volume 19, n°1, 2012, pp.49-59.

[993] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

> Au sein de l'association, il y a très clairement des disparités à plusieurs niveaux : […] de moyens, […] de goûts pour la chose publique, […] de connaissances. [Celles-ci] ont été majeures pendant toute la longueur du processus. Ça demandait un travail de pédagogie extrêmement fort au sein de l'association européenne ; […] ça a été vraiment un rôle, je dirais, très important joué par les associations [nationales membres] les plus dynamiques […] pour vraiment essayer de ramener tout le monde autour de l'objectif commun et surtout de mettre les moyens[994].

L'asymétrie de pouvoir et de savoirs usuellement observée entre l'association européenne et ses délégations nationales se trouve inversée dans le cas de ces associations professionnelles du secteur portuaire.

Les échecs successifs de la Commission à légiférer sur les sujets portuaires ont conduit les acteurs stricto-portuaires et nationaux à limiter leur investissement à Bruxelles. Or, avec la mise en retrait des négociations des opposants à la libéralisation les plus pourvus en ressources adaptées au champ de l'eurocratie, des opposants moins pourvus en ces ressources mènent l'opposition à la libéralisation des services portuaires. Une partie des « intermittents » engagent toutefois, à la faveur des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », des « permanents » de la représentation européenne faute de disposer des ressources nécessaires en interne ou de pouvoir s'appuyer sur celles de l'association européenne dont ils sont membres.

Alors que l'édulcoration des dispositions relatives à la libéralisation les conduit à être en première ligne de la mobilisation contre la libéralisation des services portuaires, les représentants des prestataires de services techniques nautiques, qui n'effectuent du lobbying que par intermittence, maîtrisent mal les savoir-faire et les savoir-être du lobbying institutionnel, répertoire d'action dominant dans le cadre des négociations de la proposition de 2013.

[994] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

Effets de l'édulcoration sur les formes d'action des opposants

L'exclusion des manutentionnaires de marchandises, et la prise en compte de plusieurs de leurs demandes dans la proposition initiale de la Commission disqualifient un recours aux répertoires d'action contestataires de telle sorte que le lobbying institutionnel s'impose comme le répertoire d'actions dominant lors des négociations du règlement « services portuaires ». Cette partie interroge les difficultés – liées à l'autonomie relative de l'espace politique et bureaucratique européen – que rencontrent les « intermittents » dans la mise en œuvre du lobbying institutionnel, faute d'avoir anticipé l'agenda législatif.

Expertise « de terrain » et expertise « institutionnelle » en compétition

La qualité d'interlocuteur que leur confèrent leurs acteurs administratifs et politiques varie en fonction de la catégorie à laquelle les représentants d'intérêts appartiennent[995]. Les députés européens et leurs assistants sollicitent spontanément les « permanents » de la représentation d'intérêts pour obtenir des informations, leur inscription dans le champ de l'eurocratie sur le temps long les rendant familiers des acteurs institutionnels. À l'inverse, les « intermittents » doivent redoubler d'efforts pour que leur expertise « de terrain » soit susceptible d'être utile aux députés et leurs équipes dans le cadre de leur propre activité de colégislateurs.

[995] Par exemple, alors qu'il s'agit de leur métier, les représentants des intérêts des lamaneurs à Bruxelles ne parviennent pas à ce que le rapporteur et les rapporteurs fictifs reprennent dans les amendements de compromis la définition du « lamanage » que propose l'Association européenne. Le professionnel de la représentante d'intérêts auquel l'un des deux membres français d'EBA sous-traite la représentation de ses intérêts pointe l'incapacité de l'Association européenne à être reconnue comme une source d'expertise sur une disposition telle que la définition d'un métier.

Survalorisation de l'expertise de terrain

Par effet de rattrapage, au regard de leur maîtrise lacunaire des savoir-être et des savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles, les « intermittents » s'appuient extensivement sur leurs connaissances « métier » auprès de leurs interlocuteurs institutionnels d'autant qu'il leur est souvent méconnu.

Bien que certains députés européens soient « spécialistes » d'une politique publique et que des assistants parlementaires soient parfois recrutés sur la base de connaissances sectorielles, la majorité des équipes parlementaires ne disposent pas de connaissances sectorielles spécifiques et préalables. Si les assistants des députés européens conduisent des recherches documentaires et s'appuient sur les conseillers des groupes politiques de chaque commission parlementaire, ils reçoivent également en rendez-vous des représentants d'intérêts dans la perspective de se forger des connaissances dans le domaine de politiques publiques dans lequel ils doivent légiférer[996]. S'agissant de la politique portuaire, les services techniques nautiques - pilotage, lamanage et remorquage - et leur rôle dans les opérations portuaires sont méconnus par les acteurs institutionnels en comparaison des manutentionnaires de marchandises. Avant de développer leurs argumentaires, les « intermittents » présentent ainsi leur métier et le rôle que les prestataires de services techniques nautiques occupent respectivement dans l'environnement portuaire. Le représentant des intérêts d'un prestataire de services techniques nautiques se réfère au « travail de pédagogie »[997] pour décrire cette transmission d'informations. Détenteurs de connaissances sur leur métier/fonction, les représentants d'intérêts des prestataires de services techniques nautiques mettent en scène (et en forme) l'expertise professionnelle dont ils disposent dans leur stratégie de lobbying. Par exemple, les « permanents » à qui les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques sous-traitent à la représentation de leurs intérêts à Bruxelles font, dans une stratégie de présentation de l'organisation, participer les professionnels du secteur portuaire qu'ils représentent au premier rendez-vous avec un acteur institutionnel. Au lieu que l'organisation soit incarnée par un professionnel de la représentation d'intérêts qui représente les intérêts de plusieurs acteurs de

[996] Dür, Andreas et Mateo, Gemma, *Insiders versus outsiders: Interest group politics in Multilevel Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

[997] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.
Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

plusieurs secteurs, les acteurs institutionnels se voient donner à entendre et à voir les acteurs qui seront affectés par la législation en cours de négociation. Dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », des acteurs institutionnels se sont par exemple montrés plus attentifs aux arguments de certains acteurs du secteur portuaire parce qu'ils étaient justement présentés par des professionnels du secteur portuaire plutôt que des « permanents » de la représentation d'intérêts.

> Pourquoi eux, plutôt qu'un autre service portuaire ? Parce que tous les autres services portuaires avaient déjà un cabinet de consultants. Ils avaient déjà quelqu'un qui est très efficace, qui travaillait dessus et connaissait très bien la maison du Parlement européen. […] Comme c'était un objectif prioritaire pour moi, j'avais des missions, j'avais des objectifs à atteindre et pour atteindre ces objectifs, je ne pouvais pas les [les représentants d'un prestataire de services technique national] laisser tous seuls. D'une certaine manière, je devais les accompagner dans leur travail. Mais […], c'est normal, ils n'avaient pas quelqu'un qui travaillait pour eux. […] Mais jamais de la vie, on est censé aller plus loin et organiser des rendez-vous pour d'autres députés. Mais, c'est un peu ce qu'on a fait [avec les prestataires de ce service technique nautique national] parce qu'ils n'avaient pas les moyens. […] Ça [l'externalisation de la représentation d'intérêts à un cabinet de lobbying] coûte beaucoup d'argent[998].

Pour les organisations nationales représentant leurs intérêts à Bruxelles, cette stratégie de présentation a toutefois des limites. Les acteurs administratifs et politiques rencontrés par les professionnels du secteur portuaire varient en fonction du niveau de langue des professionnels du secteur portuaire et dépendent des règles de l'association européenne dont elles sont membres concernant la répartition des rendez-vous entre le bureau de l'association européenne et leurs membres nationaux. Par exemple, en raison de leur niveau d'anglais, le président et le vice-président de l'un des deux membres français d'EBA externalisant la représentation de ses intérêts à Bruxelles, ne rencontrent que des députés européens français. À l'inverse, le Délégué général et la chargée des affaires économiques et européennes d'une autre organisation du secteur portuaire rencontrent des acteurs institutionnels non francophones, tels que la rapporteure fictive du groupe ADLE[999]. Comme les professionnels du secteur portuaire ne

[998] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française membre du groupe S&D.

[999] Néanmoins, représentant une organisation du secteur portuaire française, ils rencontrent principalement des acteurs administratifs et politiques français : l'assistant d'une députée européenne française siégeant en commission TRAN, impliquée dans les négociations, mais sans fonction officielle dans celles-ci, un des vice-présidents de la commission TRAN, député européen français, membre du groupe ADLE, et un député européen français, membre du groupe PPE, siégeant en commission TRAN.

peuvent pas multiplier les aller-retour entre le port où ils prestent et Bruxelles ou Strasbourg, les professionnels de la représentation d'intérêts organisent un *roadshow* (chapitre méthodologie et chapitre 1) d'un ou plusieurs jours lors des sessions plénières à Strasbourg ou des semaines de commissions parlementaires à Bruxelles.

Outre les rendez-vous bilatéraux, les « intermittents » peuvent diffuser des informations relatives à leur profession par le biais d'événements ; ce format leur permet de les transmettre plus largement. Ils peuvent par exemple intervenir en tant que panélistes à l'occasion d'événements organisés par la DG MOVE, la commission TRAN, ou des députés européens. Les organisations qu'ils représentent peuvent également organiser des événements auxquels ils invitent des acteurs administratifs et politiques européens. Néanmoins, les coûts d'entrée sont plus importants pour les « intermittents » que pour les « permanents » de la représentation d'intérêt. L'organisation d'événements, en particulier s'ils sont organisés au Parlement, requiert des ressources – leur préparation est chronophage et ils représentent un coût financier non négligeable[1000] – et des savoir-faire dont ne disposent pas nécessairement les « intermittents ». Par ailleurs, même si le format de l'événement est conçu pour inciter les acteurs institutionnels à y participer[1001], leur répercussion sur la visibilité et la saillance des préférences des instances organisatrices ne sont pas toujours à la hauteur de l'investissement.

L'organisation d'événements au Parlement : des effets limités sur la diffusion du cadrage des organisations

Le cabinet de lobbying au sein duquel nous avons travaillé a organisé des événements au Parlement à la demande de plusieurs de ses clients ; ce service n'est pas inclus dans les missions de lobbying proposées par le cabinet, il fait l'objet d'une facturation séparée. Organiser un événement au Parlement permet de favoriser la venue d'acteurs administratifs et politiques de l'institution, en particulier les députés européens, qui n'ont pas de logistique en termes de transport à gérer, et confère de la légitimité à l'événement en ce qu'il est parrainé par un acteur institutionnel. Les événements organisés dans les locaux du Parlement (salle de réunion, salons de réception au rez-de-chaussée du Parlement) nécessitent d'être parrainés par un groupe politique ou un député européen. Le parrainage d'un événement lui donne ainsi une teinte politique. Le gérant du cabinet de lobbying conseillait par conséquent à ses clients de solliciter des députés européens des groupes PPE (ex-PPE-DE) et S&D (ex-PSE), étant les deux groupes principaux (en nombres de députés y étant membres), du Parlement.

S'il ne les dissuade pas – cette prestation étant rémunératrice – le gérant prévient ses clients que les événements, même organisés au Parlement, peuvent produire des effets limités sur la construction de leur réseau d'acteurs administratifs et politiques, et en conséquence, sur la diffusion de leur cadrage. Par exemple, organisé dans le courant des négociations, l'événement va atteindre des acteurs institutionnels faisant déjà partie du réseau du

[1000] En sus des frais éventuels de traiteur, les « intermittents » s'acquittent des coûts de prestation du cabinet qu'ils engagent pour organiser cet événement faute de disposer du temps et des compétences pour prendre eux-mêmes en charge l'organisation de ce type d'événements.

[1001] Les acteurs institutionnels mangent gratuitement tout en s'économisant un futur rendez-vous avec l'association organisatrice de l'événement.

cabinet. De plus, lorsque la demande émane d'organisations nationales, le gérant du cabinet avertit ses clients sur la possibilité que les acteurs administratifs et politiques ne soient pas intéressés par l'événement dans la mesure où il est organisé par une organisation nationale ou que seuls ceux de leur État membre se déplacent. De plus, si ce type d'événement cherche à attirer des députés européens, des conseillers des Représentations permanentes, un des membres du cabinet de la Commissaire, des conseillers politiques, la participation est généralement en dessous de celle escomptée : les députés européens envoient un de leurs assistants parlementaires, voire leur stagiaire ; les autres acteurs institutionnels visés n'effectuent pas nécessairement le déplacement ; les personnes ayant confirmé leur participation annulent à la dernière minute ou ne préviennent pas de leur absence ; il est arrivé que le cabinet reçoive davantage de demandes de participation émanant d'autres parties prenantes du secteur portuaires que d'acteurs administratifs et politiques. Plusieurs dizaines d'événements sont organisés quotidiennement au Parlement de telle sorte que ce type d'événement est plus significatif pour l'organisateur que les acteurs institutionnels qui effectuent du *cherry-picking*.

Par exemple, le « permanent » représentant les intérêts d'un prestataire de service technique nautique français minimise le rayonnement de ce type d'événement, y préférant les rendez-vous en face à face avec les acteurs institutionnels, plus propices, selon lui, aux échanges de fond.

> On n'a [pas organisé d'événement au Parlement]. On a vraiment fait, je dirais, un travail très propre. Non, non, mais dans la mesure où on n'a pas organisé de déjeuner dans des restaurants avec plein de députés. On n'a pas fait ça. Si tu prends les [XX], il y a eu des déjeuners-débats organisés au Parlement sur la question de … On n'a pas fait d'abord parce qu'on n'en a pas ressenti le besoin. Je ne blâme pas le fait de le faire. Même si j'ai toujours des réserves sur les effets de ce type de truc. En général, c'est plutôt un truc que les lobbyistes vendent à leurs clients. Mon opinion là-dessus c'est que c'est rarement efficace. Je pense qu'on travaille vraiment autour d'une table de réunion. C'est vraiment mon approche du lobbying. Après bien sûr la construction d'une relation dans la durée, ça passe par des déjeuners, par des choses qui sont plus informelles. Mais pour parler du fond du dossier, on n'est jamais mieux qu'assis autour d'une table de réunion avec ses papiers et son texte. Donc non, on n'a pas mené d'activités un peu *fancy* [élaborées] comme ça. On n'a rien fait, pour être honnête, de ce style[1002].

Par conséquent, dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les organisations – nationales ou européenne – représentant les prestataires de services techniques nautiques n'organisent pas d'événements à Bruxelles. À l'inverse, les organisations des secteurs portuaire et maritime dont le secrétariat est constitué de « permanents » de la représentation d'intérêts organisent ce type d'événement. Par exemple, sous la mandature 2009-2014, ETF, dont le secrétariat est dédié à la représentation de ses

[1002] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

membres auprès des acteurs administratifs et politiques européens, organise une audition publique parrainée au Parlement par le groupe GUE/NGL au cours de laquelle des affiliés de plusieurs États membres (Italie, Belgique, Espagne, Royaume-Uni, Suède et Croatie) témoignent sur les conditions d'emploi dans les ports européens. À l'inverse, en faisant intervenir des travailleurs portuaires, le secrétariat d'ETF personnifie le discours qu'il relaie auprès des acteurs institutionnels ; en mobilisant un panel varié de nationalités, il vise à conférer de l'objectivité à leur discours, et à l'universaliser, en montrant que les travailleurs portuaires de ports différents affrontent des situations similaires.

Enfin, à la demande des acteurs administratifs et politiques européens ou à leur initiative, les « intermittents » peuvent organiser des visites de terrain pour donner à voir les ressorts de leur métier et montrer le rôle des prestataires qu'ils représentent au sein de l'espace portuaire[1003]. L'intervention des professionnels du secteur portuaire en rendez-vous et lors d'événements, et l'organisation de visite de terrain fait reposer l'autorité des arguments sur des acteurs socio-économiques[1004].

> On a une capacité à être bons dans la mesure où on a des experts qui viennent des entreprises ainsi que des associations. On a aussi la capacité d'organiser des visites, pour la Commission notamment. […] On a un gros taux de satisfaction… sur la plupart des sujets, on a eu ce que l'on voulait, au moyen de beaucoup de pédagogie[1005].

Ces techniques fonctionnent comme des arguments d'autorité en ce qu'elles montrent la « réalité » à des élus soucieux de mettre en scène leur proximité avec l'extérieur des espaces européens.

[1003] Casanova, Jean-Philippe. 2017. Union européenne et services portuaires, dans l'Institut français de la mer, [en ligne], http://www.ifmer.org/assets/documents/files/revues_maritime/509/3-UE-et-services-portuaires.pdf, consulté le 13 octobre 2022.

« C'est avec beaucoup de satisfaction que les pilotes maritimes ont accueilli, à plusieurs reprises dans les stations de pilotage, des représentants de la Commission ou des membres du Parlement européen et de l'Assemblée nationale ».

[1004] Beauvallet, Willy et Michon, Sébastien, « Des eurodéputés "experts" ? Sociologie d'une illusion bien fondée », *Cultures & conflits*, n°85–86, 2012, pp. 123–138.

[1005] Entretien conduit en français à Bruxelles le 19 mars 2019 avec la secrétaire générale d'une association portuaire européenne.

> Nous avons également énormément travaillé avec nos syndicats. Il y avait un projet entre les ports de Hambourg [Allemagne], Koper [Slovénie], Trieste [Italie] et Rijeka [Croatie], tous les ports du nord de la mer Adriatique. Il [le rapporteur] est vraiment allé dans ces ports et a vu les conditions des travailleurs dans le port de Koper. Il y a beaucoup de sous-traitance [de services portuaires] et de piètres conditions de travail. Donc je pense que cela lui a ouvert un peu les yeux. ; il y a eu une évolution dans la manière dont il voyait les choses[1006].

Au-delà de sa mise en scène auprès des acteurs administratifs et politiques européens, les « permanents » ont besoin de l'expertise « métier » des acteurs qu'ils représentent pour construire le discours qu'il relaie aux acteurs administratifs et politiques européens. Par exemple, les cabinets de lobbying auxquels certains « intermittents » sous-traitent la représentation de leurs intérêts ne sont pas toujours spécialistes du secteur des clients qu'ils représentent[1007]. Par conséquent, ils sollicitent les connaissances « métier » de leurs clients afin de pouvoir, en rendez-vous, expliquer et répondre aux questions des acteurs administratifs et politiques concernant le métier et le rôle des acteurs portuaires qu'ils représentent dans l'espace portuaire. Dans le cadre de la rédaction des amendements de compromis et pendant les négociations interinstitutionnelles, l'expertise « de terrain » des professionnels du secteur portuaire peut également être sollicitée. En effet, des assistants parlementaires – afin que leur député défende l'amendement qu'il a déposé en commission parlementaire ou face au Conseil et à la Commission, qui reprochent au Parlement d'être perméable aux intérêts – et les représentants des autorités de leur État membre – pour défendre une position en groupe de travail – peuvent solliciter les représentants d'intérêts pour obtenir des éléments – des données chiffrées, un argumentaire, etc. – sous un format court[1008]. Les professionnels de la représentation d'intérêts, comme les professionnels du secteur portuaire, doivent être disponibles rapidement pour satisfaire les demandes des acteurs institutionnels.

Si l'expertise « de terrain » est valorisée auprès des acteurs institutionnels, en particulier au démarrage d'une campagne de lobbying, et si elle intervient dans la construction des arguments

[1006] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

[1007] Si au démarrage de la mission de lobbying qu'il assure au nom de l'un des deux membres français d'EBA, le « permanent » qui la représente revendique une expertise dans la représentation des intérêts auprès du Parlement européen – ayant été assistant parlementaire pendant huit ans et bénéficiant de réseaux au Parlement – ses connaissances du secteur portuaire sont limitées.

[1008] Contrairement aux mises à jour des papiers de position, ces éléments sont le plus souvent rédigés dans le corps d'un mail, voire par SMS en fonction de l'urgence à laquelle ces éléments sont demandés.

des représentants d'intérêts, l'expertise « institutionnelle » prédomine ensuite dans le lobbying « institutionnel ».

Expertise « institutionnelle » en augmentation mais toujours limitée

La construction et l'entretien d'un réseau d'acteurs administratifs et politiques s'accommodent mal des contraintes géographiques des « intermittents » – les ports desquels ils opèrent sont parfois loin de Bruxelles ou de Strasbourg et ne sont pas toujours bien desservis –, de leur manque de flexibilité – les rendez-vous sont organisés à la dernière minute et peuvent être modifiés pour accommoder l'agenda des acteurs institutionnels rencontrés[1009] – et du niveau de représentation auquel les « intermittents » s'attendent alors que les rendez-vous avec les assistants parlementaires et des conseillers politiques représentent la plus grande partie des rendez-vous[1010]. Par exemple, si le « permanent » représentant les intérêts à Bruxelles de l'un des deux membres français d'EBA souligne le rôle des acteurs institutionnels d'un grade inférieur (*policy officer* de la Commission, membre du cabinet de la Commissaire chargée des Transports, conseillers politiques, assistants parlementaires) dans les négociations, les représentants de l'organisation nationale dont il représente les intérêts s'attendent à participer à des rendez-vous auxquels prennent part des députés européens, et à obtenir un rendez-vous avec la Commissaire européenne[1011] ; le niveau de représentation leur importe plus que ce qu'ils pourront retirer des rendez-vous (informations, reprise de suggestions d'amendements, etc.).

[1009] Les rendez-vous avec des assistants parlementaires et des députés européens sont plus sujets à l'annulation ou à la modification que ceux organisés avec des fonctionnaires de la Commission ou des Représentations permanentes des États membres, ou encore des membres du cabinet de la Commissaire chargée des Transports.

[1010] Les représentants de l'une des organisations françaises du secteur portuaire que le cabinet représente ont davantage pris part aux rendez-vous organisés à Bruxelles ou Strasbourg que ceux représentant l'autre. Cette organisation dispose d'une équipe administrative dédiée, dont trois personnes pouvaient faire le déplacement en fonction de leurs disponibilités : le délégué général, la chargée des affaires européennes et économiques, et dans une moindre mesure, n'étant pas situé à Paris, le président de la commission « *Affaires européennes* ». La proximité géographique est un facteur déterminant. Le trajet de 1h30 de Thalys entre Paris et Bruxelles autorise plus de souplesse dans l'organisation des rendez-vous, d'autant plus que ceux-ci peuvent être confirmés et décommandés à la dernière minute. Enfin, leur maîtrise de l'anglais à un niveau plus professionnel que les représentants de l'autre organisation, leur permet de rencontrer des députés européens, des assistants ou des conseillers politiques qui ne sont pas nécessairement francophones.

[1011] Lequesne, Christian. *L'Europe bleue. À quoi sert une politique communautaire de la pêche ?* Presses de Sciences Po, 2001.

Christian Lequesne montre comment, pour des représentants d'organisations représentant les pêcheurs, l'enjeu en rencontrant des fonctionnaires de la Commission est moins d'obtenir des informations sur les négociations en cours à Bruxelles et d'infléchir la politique commune de la pêche dans le sens de leurs préférences, que de légitimer leur action auprès de ceux dont ils représentent les intérêts à Bruxelles, en montrant la trace de ces rendez-vous.

Les assistants parlementaires, des acteurs centraux des négociations intra- et interinstitutionnelles

Les assistants parlementaires prennent en charge différentes tâches au cours des négociations d'une proposition législative. Elles varient en fonction du rôle que tient leur député dans les négociations, et leur implication dans le travail parlementaire. En sus des tâches de secrétariat, ils rencontrent, en présence ou non de leur député, les représentants d'intérêts qui sollicitent des rendez-vous avec leur député. Pour aider les députés à arrêter la position qu'ils observeront lors des négociations, ils rédigent une note consolidant les informations obtenues lors des rendez-vous avec les représentants d'intérêts, par le biais de leur recherche documentaire, ou encore auprès des conseillers des groupes politiques de la commission parlementaire. Ils leur suggèrent une ligne politique prenant en considération, le cas échéant, la circonscription d'élection de leur député, la position du gouvernement de l'État membre de leur député, la position du groupe politique et de la délégation nationale de leur député. En vue du dépôt d'amendements en commission parlementaire, ils étudient les suggestions d'amendements des organisations nationales ou européennes du secteur ; usuellement ils les rédigent et les déposent au nom de leur député. À leur réception, ils analysent les amendements déposés en commission parlementaire, ainsi que, le cas échéant[1012], les amendements de compromis rédigés par le rapporteur et les rapporteurs fictifs. En outre, ils échangent, en particulier si leur député occupe une fonction officielle dans les négociations (rapporteur ou rapporteur fictif), informellement ou dans des espaces de négociation officiels (réunion des rapporteurs fictifs, réunions de groupe, réunion de la délégation nationale de leur député, réunion avec les assistants des députés de la délégation de leur député, réunion organisée par le coordinateur du groupe de leur député en commission parlementaire, etc.) avec les assistants parlementaires du rapporteur/des autres rapporteurs fictifs, de députés européens du groupe de leur député au sein de la commission parlementaire, de députés de la délégation de leur député, etc. Si leur député occupe une fonction officielle dans les négociations, ils préparent les réunions des rapporteurs fictifs au sein desquelles ces derniers négocient avec le rapporteur les amendements de compromis ou la position de négociation du Parlement dans le cadre des trilogues.

Par ailleurs, ils peuvent rédiger des questions écrites, des questions orales, des explications de vote, les interventions de leur député en commission parlementaire, en session plénière, lors d'événements, etc.

Par expérience – il a été assistant parlementaire pendant huit ans –, le gérant du cabinet au sein duquel nous travaillons souligne l'importance, plus que des députés européens, des assistants parlementaires dans les négociations intra- et interinstitutionnelles, et insiste pour que nous construisions une relation de travail avec eux de manière à obtenir des informations sur les négociations et afin qu'ils reprennent les suggestions d'amendements des organisations que le cabinet représente.

Dans les cas où les « intermittents » sous-traitent la représentation de leurs intérêts à un cabinet de lobbying, passés les premiers rendez-vous auxquels ils participent, les professionnels du secteur portuaire ne participent pas à la majeure partie des rendez-vous avec les acteurs institutionnels.

La prise de contact initiale, puis l'entretien des premiers rendez-vous formels font appel à l'expertise « institutionnelle » que détiennent les « permanents » de la représentation d'intérêts. Ils nécessitent certains savoir-être – registre de la connivence, posture du « conseiller » – et

[1012] Un nombre restreint de députés européens reçoivent les versions successives des amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs. Lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », l'assistant parlementaire d'une députée européenne membre de la commission TRAN fait remarquer au gérant du cabinet au sein duquel nous travaillons – duquel il reçoit les amendements de compromis – qu'en tant que représentant d'intérêt il reçoit des documents de négociation interne au Parlement dont lui n'est pas destinataire bien qu'il travaille pour une députée européenne, membre du groupe du rapporteur de surcroît.

savoir-faire – solliciter régulièrement sans submerger, connaître les lieux de socialisation, transmettre des informations autant qu'ils en demandent – ainsi qu'une connaissance du fonctionnement des négociations intra- et interinstitutionnelles, c'est-à-dire identifier les acteurs administratifs et politiques pertinents, et discerner les moments opportuns auxquels les solliciter.

Cartographier les acteurs institutionnels pour construire et entretenir son réseau

Au sein du cabinet de lobbying dans lequel nous travaillons lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », nous apprenons que l'une des premières tâches des représentants d'intérêts dans le cadre d'une mission de lobbying, est d'établir[1013] la cartographie des acteurs officiellement impliqués dans les négociations, et ceux sans rôle officiel, mais pouvant potentiellement y participer[1014], au sein de chaque institution. La cartographie sert plusieurs fonctions : elle facilite la prise de rendez-vous – le document contenant les coordonnées (adresse mail et téléphone) des acteurs institutionnels – et permet d'identifier méthodiquement les acteurs institutionnels à rencontrer.

En dehors des acteurs de la Commission, du Parlement européen et du Conseil accomplissant un rôle officiel dans les négociations, les autres députés européens couverts par la cartographie sont sélectionnés sur la base de leur lien potentiel avec les secteurs maritime et portuaire[1015] : leur État membre, la circonscription dont ils sont élus, leur carrière professionnelle antérieure à leur mandat de député européen, s'il ne s'agit pas de leur premier mandat de député européen ou s'ils occupaient un mandat avant leur élection, les secteurs de politique publique sur lesquels ils ont travaillé ; les députés européens de l'État membre de l'intérêt représenté sont systématiquement[1016] approchés. La cartographie est complétée à partir des amendements déposés en commission parlementaire : les représentants d'intérêts identifient les députés européens qui n'ont pas été approchés en phase de dépôt d'amendements, mais qui ont déposé des amendements allant dans le sens des préférences de l'organisation qu'ils représentent afin qu'ils défendent les amendements qu'ils ont déposés lors de la rédaction des amendements de compromis.

[1013] Pour obtenir ces informations, les représentants d'intérêts peuvent notamment s'appuyer sur l'*ITER listing* des commissions parlementaires s'il est publié sur la page internet des commissions parlementaires. Ce document comprend des informations relatives au rapporteur et aux rapporteurs fictifs désignés, les administrateurs de la commission parlementaire et les conseillers des groupes politiques chargés de suivre les négociations, l'annuaire de la Commission, ainsi que les sites respectifs des Représentations permanentes auprès de l'Union européenne des États membres.

[1014] Au Parlement : le rapporteur et les rapporteurs fictifs, les coordinateurs des groupes politiques en commission TRAN, les députés français membres de la commission TRAN, le Président de la commission TRAN, des députés membres de la commission TRAN ayant été rapporteur ou rapporteur fictifs sur une proposition de la Commission relative aux secteurs portuaire et maritime, les administrateurs de la commission TRAN chargés du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les conseillers des groupes politiques en commission TRAN chargés du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Au Conseil : le conseiller « mer » de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, les conseillers des Présidences lituanienne (juillet-décembre 2013), grecque (janvier-juin 2014) et italienne (juillet-décembre 2014) chargés des dossiers relatifs aux secteurs portuaire et maritime.

À la Commission : le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » et le Directeur « réseau européen de mobilité » au sein de la Direction générale chargée de la mobilité et des transports (DG MOVE).

[1015] Pour obtenir ces informations, les représentants d'intérêts peuvent notamment s'appuyer sur les fiches des députés européens sur le site du Parlement européen, les sites respectifs des groupes politiques, la page « œil législatif » du Parlement.

[1016] Certains groupes politiques d'extrême droite et d'extrême gauche peuvent ne pas être sollicités. Par exemple, dans le cadre de la mission de lobbying que nous assurons pour deux parties prenantes françaises du secteur portuaire, eu égard à sa carrière politique, et à la demande des clients du cabinet, le gérant du cabinet ne sollicite pas de rendez-vous avec les députés européens français appartenant au Front national/Rassemblement national.

Afin de transmettre les positions, régulièrement mises à jour, des organisations qu'ils représentent, et d'obtenir des informations sur le déroulement des négociations, les « permanents » de la représentation d'intérêts échangent avec – par téléphone, par mail – ou rencontrent – en marge des commissions parlementaires[1017] ou dans l'un des lieux de sociabilité du Parlement – informellement et régulièrement les assistants parlementaires et les conseillers des groupes politiques[1018]. De plus, ils transmettent des informations relatives aux négociations à des membres de leur réseau n'occupant pas de rôle officiel dans les négociations[1019] telles que des documents de négociation non publiés sur les sites des institutions, et des informations circulant entre les acteurs institutionnels occupant une fonction officielle dans les négociations. Bien que ces interlocuteurs institutionnels les détiennent probablement déjà[1020], le « permanent » représentant les intérêts à Bruxelles de l'un des deux membres d'EBA explique recourir à cette technique pour montrer qu'il leur transmet délibérément des informations qui peuvent leur être utiles, et leur prouver sa capacité à obtenir des documents non diffusés officiellement alors qu'il est un acteur extérieur aux institutions[1021].

Les « permanents » cherchent également à instaurer un climat de compréhension mutuelle et de confiance[1022] avec les acteurs administratifs et politiques européens qu'ils sollicitent. Un « permanent » du secteur portuaire insiste sur la nécessité de « bien connaître » la proposition législative ainsi que ses effets et implications sur le secteur visé, de manière à tenir un rôle de « conseiller » (ESPO, 2017) auprès des députés européens et de leurs assistants parlementaires[1023]. Un autre insiste sur la nécessité d'être « honnêtes » avec les interlocuteurs institutionnels sur les tenants et les aboutissants des amendements suggérés afin de ne pas les mettre en difficulté par rapport à leurs homologues en commission TRAN, vis-à-vis de leur

[1017] Les réunions des commissions parlementaires peuvent être suivies en ligne sur le site de la commission TRAN. Toutefois, le gérant du cabinet insiste pour que nous y assistions physiquement. Au-delà des prises de position des députés européens et des informations relatives au calendrier de négociation, ces réunions sont surtout, pour le gérant du cabinet, l'opportunité de socialiser et d'entretenir son réseau, et de glaner des informations qui ne sont pas visibles par les caméras (l'ambiance de la réunion, les échanges informels qui s'y tiennent, etc.).

[1018] Pour limiter les risques de « harcèlement », le gérant préfère panacher ses sources d'informations.

[1019] Au Parlement, il envoie ces documents aux députés européens impliqués dans les négociations, mais n'occupant pas de rôle officiel dans les négociations. Il transmet également aux autorités françaises des documents de négociation du Parlement, et inversement aux députés européens et à leurs assistants, des documents de négociation du Conseil.

[1020] Les députés européens qui n'occupent pas de rôle institutionnalisé dans les négociations ne reçoivent pas automatiquement les informations liées à celles-ci, même lorsqu'ils s'impliquent dans les négociations.

[1021] Un assistant parlementaire avec lequel le gérant échange régulièrement relève que le cabinet obtient des informations avant le bureau de sa députée, alors qu'elle appartient au même groupe politique que le rapporteur.

[1022] Notes de terrain (septembre 2013-novembre 2016) : rendez-vous avec des eurodéputés et/ou leurs assistants dans le cadre d'une mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1023] Bouwen, Peter, "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access", *Journal of European Public Policy,* volume 9, n°3, 2002, p.365–390.

groupe politique, avec l'administration de leur État membre[1024] : pourquoi cet amendement est-il suggéré ? Quel sera son effet pour l'organisation qui le suggère et les autres acteurs des secteurs portuaire et maritime à sa mise en œuvre ? A-t-il un coût ? Est-il soutenu par d'autres acteurs institutionnels ?, etc. En outre pour gagner la confiance de leurs interlocuteurs institutionnels, les « permanents » de la représentation d'intérêts mobilisent souvent le registre de la connivence. Lors des rendez-vous, ils emploient ainsi des formules telles que « je me mets à votre place », « je sais qu'il sera difficile pour vous de soutenir cette position », « je comprends vos contraintes avec le groupe/la délégation/votre circonscription » et mobilisent, le cas échéant, une précédente expérience professionnelle au sein des institutions ou encore la proximité en âge avec les assistants parlementaires.

Communiquer à l'écrit avec les acteurs administratifs et politiques requiert également de connaître et de se conformer à des codes relatifs aux types d'informations transmises et à la manière de les présenter. Les acteurs administratifs et politiques s'attendent à recevoir la position des acteurs des secteurs portuaire et maritime sous la formation d'un papier de position, qui respectent ces codes.

Les papiers de position

Ancien assistant parlementaire, le gérant du cabinet, au sein duquel nous participons aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires », nous transmet les codes qui régissent la communication entre les représentants d'intérêts et les acteurs institutionnels, et que ces derniers s'attendent à voir respectés.

Le papier de position doit ainsi être formulé de manière concise (un recto verso) – les acteurs institutionnels reçoivent des dizaines de papiers de position et disposent par conséquent d'un temps limité pour en prendre connaissance – et facilement compréhensible pour un acteur institutionnel, qui n'est pas nécessairement expert du secteur dans lequel il légifère. De plus, le ton des papiers de position ne doit pas être péremptoire. Le gérant du cabinet rappelle aux clients que les députés européens ou les fonctionnaires des États membres ne sont pas tenus de déposer les suggestions d'amendements des parties prenantes. Aux impératifs de clarté et de concision s'ajoute celui de la langue. Afin de pouvoir construire une coalition transpartisane et transnationale, les papiers de position sont rédigés dans la langue maternelle de l'organisation représentée, ainsi qu'en anglais[1025].

Le papier de position s'accompagne de suggestions d'amendements, qui doivent également respecter certains « canons », notamment en termes de mise en forme, afin d'imiter la manière dont les amendements apparaîtront dans le logiciel at4am qu'utilisent les assistants parlementaires pour déposer les amendements de leur député. Ils sont présentés sur deux colonnes, l'une reprenant la proposition de la Commission, la deuxième, la suggestion d'amendement. Les changements par rapport à la proposition de la Commission apparaissent dans les deux colonnes en gras et en italique. Les amendements s'accompagnent d'une justification. Certains députés européens demandent l'exclusivité des suggestions d'amendements afin de les reprendre (quasiment) dans les mêmes termes. Les représentants d'intérêts, comme le gérant du cabinet au sein duquel nous travaillons pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », tendent à décliner ce type de demande. En effet, il n'est pas garanti que le député européen dépose l'amendement. Surtout, plus un amendement est

[1024] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[1025] Le cabinet rédige le papier de position en français, qui après validation, est traduit en anglais.

déposé par un large nombre de députés européens issus de plusieurs groupes politiques, plus les chances que cet amendement soit intégré dans la position de négociation du Parlement augmentent.

Le papier de position est mis à jour à chaque étape des négociations intra- et interinstitutionnelles : à la publication de la proposition de la Commission (version 1), du projet de rapport du rapporteur, des amendements déposés en commission parlementaire au fond chargée de rédiger la position du Parlement, des différentes versions des amendements de compromis rédigés par le rapporteur, avant le vote en commission parlementaire et en session plénière, après chaque trilogue sur la base du document 4 colonnes mis à jour[1026].

Le papier de position n'a pas vocation à relayer des informations que le client souhaite garder confidentielles : une fois transmis aux acteurs institutionnels, il peut circuler sans que l'organisation ait de contrôle sur les destinataires. Par conséquent, le gérant du cabinet préfère par exemple transmettre des informations « sensibles » – notamment des données comptables – oralement ou sur papier blanc, sur lequel n'apparaissent ni le logo, ni les coordonnées du client ou celle du consultant représentant les intérêts de son client à Bruxelles[1027].

Ces conventions sont souvent inconnues des « intermittents ». Par exemple, le « permanent » représentant les intérêts de l'un des deux membres d'EBA propose de remanier entièrement le papier de position rédigé par le secrétariat de l'Association européenne dont l'organisation qu'il représente est membre afin qu'il corresponde aux attentes des acteurs administratifs et politiques européens.

En outre, incarnant des organisations et des métiers parfois inconnus des acteurs administratifs et politiques européens, les représentants d'intérêts donnent autorité et objectivité à leur discours en les étayant par des données chiffrées et des arguments d'autorité. Par exemple, le « permanent » représentant les intérêts d'un prestataire de service technique nautique national réfute l'association faite par la Commission entre les monopoles et le coût et la qualité des services portuaires en mobilisant la même étude sur laquelle l'unité « ports et voies navigables »

[1026] Le cabinet par le biais duquel nous participons aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » n'est pas parvenu à obtenir des informations sur les négociations en groupe de travail « transport maritime » du Conseil de l'UE, et après un premier rendez-vous, maintient avec difficulté des contacts réguliers avec le conseiller du Secrétaire d'État chargé des Transports responsable du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Par conséquent, n'ayant pas accès aux travaux du Conseil, le cabinet envoie les papiers de position rédigés à destination des membres de la commission TRAN aux autorités de l'État membre de ses clients à Bruxelles et au niveau national.

[1027] Les papiers de position de l'une des deux organisations portuaires françaises dont nous représentons les intérêts comportent l'en-tête de l'organisation nationale et renseignent les coordonnées de la chargée des affaires économiques et européennes de l'organisation ; ils sont cependant envoyés de la boîte mail du gérant du cabinet qui représente leurs intérêts à Bruxelles pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », étant donné qu'il est l'interlocuteur direct des acteurs institutionnels. Si les papiers de position comportent également l'en-tête de la deuxième organisation portuaire française que nous représentons, seules les coordonnées du gérant du cabinet auquel elle sous-traite la représentation de ses intérêts à Bruxelles sont indiquées : les membres du bureau de l'organisation nationale n'ont pas une maîtrise professionnelle de l'anglais, ont des connaissances limitées du processionnel décisionnel et du fonctionnent des institutions européennes. En sus, l'organisation nationale sous-traite la représentation de ses intérêts à Bruxelles à un cabinet pour ne pas avoir à s'en occuper quotidiennement.

se fonde pour justifier la politique publique qu'elle propose[1028]. Pareillement, dans son papier de position, une organisation nationale représentant les prestataires d'un service technique nautique invoque la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour appuyer sa demande d'exclusion du volet « libéralisation ». Elle mobilise ainsi l'arrêt de la CJUE du 18 juin 1998 Corsica Ferries France (Affaire C-266/96), dans lequel la CJUE reconnaît que la spécificité des services de ce service technique nautique peut justifier une entrave à la libre prestation des services[1029]. Si l'expertise « métier » donne également autorité aux arguments présentés par les « intermittents », les « permanents » jouent le rôle de « traducteur ». À partir des connaissances « métier » que leur transmettent leurs clients, et à l'aide de leur expertise « institutionnelle », les « permanents » rédigent un discours compréhensible et mobilisable pour les acteurs institutionnels ; le « permanent » représentant les intérêts de deux acteurs français du secteur portuaire envoie les papiers de position qu'il rédige à ses clients afin de s'assurer que l'expertise « métier » a été correctement « traduite » dans son adaptation à destination d'interlocuteurs qui ne connaissent pas leur métier. Au-delà de leur apparente division, expertise « de terrain » et expertise « institutionnelle » sont, dans la pratique, imbriquées, en particulier chez les « intermittents » sous-traitant la représentation de leurs intérêts à Bruxelles à des professionnels de la représentation d'intérêts.

Mis en œuvre par des acteurs ordinairement éloignés de Bruxelles et dépositaires de ressources faiblement européanisées, mais ajustées en revanche aux attentes bureaucratiques, le lobbying institutionnel produit par conséquent des résultats à géométrie variable chez les représentants des prestataires de services techniques nautiques.

[1028] Le papier de position de l'organisation qu'il représente reprend les données de l'étude conduite par des entreprises d'audit externes en extrayant un passage allant dans le sens de leur argumentaire : 80% des utilisateurs interrogés déclarent n'avoir aucun problème avec le service presté, et seulement 10% déclarent un problème avec le prix, d'autant que la part du coût de ce service dans le coût total de l'escale se situe entre 2% et 5%[1028]. Ce même passage est utilisé par la Commission pour donner à voir que les utilisateurs du port sont insatisfaits des services prestés dans les ports européens.

[1029] « le service de lamanage constitue un service technique nautique essentiel au maintien de la sécurité dans les eaux portuaires, qui présente les caractéristiques d'un service public » (point 60).

Maîtrise à géométrie variable des savoir-être et des savoir-faire de la représentation d'intérêts

En raison de leurs ressources inadaptées au champ de l'eurocratie, et bien qu'ils aient fait l'expérience de l'Europe, la plupart des représentants des prestataires de services techniques nautiques maîtrisent mal, à l'exception de ceux bénéficiant de l'assistance de cabinets de lobbying apportée à des organisations nationales, les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles.

Echec de la mobilisation des entreprises de remorquage : un « permanent » en trompe l'œil

La position de négociation de l'Association européenne des entreprises de remorquage (ETA) – qui soutient le rejet de la proposition du règlement « services portuaires » – n'est pas reprise par les députés européens de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014. De plus, aucun amendement demandant l'exclusion des remorqueurs du volet « libéralisation » n'est repris dans les amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs. Aucun des 10 amendements déposés en commission TRAN (considérants et articles) sous la mandature 2009-2014[1030] n'est déposé à la suggestion d'ETA. De plus, ils ne concernent pas les services de remorquage à titre individuel : les amendements soutenant leur exclusion proposent toujours d'exclure au moins un autre service technique nautique et/ou un autre service portuaire. Ces amendements sont déposés soit pour traiter les services techniques nautiques sur un pied d'égalité – les organisations représentant ces services ayant insisté sur leur rôle dans la sécurité des opérations portuaires – soit pour faire tomber le volet « libéralisation ».

[1030] Amendement 112 de Karim Zéribi (Verts/ALE, France), rapporteur fictif du groupe Verts/ALE ; amendement 157 de Sabine Wils (GUE/NGL, Allemagne), rapporteure fictive du groupe GUE/NGL sous la mandature 2009-2014 ; amendement 158 de Brian Simpson (S&D, Royaume-Uni), Président de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014 ; amendement 160 de Dominique Vlasto (PPE, France) ; amendement 229 de Carlo Fidanza (PPE, Italie) ; amendement 230 de David-Maria Sassoli (S&D, Italie) et de Franco Frigo (S&D, Italie) ; amendement 231 de Philip Bradbourn (ECR, Royaume-Uni), rapporteur fictif du groupe ECR sous la mandature 2009-2014) ; amendement 232 de Sabine Wils (GUE/NGL, Allemagne), rapporteure fictive du groupe GUE/NGL sous la mandature 2009-2014 ; amendement 379 de Brian Simpson (S&D, Royaume-Uni), Président de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014 ; amendement 382 de Sabine Wils (GUE/NGL, Allemagne), rapporteure fictive du groupe GUE/NGL sous la mandature 2009-2014.

La manière dont le secrétaire général d'ETA représente les intérêts des entreprises de remorquage pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » montre, contrairement aux caractéristiques qu'il partage avec les « permanents » de la représentation d'intérêts (maîtrise de l'anglais, ancrage à Bruxelles sur le temps long), qu'il maîtrise mal les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles. En effet, bien qu'il présente les caractéristiques d'un « permanent » de la représentation d'intérêts à Bruxelles, le secrétaire général d'ETA n'est pas régulièrement présent dans les lieux de sociabilité au sein et à proximité des institutions européennes, et les papiers de position – par lesquels les organisations représentant leurs intérêts à Bruxelles communiquent leur position aux acteurs administratifs et politiques européens – ne sont pas rédigés selon les normes attendues par ces derniers.

Alors qu'ETA dispose d'un bureau de représentation à Bruxelles depuis 2002[1031], le secrétaire général, n'assure pas de présence physique régulière à Bruxelles. Les représentants d'intérêts peuvent se croiser lors des réunions de la commission TRAN, à l'occasion des événements organisés à Bruxelles par la Commission, le Parlement ou des acteurs du secteur portuaire en marge des négociations, ou dans les couloirs du Parlement. Dans le cadre de la mission de lobbying que nous avons assurée pour deux parties prenantes françaises du secteur portuaire, nous n'avons identifié le secrétaire général d'ETA à aucune de ces occasions. De plus, si les rendez-vous des représentants d'intérêts avec les députés européens accompagnés de leurs assistants se déroulent majoritairement dans le bureau du député, les assistants parlementaires organisent leurs rendez-vous avec les représentants des parties prenantes majoritairement dans un lieu de sociabilité à l'intérieur – bar « m'as-tu vu » situé au 3ème étage, à la sortie des escalators empruntés après les contrôles de sécurité, « bar des membres » au 1er étage, réservé aux députés européens et à leurs assistants, et « Mickey bar », au 3ème étage près de l'hémicycle – et dans le périmètre du Parlement (place du Luxembourg[1032])[1033]. Ces lieux étant ouverts au

[1031] Situé à proximité des bureaux de représentation d'ECSA et d'ESPO, le bureau d'ETA n'est pas localisé dans le quartier européen.

[1032] Les jeudis de chaque semaine, en particulier après les sessions plénières à Strasbourg, les assistants parlementaires, surtout les jeunes et les stagiaires, sortent dans un des bars de la place et rencontrent leurs homologues ainsi que des représentants d'intérêts. De plus, lors des pauses-déjeuner, assistants parlementaires, conseilleurs politiques des groupes et représentants d'intérêts organisent des rendez-vous dans l'un des restaurants de la place du Luxembourg.

[1033] Les bureaux de Bruxelles sont plus grands que ceux de Strasbourg, mais pour ne pas déranger leurs collègues ou parce que le bureau du député européen adjacent à celui des assistants parlementaires n'est pas disponible, les assistants parlementaires organisent les rendez-vous avec les représentants d'intérêts en dehors de leur bureau.

passage, il est possible de reconnaître le représentant d'intérêts avec lequel l'assistant parlementaire est en rendez-vous. Or, nous n'avons jamais aperçu le secrétaire général d'ETA.

> C'est vraiment la faute des remorqueurs s'ils n'ont pas été impliqués dans [les négociations de la proposition du règlement « services portuaires »]. Les gens ne vous appellent pas si vous ne voulez pas effectuer du lobbying. […] Le remorquage n'a pas joué de grand rôle dans [les négociations du] règlement[1034].

Contrairement aux autres « permanents » de la représentation d'intérêts du secteur portuaire, et de la même manière que les « intermittents » de la représentation d'intérêts du secteur portuaire, le secrétaire général d'ETA n'est pas accrédité pour accéder aux bâtiments du Parlement[1035]. Ne pas être accrédité n'empêche pas les représentants d'intérêts de pouvoir rencontrer des acteurs institutionnels ; chaque institution ayant ses propres règles d'accréditation. Par exemple, les fonctionnaires de la Commission doivent accréditer les représentants d'intérêts, même s'ils disposent d'un badge d'accès au Parlement, afin que ceux-ci puissent pénétrer dans les bâtiments de la Commission. De la même manière, les procédures de sécurité des représentations d'intérêts des États membres auprès de l'Union européenne sont indépendantes de celles du Parlement[1036]. Toutefois, l'accréditation facilite l'entrée des représentants d'intérêts aux bâtiments du Parlement[1037]. Le badge d'accès permet aux représentants d'intérêts d'assurer des rendez-vous programmés, d'entrer au Parlement pour essayer d'y rencontrer fortuitement des assistants parlementaires ou des conseillers politiques, et d'assister aux réunions des commissions parlementaires et à des événements organisés au Parlement, sans

[1034] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

The Tugowners, it was really their fault if they were not involved in it… people are not calling you if you don't want to lobby them, of course […] The towage [ETA], they have not played a big role in this regulation.

[1035] Par ailleurs, alors que le transfert du Secrétaire de Londres à Bruxelles s'opère en 2002, ETA n'est enregistrée au registre de transparence qu'à la faveur de la publication de la proposition du règlement « services portuaires » (21 août 2013).

[1036] Si le bureau d'une association européenne effectue du lobbying auprès des fonctionnaires concernés de la représentation permanente de la Présidence du Conseil de l'UE, les rendez-vous avec les fonctionnaires des Représentations permanentes des États membres auprès de l'Union européenne sont la chasse gardée des membres nationaux de l'association européenne.

[1037] Nous insistons sur les rendez-vous des représentants d'intérêts avec les députés européens, les assistants parlementaires et les conseillers des groupes politiques en raison des étapes du processus décisionnel. Une fois la proposition législative publiée, l'intérêt pour les représentants d'intérêts d'effectuer du lobbying auprès des fonctionnaires de la Commission diminue. Par conséquent, après la publication d'une proposition législative, le lobbying institutionnel – dont la construction d'un réseau d'acteurs – des représentants d'intérêts est dirigé vers les colégislateurs.

avoir besoin de demander à un assistant de les accréditer[1038]. Par exemple, alors que son cabinet de lobbying dispose d'un bureau de représentation dans le quartier européen (entre 10 et 15 minutes à pied du Parlement), le représentant des intérêts à Bruxelles de l'un des deux membres français d'EBA, travaille du Parlement même lorsqu'il n'a pas de rendez-vous programmés avec des députés européens, des assistants parlementaires, ou des conseillers de groupes politiques, ou qu'il n'assiste pas à des événements organisés au Parlement. Il procède ainsi afin de se montrer, de rencontrer fortuitement des acteurs administratifs et politiques engagés dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » et de glaner des informations. Considérant que le lobbying ne se fait pas derrière un ordinateur ou par téléphone[1039], il encourage les collaborateurs de son cabinet à adopter cette pratique.

> La relation [entre les représentants d'intérêts et les acteurs institutionnels], elle se construit de la manière suivante : on a un entretien formel avec le client, et ensuite on [les représentants du cabinet de lobbying] assure le *follow-up*. Et ensuite c'est dans la construction de ce *follow-up*… C'est difficile « *from scratch* » [de zéro] sans jamais avoir vu la personne de créer une relation de confiance. En général, on rencontre le député, la plupart du temps ça se passe bien et le député nous dit : « voilà restez en contact avec mes assistants de toute façon voilà on va travailler ensemble ». Du coup, on est dans un échange qui est très régulier avec les assistants. Mais je dirais que le point de départ, c'est clairement l'entretien formel. Je ne crois pas du tout à cette approche de demander plein d'infos à plein de personnes sortant de nulle part ou envoyer des *positions papers* à tout le monde[1040].

En ne disposant pas de badge d'accès, le secrétaire général d'ETA réduit ses possibilités de construire et d'entretenir son réseau au Parlement auprès duquel il diffuse les préférences de l'association, et d'obtenir des informations sur le déroulement des négociations intra- et interinstitutionnelles[1041].

[1038] Détenir un badge de transparence répond autant à des considérations pratiques qu'à une stratégie de présentation. Si un représentant d'intérêts ne dispose pas de badge d'accès au Parlement, un assistant parlementaire doit l'enregistrer auprès du service d'accréditation préalablement au jour du rendez-vous, ou le jour du rendez-vous, et lui faire passer les contrôles de sécurité. Les contrôles de sécurité sont longs et demandent aux assistants parlementaires de prévoir un temps additionnel à la durée du rendez-vous effective avec les représentants d'intérêts. Par exemple, lors d'un rendez-vous avec un assistant parlementaire auquel participaient les clients du cabinet, qui ne disposaient pas de badge pour accéder au Parlement, cet assistant a demandé que le rendez-vous se tienne à l'extérieur du Parlement en raison du temps qui lui serait nécessaire pour leur faire passer les contrôles de sécurité. La détention d'un badge de transparence étant liée à l'enregistrement au registre de transparence, les représentants d'intérêts donnent à voir qu'ils se sont volontairement enregistrés au registre de transparence.

[1039] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1040] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

[1041] Assurer une présence régulière au Parlement permet aux représentants d'intérêts de créer des occasions de rencontrer des assistants parlementaires et des conseillers politiques parfois difficilement joignables car très

De nouvelles règles en matière de transparence aux effets limités

Depuis les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » (2013-2017), un nouvel accord interinstitutionnel tripartite[1042] rendant l'enregistrement des représentants d'intérêts obligatoire afin d'exercer certains types d'activités de représentation est entré en vigueur (1er juillet 2021).

Pendant la période durant laquelle les États membres assurent la présidence du Conseil de l'Union européenne, et au cours des six mois qui précèdent, les réunions entre le représentant permanent ou le représentant permanent adjoint de ces États membres auprès de l'Union, d'une part, et les représentants d'intérêts, d'autre part, sont désormais subordonnées à l'inscription de ceux-ci au registre de transparence. La portée de cette mesure est limitée dans la mesure où pour défendre les intérêts de l'organisation qu'ils représentent auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux, les représentants d'intérêts rencontrent essentiellement à Bruxelles les conseillers des Représentations permanentes.

De plus, il est *recommandé* aux députés européens – dont les rapporteurs, les rapporteurs fictifs et les présidents de commissions parlementaires, qui doivent publier les informations relatives aux représentants d'intérêts qu'ils rencontrent dans le cadre de ces fonctions – de ne rencontrer que des représentants d'intérêts inscrits dans le registre de transparence. La portée de cette mesure est également limitée puisqu'elle n'est pas obligatoire. Par ailleurs, seuls les représentants d'intérêts enregistrés au registre de transparence peuvent intervenir lors d'auditions publiques organisées par des commissions parlementaires et participer aux activités d'un intergroupe ou de tout autre groupement non officiel. Néanmoins, il n'est pas obligatoire pour les organisateurs d'événements au Parlement avec le parrainage d'un député européen – plus fréquents que les auditions publiques et les réunions des Intergroupes – d'être enregistrés au registre de transparence.

Enfin la Commission applique un régime de conditionnalité interne fondé sur le principe « sans inscription au registre, pas de réunion ». Néanmoins, les représentants d'intérêts non déclarés au registre de transparence peuvent tout de même interagir avec les fonctionnaires de la Commission à l'occasion d'événements organisés par le Parlement, la Commission, des organisations européennes ou nationales en marge des négociations.

L'ensemble des associations européennes dont il est fait mention dans ce travail de recherche est inscrit au registre : CLECAT (2008), ETF (2009), ESPO (2010), ECSA (2011), FEPORT (2013), ETA (2013), EBA (2013), ESC (2016), ECASBA (2016), EMPA (2019) ; l'enregistrement de certaines coïncident avec la publication de la proposition du règlement « services portuaires ».

De plus, les papiers de position publiés par ETA sur son site internet[1043] pendant les négociations du règlement de 2013 ne sont pas rédigés selon le format attendu par les acteurs institutionnels.

sollicités ; si ces acteurs institutionnels filtrent les sollicitations qu'ils reçoivent par mail et par téléphone, il leur est plus difficile de se dérober quand les représentants d'intérêts les croisent dans les couloirs du Parlement. Par ailleurs, les représentants d'intérêts accèdent à des informations qui ne sont pas toujours obtenables par d'autres biais, tels que les posters d'événements organisés au PE par des parties prenantes et parrainés par des députés européens sont affichés au niveau des ascenseurs.

[1042] Union européenne. Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, 20 mai 2021.

[1043] Nous souhaitons nuancer notre analyse portant sur la publication des papiers de position sur les sites internet des organisations nationales et européennes. Les papiers de position publiés ne sont pas nécessairement représentatifs du fait qu'ils entretiennent des contacts avec les acteurs institutionnels ou de la manière dont ils communiquent avec les acteurs institutionnels. Premièrement, les papiers de position mis en ligne ne correspondent pas nécessairement à ceux effectivement envoyés aux interlocuteurs institutionnels. Deuxièmement, l'absence de publication ne signifie pas que l'organisation n'a pas rédigé et diffusé auprès des acteurs institutionnels des papiers de position. Par exemple, les deux organisations nationales que nous représentons à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ne publient pas sur leur site internet respectif les papiers de position envoyés en leur nom aux acteurs institutionnels.

Pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », six papiers de position sont publiés sur le site internet d'ETA : sous la législature 2009-2014, le 19 juillet 2013[1044], en réaction à la publication de la proposition de la Commission, le 16 décembre 2013[1045], en réaction à la publication du projet de rapport I de Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne) ; sous la législature 2014-2019, le 11 octobre 2014[1046], alors que l'ensemble des rapporteurs fictifs a été désigné et en amont de l'audition de la Commissaire-candidate au poste de Commissaire chargé des Transports[1047], le 11 octobre 2015, alors que le rapporteur et les rapporteurs fictifs négocient les amendements de compromis[1048], le 11 mars 2016[1049] après l'adoption du rapport Fleckenstein II en session plénière, et le 9 juin 2016[1050], alors que les trilogues se tiennent sous Présidence néerlandaise du Conseil.

Certains éléments des papiers de position montrent que le secrétaire général d'ETA maîtrise le fonctionnement des négociations intra- et interinstitutionnelles dans une certaine mesure : ETA commente le projet de rapport Fleckenstein I, mentionne la négociation des amendements de compromis entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs, et publie ses papiers de position à des moments plus ou moins opportuns lors des négociations[1051]. Toutefois, d'autres témoignent du fait qu'il ne maîtrise pas les savoir-faire de la rédaction des papiers de position.

[1044] European Tugowners Association. 2013. Position paper of the European Tugowners Association on communication (COM (2013) 295 final and regulation (COM (2013) 296 final on ports policy, [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/10/ETA_positionpaper_portspolicy_2013_Final_20130719.pdf, consulté le 13 octobre 2022.

[1045] European Tugowners Association. 2013 [en ligne], ETA (European Tugowners Association) response to the Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports, [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/10/ETA_response_draft-Reg-port-services_repFleckenst_2013_Final_201312171.pdf, consulté le 13 octobre 2022.

[1046] European Tugowners Association. 2013. EU ports policy – Draft Regulation on market access to port services and financial transparency of ports, [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/11/ETA-Position-Port-Policy-2014.pdf, consultée le 13 octobre 2022.

[1047] L'audition de Violeta Bulc se tient le 20 octobre 2014.

[1048] Le papier de position d'ETA ne mentionne pas et ne prend pas en considération la mobilisation à Bruxelles des remorqueurs français (travailleurs portuaires).

[1049] European Tugowners Association. 2016. ETA position on the Draft Regulation on Port Services to be voted upon in the EP, [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/11/Position-Draft-Regulation-on-Port-Services-2016.pdf, consulté le 13 octobre 2022.

[1050] European Tugowners Association. 2016. Draft EU Ports Regulation is in breach of fundamental principles of EU law, [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/10/Position-Adoption-Draft-Regulation-on-Port-Services-2016.pdf, consulté le 13 octobre 2022.

[1051] Sous la mandature 2009-2014, après la publication de la proposition de la Commission, après la publication du projet de rapport Fleckenstein I ; sous la mandature 2014-2019, avant l'audition de la Commissaire-candidate au poste de Commissaire européen chargé des Transports, pendant la négociation des amendements de compromis et après l'adoption du rapport Fleckenstein avant l'ouverture des trilogues. Néanmoins, sous la mandature 2009-2014, ETA ne publie pas de papier de position concernant les amendements déposés en commission TRAN, et les différentes versions des amendements de compromis rédigés par le rapporteur. De la même manière, dans le cadre

Sur la forme, les papiers de position de l'Association européenne sont longs ; en moyenne 3 à 4 pages sans les amendements. De plus, la position d'ETA n'est pas facilement identifiable : typographiquement rien ne la distingue du reste des éléments présentés dans le papier de position. En outre, les références aux amendements déposés en commission TRAN sont vagues de telle sorte que les bureaux des députés européens et les fonctionnaires des représentations permanentes des États membres auprès de l'UE peuvent éprouver des difficultés à identifier les amendements soutenus par l'Association européenne. Par ailleurs, l'articulation des arguments est confuse : les titres des parties des papiers de position ne correspondent pas (toujours) aux éléments présentés dans ces parties. Surtout, la position d'ETA n'est pas traduite en amendements que pourraient reprendre les députés européens[1052] dans le cadre de la rédaction des amendements qu'ils déposent en commission TRAN.

Sur le fond, ETA commet une erreur dans son analyse de la proposition de la Commission. Contrairement à ce que l'Association européenne indique dans ses papiers de position, les manutentionnaires de marchandises sont exclus du volet « libéralisation » et non pas du champ d'application de la proposition ; ils sont couverts par le volet « transparence financière ». De plus, le ton employé dans ces papiers de position – « les services de remorquage *contre la volonté d'ETA* restent couverts par le volet « libéralisation » » – trahit une mauvaise compréhension de la dynamique des relations entre représentants d'intérêts et acteurs institutionnels et du lobbying institutionnel[1053]. En outre, même si les papiers de position sont publiés à certaines étapes des négociations intra- et interinstitutionnelles, ils ne tiennent pas toujours compte des étapes des négociations auxquelles ils sont publiés : par exemple, le papier de position du 16 décembre 2013 ne traite pas des amendements déposés en commission TRAN alors que ceux-ci ont été publiés le 4 décembre 2013 ; le papier de position du 11 octobre 2015 ne prend pas en compte la mobilisation des travailleurs portuaires employés par les entreprises

---

des travaux de la commission TRAN sous la mandature 2014-2019, ETA ne publie pas de papier de position après la publication du projet de rapport Fleckenstein II, concernant les amendements déposés en commission TRAN, avant le vote en commission parlementaire et en session plénière, après chaque trilogue sur la base du document 4 colonnes mis à jour.

[1052] L'absence d'amendement est en partie due au fait qu'ETA ne se positionne en faveur du rejet de la proposition. Pourtant EBA qui demande son exclusion du volet « libéralisation » rédige un amendement demandant son exclusion du volet « libéralisation » ; ce mode de rédaction lui est suggéré par le représentant des intérêts de l'organisation française membre d'EBA.

[1053] Le gérant du cabinet au sein duquel nous représentons, pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », deux organisations représentant des acteurs portuaires français, nous inculque que si les représentants d'intérêts soumettent aux députés européens, aux assistants parlementaires, aux conseillers des groupes politiques et aux fonctionnaires de leur État membre des suggestions d'amendements, le dépôt effectif d'amendements est à la discrétion des députés européens et des autorités nationales en fonction de la ligne politique arrêtée, peu importe l'insistance dont font preuve les représentants d'intérêts.

de remorquage pour l'exclusion des services de remorquage. Surtout, ETA n'adapte pas sa position de négociation aux tendances qui se dégagent des négociations intra-institutionnelles. Contrairement à d'autres organisations représentant des prestataires de services techniques nautiques, ETA ne se ménage pas de solution de repli – l'Association européenne appelle au rejet de la proposition du règlement « services portuaires » – alors que les échanges en commission TRAN, tant sous la mandature 2009-2014 que sous la mandature 2014-2019, montrent qu'il n'y a pas de majorité pour le rejet de la proposition. Ainsi, dans les six papiers de position publiés sur le site internet de l'Association européenne, celle-ci continue de demander le rejet de la proposition du règlement « services portuaires ». Elle n'adopte une solution de repli – l'exclusion des services de remorquage – officiellement[1054] que dans son papier de position du 9 juin 2016 à un stade très avancé – pendant les trilogues – des négociations ; ce changement est imputable au remplacement du secrétaire général en poste depuis 2002[1055]. N'étant pas formulé et mis en forme selon les attentes des acteurs administratifs et politiques et n'étant pas essaimé à Bruxelles ou au niveau national, le cadrage de l'organisation européenne représentant les entreprises de remorquage ne pénètre pas au Parlement ou au Conseil.

La littérature montre que des cabinets d'avocats sont engagés – au même titre que des cabinets de lobbying – pour effectuer du lobbying institutionnel à Bruxelles[1056] ; le registre de transparence comprend d'ailleurs les « cabinets d'avocats » dans les catégories d'enregistrement. Toutefois, les résultats des actions entreprises par le secrétaire général d'ETA – avocat en droit des transports[1057] – confirment qu'effectuer du lobbying à Bruxelles requiert la maîtrise de savoir-faire et de savoir-être – qui peuvent s'acquérir par une formation initiale ou par l'expérience de l'Europe que le secrétaire général fait pourtant par le biais des

[1054] ETA mentionne l'exclusion des services de remorquage dans les papiers de position considérés sans qu'elle ne soit présentée comme une position de négociation officielle. Auparavant, la non-exclusion des services de remorquage du champ d'application du volet « libéralisation » est utilisée pour : dénoncer l'inégalité de traitement entre les services portuaires alors que les services de manutention de marchandises sont exclus de facto du volet « libéralisation », et que les services de pilotage et de dragage sont exclus du volet « libéralisation » par le rapporteur dans son projet de rapport I ; critiquer la surrèglementation d'un nombre limité de services portuaires : sur les huit couverts par le champ d'application de la proposition, quatre seulement, dont deux des trois services techniques nautiques, seraient concernés par le volet « libéralisation » ; et accuser la Commission de ne pas reconnaître le rôle du remorquage dans la sécurité des opérations portuaires et la protection environnementale des ports et de méconnaître les services techniques nautiques qui appartiennent à la chaîne de sécurité des ports.

[1055] La nouvelle secrétaire générale d'ETA, nommée en 2016, ne dispose pas d'expérience professionnelle préalable dans la représentation d'intérêts à Bruxelles. Toutefois, elle a été acculturée à l'eurocratie par le biais de son mandat de vice-présidente du Comité économique et social européen, pendant 11 ans.

[1056] Lahusen, Christian, « Law and lawyers in Brussels' world of commercial consultants », *EUI Working Papers,* 2008.

[1057] Il est associé principal d'un cabinet implanté à Anvers et à Bruxelles.

négociations des propositions de 2001 et de 2004 – et qu'être représentant d'intérêts constitue un métier à part entière[1058].

> Leur avocat les a amenés à comprendre qu'il fallait avoir des outils de veille, avoir une bonne compréhension du processus [décisionnel européen] et avoir des interlocuteurs au quotidien qui soient en mesure de répondre au téléphone, et de faire passer leurs messages sur une base quotidienne, ce qui n'est pas le métier d'un avocat[1059].

S'il est possible de transmettre sa position aux acteurs institutionnels[1060], amener les acteurs institutionnels à les considérer requiert des savoir-faire – la connaissance et la mise en œuvre des codes régissant la communication entre les représentants d'intérêts et les acteurs institutionnels ainsi que le maintien d'une présence physique régulière à Bruxelles en dehors des rendez-vous formels – et d'anticiper leurs contraintes, notamment de temps. Les députés européens recevant un grand nombre de papiers de position, en particulier s'ils occupent la fonction de rapporteur ou de rapporteur fictif, le respect des conventions d'écriture œuvre à leur tri. Sauf à être connus préalablement des acteurs institutionnels eu égard à un ancrage à Bruxelles sur le temps long, par le biais des réseaux locaux, régionaux, nationaux de ces acteurs, ou en lien avec la circonscription, les papiers de position qui ne correspondent pas aux canons d'écriture attendus sont écartés par les acteurs institutionnels[1061]. La mobilisation de l'organisation représentant les entreprises de remorquage montre que la possession de ressources adaptées au champ de l'eurocratie – que le secrétaire général de l'organisation détient – n'est pas suffisante pour parvenir à faire intégrer à l'accord interinstitutionnel les préférences d'une organisation. Il est nécessaire que les représentants d'intérêts maitrisent les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts et connaissent le processus décisionnel européen.

Au sein d'EMPA et d'EBA, les groupes de travail favorisent la diffusion parmi leurs affiliés nationaux des savoir-faire et des savoir-être de la représentation d'intérêts que détiennent

[1058] Klüver, Heike et Saurugger, Sabine, "Opening the black box: the professionalization of interest groups in the European Union", *Interest Groups and Advocacy*, volume 2, n°2, 2013, p.185–205.

[1059] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

[1060] Les adresses mail et les adresses postales des députés européens sont indiquées dans leur profil sur le site du Parlement.

[1061] Note de terrain : stage de Master 2 réalisée auprès d'une députée européenne française membre du groupe PPE (janvier-juillet 2013).

certains représentants nationaux. Toutefois, l'organisation interne de ces associations (répartition des postes et division du travail) en freine la mise en œuvre, en particulier au sein d'EBA.

Succès de la mobilisation des pilotes maritimes : effet conjugué de l'expérience de l'Europe et de l'externalisation de la représentation d'intérêts

Comme lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, les organisations représentant les pilotes maritimes se mobilisent à Bruxelles et au niveau national pour obtenir, dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », l'exclusion du pilotage. S'appuyant sur leur expérience de l'Europe dans le cadre des négociations des propositions de 2001 et de 2004, des trois services techniques nautiques, les représentants des intérêts des pilotes maritimes – à l'échelle nationale ou européenne – sont – eu égard à leur exclusion du volet « libéralisation » – ceux qui parviennent le mieux à mettre en œuvre les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts à Bruxelles, et par conséquent réussissent à diffuser leur cadrage. Contrairement aux autres services techniques nautiques, les représentants des intérêts des pilotes maritimes peuvent en plus s'appuyer sur les résultats obtenus lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004 comme argument d'autorité[1062]. En effet, à la différence des autres services techniques nautiques, même s'ils n'obtenaient finalement pas l'exclusion du champ d'application des propositions de 2001 et de 2004, les représentants des intérêts des pilotes maritimes parvenaient à faire associer le pilotage avec la sécurité des opérations portuaires chez les colégislateurs[1063]. Mobilisant l'historique des

[1062] Dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001, des députés européens déposent en 2ème lecture en commission TREN des amendements proposant d'exclure du champ d'application les services de lamanage. Par ailleurs, lors des débats en séance plénière précédant le vote de la position de négociation de 2ème lecture du Parlement, plusieurs députés européens soutiennent l'exclusion des services de lamanage (cf. chapitre 1). Toutefois, contrairement aux amendements proposant d'exclure les services de pilotage du champ d'application, ils ne sont pas inclus à la position de négociation du Parlement. Aucun amendement proposant d'exclure les services de remorquage du champ d'application n'est déposé en commission TREN ou en plénière.

[1063] Le pilotage est un des points d'achoppement majeurs entre le Parlement d'un côté, et le Conseil et la Commission de l'autre. Dans le cadre des négociations de la proposition de 2001, si les organisations représentant les pilotes maritimes parviennent à convaincre la commission TRAN du rôle essentiel du pilotage dans la sécurité des opérations portuaires nécessitant qu'il soit exclu du champ d'application de la proposition de directive, la Commission et le Conseil sont opposés à cette exclusion. À l'issue des négociations interinstitutionnelles de la proposition de 2001, les colégislateurs maintiennent finalement le pilotage dans le champ d'application de la proposition de directive tout en aménageant la possibilité aux États membres de limiter l'activité de pilotage à un seul prestataire pour des raisons de sécurité. Ignorant l'accord interinstitutionnel conclu entre les colégislateurs pendant les négociations précédentes, et les positions de 1ère et de 2ème lecture du Parlement, le rapporteur, dans le cadre des négociations de la proposition de 2004, recommande de maintenir les services de pilotage dans le champ

négociations, les représentants des intérêts des pilotes maritimes peuvent demander aux députés européens et aux autorités nationales de reconduire leur soutien à l'exclusion du pilotage.

L'association européenne – sous l'impulsion des représentants des membres d'EMPA externalisant la représentation de leurs intérêts et sur les recommandations des cabinets d'avocats qui les conseillent – arrête une position en deçà des demandes des membres afin d'augmenter les chances qu'elle soit soutenue par les colégislateurs. Cette position fait l'objet d'un arbitrage en interne. Initialement, plusieurs délégations nationales soutiennent l'exclusion du pilotage du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires ».

> À la fin notre message était extrêmement clair, mais c'est vrai qu'au début ce n'était pas aussi simple que cela. La position publique, que l'on peut encore trouver sur le site de l'EMPA j'imagine, à l'époque c'était de dire « on veut complètement sortir du texte ». La position d'équilibre qui a été trouvée, et qui a demandé une forme de pédagogie vis-à-vis de certains des membres, ça a été de dire « on sort du chapitre de libéralisation, mais on reste dans le chapitre sur la transparence financière ». Donc sortir du chapitre 2 et maintien dans le chapitre 3 sur la transparence financière. Cette position-là, cela a pris quelques semaines, mais cela a été assez rapide. Cela a été assez rapide car on a eu des signaux du Parlement européen assez rapidement, nous disant que c'était la voie à suivre. La Fédération était toute prête à y aller car la transparence financière n'est clairement pas un problème dans la profession du pilotage dans l'immense majorité des cas en Europe. Et je dirais qu'il y avait vraiment une posture quasi idéologique peut-être parfois de certains membres qui se disaient… pour eux il n'y avait pas de possibilité d'eau tiède ; ou on est dedans ou on n'est pas dedans. Et pour eux, être dedans – encore une fois on revient à la différence de compréhension du fonctionnement – pour eux, être dedans cela revenait « à être libéralisés ». Je simplifie un peu, mais c'est un peu ça l'idée. Donc là vraiment on était sur quelque chose… on est arrivé assez vite à ce consensus-là […] Je pense que c'est un raisonnement de bons sens. C'est-à-dire que l'on demande à ne pas être libéralisé, mais la contrepartie c'est que l'on soit dans la transparence. C'est-à-dire que s'il y a un seul opérateur de pilotes dans chaque port il faut qu'il montre a minima qu'il ne joue pas sur les prix. Voilà c'est très facile à démontrer. […] Après il y a des approches tactiques qui sont un peu différentes. Il y a des gens qui sont « il faut que l'on demande jusqu'au bout la sortie totale pour à la fin avoir le milieu ». Mais finalement comme on a eu très rapidement ce projet de rapport Fleckenstein qui nous proposait cette solution équilibrée. On s'est…le consensus… je dirais, clairement, le rôle du rapport Fleckenstein dans

d'application de la directive. L'accord interinstitutionnel et le projet de rapport du rapporteur, Georg Jarzembowski (PPE-DE, Allemagne) représente un revers pour les organisations représentant les pilotes maritimes par rapport à ce qu'elles avaient obtenu au Parlement.

> l'homogénéisation de la position de l'EMPA a été clef. […] Et du coup, je dirais que les gens se sont ralliés à ça. L'idée ce n'est pas de passer pour des talibans [sic] dans le processus[1064].

En choisissant de maintenir le pilotage dans le volet « transparence financière », qui couvre notamment les redevances de services portuaires, alors que les utilisateurs du port critiquent le coût disproportionné des services de pilotage[1065], les pilotes maritimes mettent en scène qu'ils n'ont rien à cacher. Par cette concession, ils cherchent à rendre leur demande d'exclusion acceptable aux colégislateurs, alors que l'étude conduite par PwC et Panteia au nom de la Commission établit que le pilotage, après la manutention de marchandises, représente la part la plus importante des coûts d'escale, et à obtenir qu'ils la reprennent dans leur position de négociation respective.

Leur expérience précédente de l'Europe conduit les organisations représentant les pilotes maritimes à anticiper la publication de la proposition. Outre les échanges avec l'unité « ports et voies navigables » en phase de consultation[1066], le bureau d'EMPA et les représentants des intérêts des membres nationaux commencent à effectuer du lobbying auprès des députés européens et des autorités nationales de leur État membre respectif, à Bruxelles et au niveau national, avant la publication de la proposition de la Commission.

> [Les pilotes participent aux négociations] très en amont, oui parce que, je pense, l'un des retours d'expérience qu'ils ont eus des précédents c'est qu'ils s'y sont pris un peu trop tard. Et du coup, ils ont vraiment fait le choix d'anticiper, de s'impliquer au niveau bruxellois, d'abord avec leur avocat et ensuite avec nous [un cabinet de lobbying]. Dans la mesure où, dès qu'il y a eu les premières

[1064] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

[1065] European Community Shipowners' Associations. 2012. European ports policy – ECSA position paper, [en ligne], https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/EUROPEAN_PORTS_POLICY_-_ECSA_POSITION_PAPER.pdf, consulté le 13 octobre 2022.

European Community Shipowners' Associations. 2013. ECSA initial views on the EU Port Policy proposals, [en ligne], https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_initial_views_on_the_EU_port_policy_proposals_-_June_2013.pdf, consulté le 13 octobre 2022.

European Community Shipowners' Associations. 2015. ECSA input for the TRAN Committee discussion of 5 May 2015, [en ligne], https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/2015-05-05%20Ports%20Regulation%20-%20ECSA%20input%20debate%20TRAN.pdf, consulté le 13 octobre 2022.

[1066] Bien que la Commission se soit positionnée contre l'exclusion du pilotage dans le cadre des négociations des propositions de 2001 et de 2004, le bureau d'EMPA – le président, le secrétaire général ou l'un des vice-présidents – essaie à nouveau en phase de consultation de convaincre le chef ou le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » d'exclure le pilotage du champ d'application dès la proposition initiale dans la mesure où il est ensuite plus difficile aux colégislateurs de revenir dessus.

> roadmaps [feuilles de route], les premières consultations publiques, c'était en 2011, ils ont décidé de prendre les services d'un cabinet. […] Je dirais que c'est là que l'essentiel de leur réseau s'est créé. Je dirais que c'est vraiment avant que le texte sorte qu'il y a eu des relations très fortes qui se sont créées au Parlement, à la RP [Représentation permanente d'un État membre auprès de l'Union européenne], dans l'administration, même au sein du cabinet de la Commissaire, du Commissaire à l'époque. […] [Ils étaient] identifiés et [les acteurs institutionnels étaient] sensibilisés et je dirais même qu['ils étaient] très sensibilisés[1067].

Avec ces rendez-vous sans agenda législatif urgent, les membres nationaux d'EMPA construisent un réseau qu'ils activent à la publication de la proposition législative pour obtenir des informations et diffuser leurs préférences. Alors que les représentants des intérêts des autres services techniques nautiques doivent créer un réseau dans l'urgence législative, une partie des pilotes maritimes a déjà établi le sien, duquel leurs préférences sont déjà connues.

> Notre travail s'inscrivait dans une continuité. On n'arrivait pas simplement en sollicitant à la dernière minute avec un amendement à la main. Il y avait vraiment un travail de fond. Les gens nous connaissaient. Le métier de pilote, c'est comme la plupart des autres services portuaires, ce sont des métiers assez peu connus qui méritent un petit travail de pédagogie, qui méritent un déplacement pour savoir comment ça se passe concrètement. […] Souvent dans un cabinet de conseil, les clients arrivent quand il y a le feu au lac et qu'ils ont lu dans la presse que leur cadre réglementaire allait sauter du jour au lendemain et il est souvent malheureusement d'ailleurs trop tard. Là, ce n'était pas du tout le cas. On avait vraiment du temps devant nous et cela nous a permis de construire une stratégie autour de la Fédération, de construire une stratégie au niveau européen[1068].

Suivant une stratégie similaire à celle observée à Bruxelles, les représentants des intérêts de certains membres nationaux d'EMPA investissent l'espace politique et administratif national avant la publication de la proposition du règlement « services portuaires ». Les parties prenantes sont en concurrence pour diffuser leurs préférences auprès des acteurs institutionnels.

> Il y a eu, comment dire, une disparité de moyens [entre les organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques]. Les pilotes par exemple étaient bien mieux armés, ils avaient fait

[1067] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.
[1068] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

> un bien meilleur travail en amont, parce qu'eux avaient un cabinet de consultants, qui travaillait pour eux de manière assez efficace – nous-mêmes nous avons été contactés par ce cabinet – qui a fait un travail… qui connaissait bien les différents acteurs, donc il a fait un travail au sein du groupe de travail du Conseil, au COREPER, auprès des principaux parlementaires, qui étaient impliqués sur ce texte. Donc ils ont réussi à faire passer leurs intérêts de manière plus facile. Donc ce qui fait que lorsque le texte est arrivé en discussion en commission des Transports, d'une certaine manière sur l'exclusion des pilotes – bien sûr il y avait toujours d'autres enjeux qui les concernaient et tout, mais c'était quand même assez, assez, ficelé, je veux dire, mais – ils avaient réussi à ce que les décideurs, que ce soit au niveau du Conseil et du Parlement, prennent en compte leur position[1069].

En déployant leur récit avant que les autres services techniques nautiques ne le fassent[1070], les pilotes maritimes augmentent les chances que celui-ci s'impose par rapport au récit des autres prestataires de services techniques nautiques, d'autant que les lamaneurs, et dans une moindre mesure les remorqueurs, demandent également leur exclusion au nom de leur rôle dans la sécurité des opérations portuaires. À titre d'exemple, en France, lors de l'examen du rapport d'information[1071] de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, interpellée[1072] par les pilotes français maritimes, une membre de la commission, élue d'une circonscription maritime évoque spécifiquement le pilotage – les autres services techniques nautiques ne sont pas mentionnés – et reprend dans son intervention les éléments de langage qu'emploient les pilotes maritimes : soulignant que le pilotage participe « à la mission de service public de la sécurité maritime »[1073], l'élue – ancienne députée européenne – appelle à

[1069] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D.

[1070] Si EBA est consultée par l'unité « ports et voies navigables » dans le cadre du processus de consultation des parties prenantes en vue de la publication de la proposition du règlement « services portuaires », les organisations nationales et européenne représentant les lamaneurs n'effectuent pas de lobbying en sus de la consultation avant la publication de la proposition du règlement « services portuaires ».

[1071] Assemblée nationale française. Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, et présenté par Madame Danièle Auroi.

[1072] Grelier Estelle, question parlementaire n°3071 publiée le 14 août 2012 au Journal officiel : http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-3071QE.ht

[1073] *Ibid*.

« Je souhaiterais compléter le projet de résolution sur un point précis, le service du pilotage des ports maritimes. La libéralisation envisagée reviendrait à supprimer le service du pilotage, qui existe en France et qui vise à assurer la continuité et l'efficacité du service public de la sécurité du transport maritime. En France, comme dans d'autres États membres, ce système est plus proche de la délégation de service public. La libéralisation amènerait une dégradation de l'organisation et de la sécurité des services portuaires, et notamment de celui du pilotage, au détriment de la sécurité maritime. Ces inquiétudes sont relayées par les pilotes maritimes. Les motivations de la Commission européenne pour justifier la libéralisation sont ambivalentes. La justification d'une ouverture à la concurrence repose sur l'augmentation du trafic maritime envisagée, alors que c'est justement cette augmentation du trafic maritime qui implique de conserver une gestion rigoureuse de la sécurité et de la sûreté maritimes. En France, on garantit également une indépendance financière, économique et morale aux pilotes maritimes. L'introduction de la concurrence aurait pour effet d'amener une logique mercantile et commerciale étrangère à la mission de service public de la sécurité maritime, assurée par les pilotes maritimes, mission de service public à

leur exclusion du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires »[1074] alors qu'elle ne mentionne pas les autres services techniques nautiques[1075]. Par ailleurs, dans les notes du Secrétariat général des affaires européennes[1076] attaché au Premier ministre français, les autorités nationales ne se positionnent unilatéralement qu'en faveur de l'exclusion du pilotage du volet « libéralisation » de la proposition de 2013[1077] en raison de son rôle dans la « sécurité maritime des biens et des personnes »[1078] et dans la « préservation de l'environnement »[10791080].

Les représentants de certains des membres nationaux d'EMPA sous-traitant la représentation de leurs intérêts à des professionnels de la représentation d'intérêts siègent au bureau de l'Association européenne. Par conséquent, ils jouent un rôle dans la diffusion des savoir-être et des savoir-faire de la représentation d'intérêts, mais également dans la coordination des actions entreprises par l'association européenne et ses membres nationaux, et la conduite d'actions tant à Bruxelles qu'au niveau national. À leur initiative, le bureau d'EMPA répartit les rendez-vous auprès des acteurs institutionnels. La répartition des rendez-vous avec les acteurs institutionnels européens a pour objectif d'éviter le sur-lobbying, en particulier auprès du rapporteur et des

laquelle la France est attachée. Le pilotage maritime, en France, est reconnu de grande qualité. Je précise également que cette proposition que je relaie ne concerne pas uniquement le grand port du Havre, mais l'ensemble des activités maritimes en France. Je souhaite donc qu'on amende la proposition de résolution en ce sens ».

[1074] Les rapports de la commission « affaires européennes » ne sont pas contraignants pour les autorités françaises. En revanche, les représentants des intérêts des pilotes maritimes français peuvent les convertir en argument d'autorité auprès des députés européens français, en particulier ceux issus de la majorité présidentielle pour obtenir leur exclusion.

[1075] À la suite de la mobilisation des organisations représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires), la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale adopte en urgence, une résolution demandant « que les services de remorquage soient explicitement exclus du champ d'application du projet de règlement, étant d'abord liés, comme les activités de pilotage, à la sécurité portuaire » (cf. chapitre 6).

[1076] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

Lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le gérant du cabinet au sein duquel nous avons travaillé pendant les négociations de la proposition obtient les notes du SGAE par le biais de ses anciens collègues assistants parlementaires. Ces notes, envoyées par le Secrétariat général des affaires européennes aux députés européens, ne sont pas publiques.

[1077] La note du SGAE du 17 mars 2014 sur les amendements déposés en commission TRAN sous la mandature 2009-2014 indique que les autorités françaises soutiennent les amendements excluant du champ d'application du chapitre II du règlement les services de pilotage, remorquage et de lamanage. Néanmoins, cette note montre que les autorités françaises confèrent un statut différent aux services de pilotage indiquant que « ce service [doit être] exclu du champ d'application du chapitre II (accès au marché), [afin d'en préserver] la nature particulière alors qu'une « nuance peut toutefois être apportée sur le remorquage et le lamanage, activités soumises aux principes de la concurrence en France »/« les services de remorquage et de lamanage sont déjà soumis aux principes de la mise en concurrence en France ».

[1078] La note du SGAE du 17 mars 2014 sur les amendements déposés en commission TRAN.

[1079] *Ibid*.

[1080] Alors que les notes du SGAE du 4 mai 2015 et du 23 juin 2015 ne mentionnent pas les remorqueurs, à la suite de la mobilisation des organisations représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires), les autorités françaises indiquent aux députés européens français, dans celle du 12 octobre 2015, que l'exclusion du remorquage au même titre que le pilotage maritime constitue une ligne rouge.

rapporteurs fictifs[1081]. En effet, si les acteurs nationaux sollicitent les députés européens de leur État membre respectif, ils tendent aussi à rencontrer systématiquement le rapporteur et les rapporteurs fictifs[1082], créant un doublon avec l'action de l'association européenne dont ils sont membres. Le sur-lobbying est rarement appréhendé comme tel par les acteurs qui ne se sont pas appuyés sur un cabinet de lobbying ou ceux ne maîtrisant pas les savoir-être et les savoir-faire du lobbying à Bruxelles. Il peut générer l'agacement et la lassitude des assistants parlementaires, en ce qu'il est perçu comme un manque de communication et de coordination entre l'association européenne et ses membres nationaux, et, finalement, de professionnalisme. Il peut aboutir à un renvoi vers l'association européenne, à une temporisation des réponses aux sollicitations téléphoniques ou par courriels, voire à une rupture de communication avec les représentants d'intérêts trop insistants. Ainsi, il est arrêté par le bureau d'EMPA que le rapporteur, les rapporteurs fictifs et la Présidence du Conseil sont rencontrés par des membres du secrétariat de l'Association européenne, alors que les délégations nationales rencontrent les députés européens de leur État membre siégeant en commission TRAN, et les fonctionnaires de la représentation permanente auprès de l'Union européenne de leur État membre respectif. Toutefois – certaines associations nationales « ne jou[ant] pas forcément le jeu »[1083] – la coordination entre l'association européenne et ses membres nationaux nécessite un travail permanent de vérification des actions entreprises par les uns et les autres. Par cet arrangement les représentants – nationaux ou européen – des intérêts des pilotes maritimes assurent une présence régulière à Bruxelles et maillent la commission TRAN.

En outre, le bureau d'EMPA, toujours à l'initiative des représentants des membres nationaux de l'Association européenne sous-traitant la représentation de leurs intérêts, enjoint ses membres à effectuer du lobbying à Bruxelles et au niveau national auprès des autorités de leur État membre respectif – le cabinet du ministère des Transports, les fonctionnaires du service ministériel en charge du suivi des négociations du règlement et le(s) conseiller(s) politique(s) au sein des Représentations permanentes chargées du suivi des négociations de la proposition du règlement – afin que l'exclusion des pilotes soit soutenue par une large coalition d'États membres dans le cadre des négociations en groupe de travail. Toutefois, à la publication, tous

[1081] Ce phénomène est davantage contenu pour la Commission – elle n'est pas censée tenir de rôle actif dans les négociations – et le Conseil, la représentation des gouvernements nationaux respectifs constituant la chasse gardée de chaque délégation nationale.

[1082] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1083] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

les représentants des membres nationaux ne disposent pas d'un réseau d'élus locaux, régionaux, nationaux, de fonctionnaires et de membres de cabinet déjà formés ou de la capacité d'en développer un pendant les négociations.

> Alors les Britanniques avaient des relations privilégiées avec leurs élus. En fait, je dirais que tout découle du niveau d'intégration de la Fédération dans son lobbying national. Au niveau britannique, dans mon souvenir […] ils avaient une très bonne relation avec leur autorité de tutelle à Londres, ce qui par effet de « mirroring » fait qu'ils avaient de très bonnes relations avec la représentation permanente [du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne], ils connaissaient très bien leurs élus. Leurs élus au Royaume-Uni leur ont recommandé d'aller voir des élus au Parlement européen. Voilà ça crée des cercles vertueux, cela crée des dynamiques vertueuses. A contrario, je dirais sans les citer, certains États du Sud de l'Europe ou même de l'Est ont des rapports qui sont extrêmement basiques avec leur autorité de tutelle, et ne se sentent pas en mesure de passer des messages, et sont plus dans une relation « top-down », voilà ils ne se sentent pas d'aller faire du « bottom-up », remonter des informations vers leur autorité pour que l'autorité se bouge à Bruxelles, *etc*. il n'y a pas de relation interactive comme on peut l'avoir en Europe de l'Ouest et surtout du Nord[1084].

La préexistence aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » de relations entre les représentants des pilotes maritimes et les acteurs administratifs et politiques au niveau de l'espace politique et administratif national facilite l'adhésion des autorités nationales au cadrage et aux préférences des parties prenantes dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Par exemple, les représentants nationaux des intérêts des pilotes maritimes français appartiennent à des réseaux professionnels et entretiennent des réseaux politiques et administratifs, qu'ils ont rejoints ou établis préalablement aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires », par le biais desquels ils diffusent leur cadrage et leurs préférences.

> Au niveau national, la Fédération a de très bonnes relations avec son administration de tutelle. Ils les connaissent très bien du coup je dois dire que l'on ne s'occupait pas du tout de ces aspects-là parce qu'ils assuraient avec la direction des ports, la sous-direction des ports, l'interface. On n'intervenait

[1084] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

> pas à ce niveau-là. On intervenait un peu dans les relations avec le cabinet. Mais c'est vrai qu'ils avaient de très bonnes relations avec le cabinet [du ministre chargé des Transports][1085].

À l'inverse, les représentants des intérêts des lamaneurs français, qui, avant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », n'entretiennent pas de relations au sein de l'espace politique et administratif national avec des acteurs administratifs et politiques, rencontrent des difficultés à atteindre et à créer des liens réguliers avec les autorités françaises à Paris et à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

La mobilisation des organisations représentant les pilotes maritimes constitue un cas de lobbying réussi à l'inverse de celui des organisations représentant les entreprises de remorquage, et dans une moindre mesure, des organisations représentant les lamaneurs – confirmant les travaux analysant la mobilisation des groupes d'intérêts – et nous renseigne sur les actions favorisant la pénétration du cadrage des représentants d'intérêts au Parlement et auprès des autorités nationales : l'investissement sur le temps long à Bruxelles en dehors de l'actualité législative, et la diffusion du cadrage à Bruxelles comme au niveau national.

Comme EMPA, les ressources d'EBA adaptées au champ de l'eurocratie augmentent par l'intermédiaire d'un membre de l'Association sous-traitant la représentation de ses intérêts à Bruxelles à un cabinet de lobbying. Toutefois, contrairement aux pilotes maritimes, le cadrage des représentants des lamaneurs pénètre de manière incomplète au sein de la commission TRAN.

[1085] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant une association portuaire française.

Résultats en demi-teinte de la mobilisation des lamaneurs : amoindrissement des effets de l'externalisation de la représentation par les actions de l'organisation européenne

Comme les pilotes maritimes, les représentants des lamaneurs demandent l'exclusion des services de lamanage du volet « libéralisation »[1086]. S'aménageant une solution de repli – si les services de lamanage restent couverts par le volet « libéralisation »[1087] – ils suggèrent également des amendements proposant d'ajouter – et de modifier ceux proposés par la Commission[1088] – des exigences minimales, des critères de limitation du nombre de prestataires et des critères justifiant l'imposition d'obligations de service public. Si, sous la mandature 2009-2014, des amendements d'exclusion du lamanage du volet « libéralisation »[1089] (6) et du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires »[1090] (5) sont déposés,

[1086] Bien que l'exclusion des lamaneurs ait peu de chance d'être soutenue dans le cadre de la rédaction des amendements de compromis en raison du consensus autour de l'exclusion du pilotage, de la manière dont le bureau d'EBA et la plupart de ses membres représentent leurs intérêts, le cabinet de lobbying représentant les intérêts de l'un des deux membres français d'EBA continue de défendre l'exclusion du lamanage du volet « libéralisation » auprès des membres de la commission TRAN. En effet, les amendements de compromis étant rédigés à partir des amendements déposés en commission TRAN, le cabinet souhaite que l'exclusion ne soit pas rejetée dès la phase de dépôt des amendements, mais constitue une des options de positionnement que le rapporteur devra considérer en rédigeant les amendements de compromis.

[1087] Dans le papier de position de l'une des deux organisations représentant les lamaneurs français, les suggestions d'amendements correspondent aux exigences auxquelles les lamaneurs sont déjà soumis en France lorsqu'ils répondent à un contrat de lamanage dans un port donné. Ces ajouts constituent des barrières à l'entrée pour les nouveaux entrants et cherchent à éviter de placer les nouveaux entrants en position de concurrence déloyale en n'étant pas tenus de respecter des critères imposés aux prestataires historiques.

[1088] Le professionnel de la représentation d'intérêts engagé par l'un des deux membres français d'EBA conseille le bureau d'EBA sur la position de négociation à adopter. Initialement, le bureau d'EBA prévoyait de ne défendre que l'exclusion des services de lamanage du champ d'application de la proposition du règlement. Comme il le préconise à son client, le représentant à Bruxelles des intérêts de l'un des deux membres français d'EBA incite le bureau de l'Association européenne à se ménager une position de repli, et dans cette perspective à suggérer des amendements aux colégislateurs portant sur les articles conditionnant l'accès au marché des services portuaires. Si le bureau se range derrière son avis, le papier de position d'EBA comporte un nombre limité d'amendements : un ajoute la disponibilité du service aux exigences minimales ; un autre le respect des règles en matière de sécurité, de sûreté et de protection de l'environnement aux critères de limitation du nombre de services portuaires ; un autre les caractéristiques du service ne permettant pas à plus d'un prestataire de service d'opérer dans un port de manière à dégager un profit aux critères de limitation du nombre de prestataires de services.

[1089] Amendement 112 de Karim Zéribi (Verts/ALE, France), rapporteur du groupe Verts/ALE sous la mandature 2009-2014 ; amendement 158 de Brian Simpson (S&D, Royaume-Uni), Président de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014 ; amendement 160 de Dominique Vlasto (PPE, France) ; amendement 378 de Peter van Dalen (ECR, Pays-Bas), rapporteur fictif du groupe ECR sous la mandature 2014-2019 ; amendement 379 de Brian Simpson (S&D, Royaume-Uni), Président de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014 ; amendement 381 de Karim Zéribi (Verts/ALE, France), de Dominique Vlasto (PPE, France) et de Bernadette Vergnaud (S&D, France) ; amendement 382 de Sabine Wils de Sabine Wils (GUE/NGL, Allemagne), rapporteure fictive du groupe GUE/NGL sous la mandature 2009-2014.

[1090] Amendement 157 de Sabine Wils (GUE/NGL, Allemagne), rapporteure fictive du groupe GUE/NGL sous la mandature 2009-2014 ; amendement 220 de Carlo Fidanza (PPE, Italie) et de Dominique Riquet (ADLE, France), vice-président de la commission TRAN sous la mandature 2014-2019 ; amendement 221 de David-Maria Sassoli (S&D, Italie) et de Franco Frigo (S&D, Italie) ; amendement 222 de Philip Bradbourn (ECR, Royaume-Uni), rapporteur fictif du groupe ECR sous la mandature 2009-2014 ; amendement 223 de Sabine Wils (GUE/NGL, Allemagne), rapporteure fictive du groupe GUE/NGL sous la mandature 2009-2014.

ils ne sont pas repris dans les amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs. Les amendements suggérés par les organisations représentant les lamaneurs concernant les articles 4 « exigences minimales », 6 « limitation du nombre de prestataires » et 8 « obligations de service public » sont, pour la plupart, déposés par plusieurs membres de la commission TRAN en phase de dépôts d'amendements et couverts par les amendements de compromis.

Similairement à certaines organisations nationales représentant les pilotes maritimes, une des délégations nationales d'EBA sous-traite la représentation de ses intérêts à un cabinet de lobbying français basé à Bruxelles. Néanmoins, la diffusion des savoir-être et des savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles est plus limitée au sein d'EBA qu'au sein d'EMPA, et intervient alors que les négociations en commission TRAN ont déjà commencé. En outre, en raison de l'organisation interne de l'Association européenne, leur mise en œuvre est circonscrite à la délégation nationale externalisant la représentation de ses intérêts à Bruxelles.

Avant l'inclusion du professionnel de la représentation d'intérêts, auquel l'un des deux membres français d'EBA sous-traite la représentation de ses intérêts à Bruxelles, dans les échanges de mails internes à l'Association européenne[1091], la méconnaissance du déroulement des négociations intra-institutionnelles conduit le bureau d'EBA à ne pas tenir compte du calendrier des négociations, et à se mobiliser tardivement dans le cadre des travaux de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014. Il ne sollicite le bureau du rapporteur pour obtenir un rendez-vous formel en vue de défendre la position d'EBA que le 21 octobre 2013, soit une quinzaine de jours avant que Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne) ne rende son projet de rapport le (11 novembre 2013) au service de traduction du Parlement. De la façon dont procèdent le président et le vice-président d'EBA transparaît la croyance qu'ayant rencontré le rapporteur et présenté leur position, celui-ci va la prendre dans son projet de rapport. En comparaison, le membre d'EBA recourant à un professionnel de la représentation d'intérêts a déjà rencontré le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables »[1092], l'assistante

[1091] Initialement le gérant, comme les juristes et les avocats qui conseillent les autres délégations nationales membres d'EBA, n'est pas en copie des échanges entre les membres d'EBA et le secrétariat de l'Association.

[1092] Le cabinet de lobbying qui représente à Bruxelles l'un des deux membres français d'EBA rencontre le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » le 4 septembre 2013 pour se faire clarifier certaines dispositions de la proposition initiale et les intentions de la Commission, et afin de montrer au chef et au chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » que les lamaneurs français se mobilisent dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

parlementaire du rapporteur, les rapporteurs fictifs et les députés français de la commission TRAN[1093] et le conseiller « mer » de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE France)[1094]. Le président et le secrétaire général d'EBA tirent néanmoins avantage des visites de terrain organisées par d'autres acteurs du secteur portuaire dans les ports dans lesquels leur entreprise de lamanage preste respectivement. Ainsi, le secrétaire général et le président de l'Association européenne profitent des visites organisées par les autorités portuaires d'Anvers[1095] et de Hambourg[1096] à destination du rapporteur, auxquelles ils participent, pour lui demander l'exclusion du lamanage du champ d'application de la proposition.

En dépit des exhortations du professionnel de la représentation d'intérêts à élargir le réseau d'EBA, le président et le secrétaire général de l'Association européenne – contrairement au maillage accompli par le bureau d'EMPA et ses membres nationaux – n'approchent qu'un nombre limité d'acteurs institutionnels. Alors qu'ils ne sollicitent pas les Présidences du Conseil de l'UE et qu'ils rencontrent des acteurs institutionnels non pertinents à ce stade des négociations[1097], le président et le secrétaire général ne rencontrent – parmi le rapporteur et les rapporteurs fictifs nommés par les groupes politiques en commission TRAN – que le rapporteur et le rapporteur fictif du groupe ADLE, respectivement de la nationalité du président et du secrétaire général[1098]. De plus, alors que leurs contacts sont réduits à quelques députés de la commission TRAN, le président et le secrétaire général n'assurent pas de présence régulière à Bruxelles avant ou pendant les négociations. Contrairement à l'Association européenne des

[1093] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1094] Le rendez-vous entre le représentant à Bruxelles des intérêts de l'un des deux membres français d'EBA et le conseiller « mer » de la RPUE France se tient le 23 septembre 2013.

Ce rendez-vous a pour objectif d'être identifié des autorités françaises, de présenter la position de l'un des deux membres français d'EBA, et de connaître la position de négociation de la France au sein du Conseil dans la perspective de la première réunion du groupe de travail du Conseil dédié aux affaires maritimes le 3 octobre 2013.

[1095] Organisée le 18 octobre 2013 par l'autorité du port d'Anvers. Deux députés belges du groupe du rapporteur participent également à cette visite Kathleen van Brempt et Saïd El Khadraoui, coordinateur du groupe S&D en commission TRAN. Le Secrétaire général, en tant que directeur de la société de lamanage qui opère dans le port d'Anvers, est invité par l'autorité portuaire d'Anvers.

[1096] La visite du port est organisée le 8 novembre 2013.

[1097] Le bureau d'EBA rencontre le chef de l'unité « ports et voies navigables » le 18 juin 2015 alors que la proposition est publiée depuis deux ans, et que la Commission n'a pas de rôle formel au stade des négociations intra-institutionnelles.

[1098] La barrière linguistique pourrait également expliquer le nombre restreint d'acteurs institutionnels – des interlocuteurs parlant leur langue respective (l'Allemand et le Néerlandais) – que le président et le secrétaire général d'EBA rencontrent. Le papier de position est rédigé en anglais et les échanges au sein d'EBA s'effectuent en anglais. Toutefois, nous ne connaissons pas le niveau de maîtrise de l'anglais du président et du secrétaire général de l'Association européenne. Une maîtrise non professionnelle de l'anglais pourrait expliquer qu'ils ne sollicitent pas des députés européens ne parlant pas allemand ou néerlandais.

pilotes maritimes[1099], EBA ne dispose pas de bureau de représentation à Bruxelles. Pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le président et le secrétaire général opèrent du port respectif dans lequel leur société de lamanage est basée, Hambourg pour le président, Anvers pour le secrétaire général. Par conséquent, ils ne se déplacent à Bruxelles qu'à la faveur de rendez-vous programmés. Par ailleurs, le bureau d'EBA ne l'association ne dépêche pas – en dehors des rendez-vous formels organisés avec les acteurs institutionnels – de représentant à Bruxelles pour assister aux réunions de la commission TRAN, participer aux événements organisés par la Commission, les groupes politiques, des députés européens membres de la commission TRAN. Ce faisant, le bureau d'EBA se prive des contacts informels avec les conseillers des groupes politiques et des assistants parlementaires par le biais desquels l'Association européenne pourrait diffuser ses préférences et obtenir des informations sur le déroulement des négociations intra- et interinstitutionnelles. Le nombre limité d'acteurs institutionnels qu'ils approchent et l'absence d'une présence physique régulière à Bruxelles les empêchent de constituer un réseau d'acteurs administratifs et politiques européens d'autant qu'ils n'entretiennent pas les contacts qu'ils nouent avec ceux-ci en leur envoyant notamment des éléments d'expertise ou les mises à jour du papier de position de l'Association européenne en fonction des étapes des négociations intra- et interinstitutionnelles. En outre, le président et le secrétaire général d'EBA n'incitent pas les membres nationaux de l'Association européenne à rencontrer les députés européens membres de la commission TRAN de leur État membre avant la date limite du dépôt d'amendements en commission TRAN ou à diffuser le cadrage d'EBA auprès des autorités nationales de leur État membre à Bruxelles et au niveau national.

À l'exception du remaniement du papier de position d'EBA, et alors qu'un groupe de travail informel créé au sein d'EBA à la faveur des négociations de la proposition du règlement permet leur diffusion, les savoir-faire et les savoir-être de la représentation d'intérêts ne sont pas mis en œuvre par le bureau d'EBA ou ses membres nationaux. Contrairement au bureau d'EMPA, les initiatives prises par l'un des membres pour modifier les pratiques du bureau d'EBA sont perçues par celui-ci comme une ingérence. Le président et le secrétaire général cherchent à conserver l'ascendant sur la gestion des relations avec les institutions européennes comme le montrent les échanges internes concernant la pérennisation de la représentation des intérêts du lamanage européen à Bruxelles après les négociations de la proposition du règlement « services

[1099] Le bureau de représentation d'EMPA est accueilli dans les bureaux d'ECSA.

portuaires »[1100]. Par conséquent, le membre d'EBA sous-traitant la représentation de ses intérêts à Bruxelles incarne davantage le lamanage à Bruxelles que l'Association européenne dont il est membre. Le cabinet de lobbying qu'il a engagé est, contrairement au président et au secrétaire général d'EBA, présent quotidiennement à Bruxelles. Parmi les 14 membres[1101] d'EBA, à l'exception d'un des deux membres français d'EBA qui recourt à un professionnel de la représentation d'intérêts pour représenter ses intérêts dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les autres membres « actifs »[1102] au sein d'EBA – les délégations allemande, belge, espagnole, italienne, et néerlandaise – sont conseillés par des juristes ou des cabinets d'avocats. Par conséquent, un seul membre d'EBA, par l'intermédiaire du cabinet de lobbying qui représente ses intérêts à Bruxelles, se mobilise à Bruxelles directement, et met en œuvre des actions adaptées aux modes d'action de l'espace politique et administratif européen. Au lieu d'investir directement l'espace européen pour effectuer du lobbying, les représentants de quelques délégations nationales – espagnole, italienne et néerlandaise – effectuent du lobbying dans l'espace politique et administratif national[11031104]. Ces membres ne perçoivent pas la nécessité de se mobiliser à Bruxelles d'autant qu'ils sont membres d'une association européenne et sont dotés d'un réseau au niveau national et local.

[1100] Alors que le représentant des intérêts à Bruxelles de l'un des deux membres français d'EBA lors les négociations du règlement « services portuaires » suggère par l'intermédiaire du Président de cette organisation nationale d'engager un professionnel de la représentation d'intérêts pour représenter les intérêts du lamanage à Bruxelles, le président et le secrétaire d'EBA déclinent un investissement à Bruxelles sur le long terme, argumentant que le lamanage ne serait pas concerné par une nouvelle proposition législative. Parallèlement, l'entreprise de lamanage et de pilotage du secrétaire général d'EBA engage à temps partiel une conseillère en affaires européennes, qui est également secrétaire générale d'EMPA. Son profil LinkedIn indique qu'elle a été recrutée en mai 2016. Toutefois, elle n'est en copie d'aucun mail que les membres les plus actifs d'EBA échangent.

[1101] EBA est composée des organisations représentant les lamaneurs français (ANLPF, qui représente les lamaneurs du bassin méditerranéen, et le SPLMNA, qui représente les lamaneurs de la Manche, de la Mer du Nord et de l'Atlantique), maltais, croates, grecs, suédois, espagnol, allemands, monténégrins, belges, britanniques, italiens, slovènes et néerlandais.

[1102] Ils participent au groupe de travail informel constitué à la faveur des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

[1103] Morival, Yohann. « Pourquoi et comment investir Bruxelles ? Le temps long de l'institutionnalisation du bureau permanent du CNPF à Bruxelles », dans Michel, Hélène (dir.), *Représenter le patronat européen. Formes d'organisation patronale et modes d'action européenne,* Bruxelles, Peter Lang, 2013, pp. 93–120.

[1104] Les amendements d'exclusion des services de lamanage du volet « libéralisation » ou du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires » sont déposés par des députés européens allemand (n=1), italiens (n=3), français (n=4), britanniques (n=2) et néerlandais (n=1) appartenant aux groupes PPE (n=2), S&D (n=4), ALDE (n=1), ECR (n=2), Verts/ALE (n=4) et GUE/NGL (n=1). Les amendements déposés par les députés allemand, italiens, et néerlandais sont par exemple le résultat de la mobilisation au niveau national des délégations allemande, italienne et néerlandaise d'EBA. Les amendements déposés par les députés français procèdent du lobbying effectué par le cabinet auquel l'un des deux membres français d'EBA sous-traite la représentation de ses intérêts à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Le cabinet représentant les intérêts de l'un des deux membres français d'EBA à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires »[1105] conduit majoritairement un lobbying déconnecté des actions de l'association européenne dont est membre cette organisation nationale et des autres membres nationaux d'EBA. Toutefois, afin de soutenir le lobbying qu'il conduit à Bruxelles au nom de l'une des deux organisations représentant les lamaneurs français, les actions du cabinet croisent parfois celles d'EBA. Par exemple, le gérant de ce cabinet transmet des informations sur le calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles au secrétariat d'EBA et à ses membres nationaux afin que ceux-ci entreprennent des actions à Bruxelles. De plus, alors que l'Italie prend la Présidence du Conseil, il encourage la délégation italienne d'EBA à solliciter le cabinet du ministre italien des Transports. En outre, il modifie le papier de position de l'Association européenne diffusé aux acteurs institutionnels[1106] – par exemple, certaines délégations proposent des amendements portant sur des dispositions concernant d'autres acteurs du secteur portuaire[1107] et des amendements touchant uniquement certaines délégations[1108] – et envoie des éléments de langage au Président d'EBA en vue de son rendez-vous avec le rapporteur. Ces missions ne sont ni couvertes ni chiffrées par l'offre commerciale initiale signée entre l'une des deux organisations nationales représentant les lamaneurs et ce cabinet de lobbying. Le gérant du cabinet accepte de les réaliser en raison des effets négatifs que la mobilisation à Bruxelles d'EBA a sur celle de son client.

Alors que le bureau d'EBA et les représentants des membres nationaux d'EBA se mobilisent de manière limitée à Bruxelles, le représentant des intérêts à Bruxelles de l'un des deux membres français d'EBA endosse le rôle de porte-parole des prestataires de lamanage à

[1105] À l'issue des négociations, le membre d'EBA ayant sous-traité la représentation de ses intérêts lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, pourtant le membre d'EBA le plus actif pendant les négociations, évalue qu'il n'est pas nécessaire de maintenir un service de lobbying ou de souscrire à une veille réglementaire, en dépit de l'offre que lui envoie le cabinet dans ce sens.

[1106] Le gérant du cabinet intervient ainsi, à la demande du président de l'une des deux organisations représentant les lamaneurs français, dans le processus de rédaction du papier de position de l'Association européenne, rédigé dans la perspective du rendez-vous avec le rapporteur, afin qu'il corresponde aux attentes des acteurs institutionnels. Après validation du président de l'un des deux membres français d'EBA, il formule des suggestions de modifications concernant la construction, la rédaction, ou encore la longueur du papier de position d'EBA ; elles sont partiellement reprises dans la version finale du papier de position.

[1107] Les délégations espagnoles, italiennes et néerlandaises soutiennent un amendement relatif à la définition du gestionnaire du port.

[1108] La disposition de la proposition n'affectant pas les clients qu'il représente, le gérant du cabinet propose de supprimer ces amendements du papier de position d'EBA s'ils ne concernent que quelques organisations nationales. À l'inverse, si exception faite de son client, les autres délégations nationales sont visées par cette disposition, alors il invite à conserver cet amendement dans le papier de position d'EBA et indiquera à ses interlocuteurs institutionnels que l'organisation qu'il représente n'est pas concernée par la suggestion d'amendement.

Bruxelles et met en œuvre des actions que l'Association européenne devrait assumer[1109]. Par conséquent, il rencontre des acteurs administratifs et politiques qu'il est d'usage que le bureau d'une association européenne rencontre. Ainsi, s'agissant du Conseil, en sus du conseiller « mer » de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, le représentant des intérêts à Bruxelles d'un des deux membres français d'EBA planifie un rendez-vous avec le ou les conseillers de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne de la Présidence, qui supervise les travaux du groupe de travail « transport maritime » du Conseil[1110]. De la même manière, au Parlement, il rencontre l'assistante du rapporteur et la plupart des rapporteurs fictifs, ainsi que des députés européens membres de la commission TRAN d'autres États membres afin de dénationaliser la mobilisation de l'une des deux organisations représentant les intérêts des lamaneurs français, se substituant à EBA en sus d'assumer la représentation des intérêts du membre national d'EBA.

Toutefois, cette posture se heurte à des limites en ce que le « permanent » représentant les intérêts de l'un des deux membres français d'EBA ne parvient pas à dénationaliser la mobilisation des acteurs du secteur portuaire qu'il représente, d'autant qu'il est lui-même français. À l'exception du rapporteur et des rapporteurs fictifs, représentant une organisation nationale, il rencontre des difficultés à obtenir le soutien et à compter dans son réseau d'informateurs réguliers, le bureau de députés européens d'autres États membres, ces derniers jouant ce rôle pour les organisations nationales de leur propre État membre. De la même manière, il ne peut pas solliciter les autorités nationales d'autres États membres, les représentations permanentes des États membres auprès de l'Union européenne étant la chasse gardée de chaque membre national d'une association européenne[1111]. La légitimité – en tant que membre national d'une association européenne – de la mobilisation de l'un des deux membres français d'EBA et des positions qu'il défend est questionnée au fur et à mesure de l'avancement des négociations. Par exemple, si le bureau du rapporteur reçoit indifféremment les

[1109] Dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », ce cabinet représente également les intérêts d'une organisation nationale représentant un autre acteur du secteur portuaire. L'accompagnement que prodigue le cabinet dans la gestion des relations de ces clients avec l'association européenne dont ils sont membres varie en fonction des ressources européennes respectivement détenues par les associations européennes. Par conséquent, alors que le cabinet modifie le papier de position d'EBA afin qu'il corresponde aux canons attendus par les acteurs institutionnels, et conseille le bureau d'EBA et ses membres nationaux sur les acteurs institutionnels à solliciter, son rôle est limité à commenter les documents envoyés par l'association européenne dont est membre son deuxième client du secteur portuaire.

[1110] L'objectif est de se faire préciser le programme de la Présidence concernant l'avancement des négociations du règlement « services portuaires », de faire connaître l'un des deux membres français d'EBA et de présenter ses positions.

[1111] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

organisations nationales et européennes au stade de la rédaction de son projet de rapport, il restreint ses contacts aux associations européennes dans le cadre de la rédaction des amendements de compromis.

Faute de se voir reconnaître comme un interlocuteur « qui compte » par les acteurs institutionnels, les représentants des lamaneurs échouent à imposer leur cadrage de la proposition du règlement « services portuaires ». Par ailleurs, les résultats des actions qu'ils entreprennent dépendent de celles des représentants d'autres secteurs portuaires. L'exclusion des pilotes maritimes – soutenue par le rapporteur et la plupart des rapporteurs fictifs – ferme la porte à d'autres exclusions. Alors que les parties prenantes remettent déjà en question la pertinence de la proposition du règlement « services portuaires » en raison de l'exclusion des manutentionnaires de marchandises, le rapporteur et les rapporteurs fictifs sont réticents à exclure davantage de services portuaires afin de ne pas alimenter ces critiques. Par conséquent, alors qu'ils avancent les mêmes cadrages et qu'ils défendent appartenir à la même « chaîne de sécurité » que les pilotes de telle sorte qu'ils devraient être traités sur un pied d'égalité, les lamaneurs ne parviennent pas à obtenir leur exclusion du volet « libéralisation ». Les représentants des intérêts des lamaneurs à Bruxelles obtiennent davantage satisfaction sur la modification des articles 4, 6 et 8 que sur l'exclusion du lamanage du volet « libéralisation » ou du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires ». Ces résultats s'expliquent par la coalition de cause autour de ces amendements. Les amendements que les représentants des intérêts des lamaneurs proposent pour limiter les effets du règlement sur leur activité recroisent des amendements suggérés par des « permanents » du secteur portuaire, tels que les organisations représentant les autorités portuaires, pour conserver l'autorité sur l'organisation des services portuaires. Les députés européens de la commission TRAN déposent moins ces amendements en raison de la pénétration du cadrage des organisations représentant les lamaneurs que parce qu'ils sont suggérés par des « permanents » qu'ils reconnaissent comme des « experts ». Le dépôt des amendements en commission TRAN donne également à voir l'arbitrage effectué par les députés et leurs assistants parlementaires entre les acteurs du secteur portuaire en fonction de leur rôle au sein de l'espace portuaire et de la nature des intérêts qu'ils représentent. Alors que les députés européens, associant les organisations représentant les autorités portuaires à la sauvegarde de l'intérêt public, déposent les amendements qu'elles leur suggèrent, ils sont moins disposés à déposer ceux suggérés par les organisations

représentant les lamaneurs, qu'ils attachent, en tant qu'acteurs privés du secteur portuaire, à la défense d'intérêts propres.

A l'issue des négociations des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les représentants des membres d'EBA discutent de l'avenir de la représentation du lamanage à Bruxelles ; cette réflexion est initiée par l'intégration limitée des préférences des lamaneurs dans le règlement. Le secrétariat de l'organisation européenne demande à chaque membre de présenter ses recommandations. Le membre d'EBA sous-traitant la représentation de ses intérêts à Bruxelles à un cabinet de lobbying suggère d'embaucher un(e) délégué(e) permanent(e) à Bruxelles et/ou d'externaliser la représentation des intérêts d'EBA afin de représenter l'organisation européenne lors des événements, conférences, réunions techniques organisées à Bruxelles, d'anticiper l'agenda législatif de la Commission en effectuant une veille régulière, de construire un réseau qui pourra être mobilisé au besoin et de répondre aux consultations publiques de la Commission européenne concernant les lamaneurs. Ses recommandations sont formulées par le cabinet de lobbying qui représente ses intérêts à Bruxelles. Au-delà des enjeux financiers – le gérant de ce cabinet cherche à obtenir le contrat – ces propositions sont le résultat d'une évaluation de ce qui a fonctionné et de ce qui a échoué ; il mène ce type d'examen pour d'autres clients afin de corriger sa stratégie. Son diagnostic de la situation est d'ailleurs partagé par les représentants d'autres organisations nationales affiliées à EBA. Ce « permanent » impute l'échec relatif de la mobilisation des organisations représentant les lamaneurs au fait que leurs représentants ne soient pas reconnus comme des interlocuteurs qui comptent par les acteurs administratifs et politiques européens. Le contraste des résultats obtenus par les représentants des intérêts des lamaneurs avec ceux des pilotes maritimes corrobore les enseignements tirés de la mobilisation de ces derniers – présence régulière à Bruxelles, conjonction de la mobilisation au niveau national et au niveau européen, essaimage du cadrage auprès des acteurs politiques et administratifs nationaux et européens – et confirme les travaux concernant le rôle des associations européennes – en particulier ceux portant sur la dénationalisation des enjeux – dans la représentation d'intérêts à Bruxelles.

Les ressources et les pratiques de leurs représentants expliquent le succès différencié de la mobilisation des organisations représentant les prestataires de services techniques nautiques. Tandis qu'elle confirme le rôle des secrétariats des organisations européennes – anticipation de l'agenda législatif, diffusion des bonnes pratiques, coordination des affiliés, gestion quotidienne

des relations avec les acteurs administratifs et politiques européens et dénationalisation des enjeux – l'analyse comparée des actions de ces organisations renseigne sur celui des organisations nationales – la pénétration des préférences des acteurs dans le champ de l'eurocratie – dans la réussite du lobbying à Bruxelles.

Conclusion

Ce cinquième chapitre a interrogé le rôle que les « intermittents » du groupe des représentants d'intérêts du secteur portuaire ne recourant pas à des modes d'action contestataires parviennent à s'arroger dans les négociations de la troisième tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Il aura permis de mettre en évidence comment l'édulcoration stratégique des dispositions de la proposition du règlement « services portuaires » concernant la libéralisation produit des effets sur la pénétration du cadrage des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires, ainsi que sur les profils des représentants d'intérêts se mobilisant à Bruxelles dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Pourtant homologue à celui par lequel elles étaient parvenues à modifier la perception de la libéralisation des acteurs administratifs et politiques négociant les propositions de directive de 2001 et de 2004, le cadrage de la libéralisation des organisations opposées à la libéralisation des services portuaires est moins assimilé par les députés européens impliqués dans celles du règlement « services portuaires ». L'analyse de la construction de la proposition du règlement « services portuaires » permet d'enrichir les travaux portant sur le pouvoir d'initiative de la Commission[1112]. Bien que cette nouvelle proposition vise toujours à libéraliser les services portuaires, les fonctionnaires de la Commission ayant rédigé la proposition du règlement « services portuaires », en supprimant les dispositions ayant empêché l'adoption des deux précédentes (auto-assistance et exclusion des manutentionnaires de marchandises), et en la présentant comme étant différente de celles-ci, modifient la manière dont les acteurs administratifs et politiques perçoivent l'agenda de la Commission. Elle se distingue suffisamment des précédentes pour que des acteurs administratifs et politiques n'ayant pas participé à leurs négociations et n'en ayant qu'un

[1112] Nugent Neill et Rhinard Mark, *Is the European Commission Really in Decline?*, Journal of Common Market Studies, volume 54, n°5, 2016, p.1199-1215.

entendement ténu, la conçoivent et la traitent comme différente des précédentes tentatives de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. Avec l'exclusion des manutentionnaires de marchandises, l'opposition à l'ouverture à la concurrence des services portuaires est principalement prise en charge par des représentants d'intérêts qui ne sont pas reconnus, plus de 10 ans après la publication de la première tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, comme des interlocuteurs « qui comptent »[1113] par les acteurs administratifs et politiques européens. Faute de s'être inscrits sur le temps long dans le champ de l'eurocratie[1114], en dépit de leur mobilisation lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, ils en sont peu, voire pas, connus, et maîtrisent toujours mal les savoir-être et les savoir-faire de la représentation d'intérêts. La mobilisation des « intermittents » lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » donne à voir de nouvelles stratégies de contournement des barrières à l'entrée du champ de l'eurocratie. Alors qu'ils les surmontaient lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 avec l'aide d'acteurs institutionnels ou en s'appuyant sur leurs ressources nationales[1115], des acteurs nationaux « intermittents » externalisent cette fois leur lobbying à des « permanents » de la représentation d'intérêts[1116]. Le temps des négociations, ils augmentent de manière circonstancielle leurs ressources sociales européennes en recourant à un prestataire extérieur. En sous-traitant la représentation de leurs intérêts à Bruxelles, ces acteurs, qui n'ont pas investi dans le développement de connaissances et de compétences adaptées à la conduite d'une mission de lobbying à Bruxelles, cherchent à réduire leurs coûts d'entrée dans le champ de l'eurocratie.

Les résultats variables de la mobilisation des « intermittents » lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » montrent qu'en anticipant leur investissement à Bruxelles, les acteurs sont plus susceptibles de voir leurs préférences soutenues par les acteurs ; cela vient confirmer que l'investissement sur le temps long dans le champ l'eurocratie permet aux représentants d'intérêts d'obtenir un rôle dans le processus décisionnel. Ces

[1113] Faintrenie, Marie-Ange, *La multipositionnalité des lobbyistes européens. Constructions de carrières et identités stratégiques*, mémoire de sociologie, Limoges, Université de Limoges, 2010.

[1114] Morival, Yohann. « « L'Europe dérange l'organigramme ». Le travail de l'Europe au sein des organisations patronales françaises depuis 1956 », *Politique européenne*, volume 57, n°3, 2017, pp. 116-141.

[1115] Morival, Yohann. « Pourquoi et comment investir Bruxelles ? Le temps long de l'institutionnalisation du bureau permanent du CNPF à Bruxelles », dans Michel, Hélène (dir.), *Représenter le patronat européen. Formes d'organisation patronale et modes d'action européenne,* Bruxelles, Peter Lang, 2013, pp. 93-120.

[1116] Kerduel, Carole, « Les représentants d'intérêts du secteur portuaire, un groupe en voie d'européanisation », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens, Bruxelles*, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

résultats donnent également à voir les limites d'un recours aux ressources et aux logiques nationales. Si comme nous l'avons montré dans les chapitres 1 et 2, elles permettent aux « intermittents » de contourner les barrières à l'entrée du champ de l'eurocratie, elles posent également un risque pour la construction de coalitions transnationales soutenant leurs préférences. Si l'espace administratif et politique national est intégré au lobbying institutionnel des organisations nationales et européennes, la mobilisation des représentants des lamaneurs à Bruxelles souligne que les logiques de négociation propres à l'espace européen leur imposent de dénationaliser les enjeux pour que leurs préférences soient reprises dans les positions de négociation des colégislateurs.

Chapitre 6. Les actions contestataires au service du lobbying institutionnel

Introduction

Dans la première partie, redonnant sa place au lobbying institutionnel dans la mobilisation des organisations représentant les travailleurs portuaires lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004, nous avons établi comment les répertoires d'action contestataires déployés par les manutentionnaires de marchandises permettent au lobbying institutionnel des organisations les représentant de porter ses fruits. Dans ce chapitre, nous souhaitons à nouveau explorer l'usage conjoint du lobbying institutionnel et des répertoires d'action contestataires dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». À la différence des négociations des propositions de 2001 et de 2004, les travailleurs portuaires ne déploient pas effectivement d'actions contestataires ; elles servent de leviers de négociation. De la même manière, si le lobbying institutionnel et les répertoires d'action étaient mis en œuvre concomitamment dans le cadre des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, la menace d'un recours à des actions contestataires n'intervient, lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », que dans un second temps. En effet, ETF menace de recourir aux répertoires d'action contestataires alors que, comme nous le montrons dans le chapitre précédent, la Fédération européenne ne parvient pas, par le biais du lobbying institutionnel, à faire reprendre ses préférences par les députés européens membres de la commission des Transports et du Tourisme (TRAN). Contrairement aux actions contestataires transnationales déployées par les manutentionnaires de marchandises lors des négociations de 2001 et de 2004 au niveau national et à Bruxelles, la menace d'un recours à des actions contestataires est limitée à l'association européenne représentant les intérêts des travailleurs portuaires et deux organisations d'un même État membre lui étant affiliées.

La Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) estime que les amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs sous la législature 2009-2014[1117], et, quelques mois plus tard, la position de négociation du Conseil, ne vont pas dans le sens de leurs préférences et sont insatisfaisants. Bien que la commission TRAN intègre de nouvelles dispositions relatives aux droits des travailleurs, les députés européens membres de la commission TRAN écartent l'option d'un rejet de la nouvelle tentative de la Commission et maintiennent la libéralisation comme objectif de politique publique. De la même manière, la position de négociation du Conseil de l'UE[1118], adoptée quelques mois après la suspension des travaux de la commission TRAN, revient sur certains acquis de la proposition initiale de la Commission : le Conseil ouvre la possibilité d'appliquer le futur règlement à d'autres services portuaires que ceux couverts par le champ d'application[1119] et dispose que l'application de la directive 2001/23/CE – directive « transferts » – relève d'une possibilité et non d'une obligation lorsqu'un nouveau prestataire de service portuaire succède à un prestataire historique[1120]. De plus, le Conseil n'inclut pas le respect du droit du travail et des normes sociales – contrairement aux amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs en commission TRAN – à la liste des exigences minimales que doivent satisfaire les prestataires de services portuaires.

Dans ce chapitre, nous analysons comment les organisations représentant les travailleurs portuaires, alors que le lobbying institutionnel s'impose comme le répertoire d'action dominant lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » et que la fenêtre d'opportunité pour déployer un mode d'action contestataire est réduite, se servent des actions contestataires comme levier de négociation. En menaçant les acteurs institutionnels européens et nationaux de recourir à des actions similaires à celles déployées dans le cadre des négociations des propositions de 2001 et de 2004 (grèves, blocages, manifestations devant les sièges à Bruxelles et à Strasbourg du Parlement), elles cherchent à infléchir les négociations

[1117] Le rapporteur et les rapporteurs fictifs parviennent à un accord, qui, s'il avait été adopté en commission TRAN sous la mandature 2009-2014, aurait constitué la position de négociation du Parlement dans les négociations interinstitutionnelles.

[1118] Conseil de l'Union européenne. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports – Orientation générale. 10 octobre 2014.

[1119] Elle dispose que « les États membres devraient rester libres de pouvoir appliquer le volet « libéralisation » aux services de manutention de marchandises et aux services passagers ».

[1120] Considérant 19 (bis) : « bien que le présent règlement prévoie que le gestionnaire du port ou l'autorité compétente peut exiger que les droits prévus par la directive 2001/23/CE soient accordés au personnel engagé précédemment par le prestataire sortant, ces droits devraient demeurer optionnels et aucune obligation n'est imposée aux États membres dans ces cas ».

intra- et interinstitutionnelles dans le sens de leurs préférences ou à s'arroger une place dans les négociations.

Premièrement, nous montrons comment, anticipant les négociations interinstitutionnelles, la Fédération européenne représentant les travailleurs portuaires menace d'employer des actions contestataires similaires à celles mises en œuvre lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004 afin que la position de négociation d'au moins l'un des deux colégislateurs aille dans le sens des préférences des travailleurs portuaires. Deuxièmement, nous examinons comment en menaçant au niveau national de déclencher des grèves, les organisations syndicales représentant les remorqueurs français s'arrogent une place dans les négociations qu'elles n'auraient pas acquise par le lobbying institutionnel, en raison du stade de la procédure de codécision auquel elles se mobilisent. Enfin, nous montrons comment une organisation nationale représentant des prestataires de services techniques nautiques, tout en déclinant l'emploi d'actions contestataires, se greffe à la mobilisation des travailleurs portuaires pour obtenir des dispositions plus favorables à leurs intérêts.

La menace d'un recours à des actions contestataires comme levier de négociation

Cette partie examine comment la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) travaille à obtenir l'intégration des préférences des travailleurs des transports à la position de négociation du Parlement puis à l'accord interinstitutionnel en combinant la menace d'un recours à des actions contestataires et la construction d'un narratif autour d'un problème de politique publique sur lequel le groupe du rapporteur a pris position.

Rectification des effets limités du lobbying institutionnel

Dans le chapitre 3, nous avons montré comment, lors des négociations de la proposition de directive de 2001, la position de négociation du Conseil est la plus éloignée des préférences des

opposants à la libéralisation des services portuaires. Par opposition, nous avons analysé dans les chapitres 3 et 4 comment s'est construite au Parlement une majorité en faveur du rejet de la libéralisation des services portuaires.

Eu égard aux positions de négociation du Conseil et du Parlement lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, la secrétaire politique chargée de la section « dockers » d'ETF évalue que l'accord interinstitutionnel n'ira pas dans le sens des préférences des travailleurs portuaires, si la position de négociation du Parlement ne les reprend pas. Invoquant le souvenir des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, elle use dès lors de la menace d'un recours aux actions contestataires afin d'infléchir la position de négociation du Parlement dans le sens des préférences des travailleurs portuaires.

Bénéfices durables des actions déployées lors des négociations précédentes

Alors que la commission TRAN s'apprête à voter l'accord auquel sont parvenus le rapporteur et les rapporteurs fictifs – le vote du rapport Fleckenstein I[1121] en commission TRAN est programmé le 18 mars 2014 – le Président de la commission TRAN annonce le 17 mars 2014 la suspension des travaux de la commission TRAN sur la proposition du règlement « services portuaires » et le report du vote du rapport Fleckenstein I. En présence du chef de l'unité « ports et voies navigables », les députés européens s'exprimant au nom de leur groupe[1122], dont le rapporteur et certains des rapporteurs fictifs, invoquent plusieurs raisons pour justifier l'ajournement des négociations de la commission TRAN : le calendrier des négociations[1123],

[1121] La position de négociation du Parlement en vue des trilogues porte le nom du rapporteur qui l'a négociée, ici le rapport Fleckenstein. Deux rapports Fleckenstein sont négociés en commission TRAN. Le rapport Fleckenstein I correspond aux amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs sous la mandature 2009-2014, qui ne sont finalement pas portés au vote. Le rapport Fleckenstein II correspond aux nouveaux amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs sous la mandature 2014-2019, adoptés en commission TRAN le 25 janvier 2016 et en session plénière le 8 mars 2016.

[1122] Plusieurs députés européens réagissent à l'annonce de la suspension des travaux de la commission TRAN : le rapporteur (S&D, Allemagne) et le coordinateur du groupe S&D en commission TRAN, le rapporteur fictif du groupe ADLE (ADLE, Belgique) et la coordinatrice du groupe ADLE en commission TRAN, le rapporteur fictif du groupe ECR (ECR, Royaume-Uni), le coordinateur du groupe Verts/ALE en commission TRAN (Verts/ALE, Allemagne), un des vice-présidents de la commission TRAN (ADLE, France) et le président de la commission TRAN (S&D, Royaume-Uni).

[1123] Plusieurs députés européens tels que le rapporteur fictif du groupe ADLE, le coordinateur du groupe Verts/ALE en commission TRAN reproche à la Commission d'avoir publié sa proposition à un stade trop avancé de la mandature, laissant seulement quelques mois au Parlement pour s'entendre sur une position de négociation alors que les précédentes tentatives ont été rejetées à deux reprises. Ils critiquent également le rythme auquel

l'absence de compromis entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs sur les services couverts par le champ d'application, l'interconnexion de la proposition du règlement « services portuaires » avec des propositions législatives en cours de négociation telles que la proposition de directive « concession »[1124] et avec des initiatives non législatives de la Commission en cours de révision telles que les lignes directrices relatives aux aides d'État[1125].

Au-delà des raisons officielles évoquées lors de la réunion de la commission TRAN, le report des travaux de la commission TRAN sur la proposition du règlement « services portuaires » à la prochaine mandature est imputable au lobbying de la secrétaire politique chargée de la section « dockers » d'ETF. Insatisfaite du compromis auquel sont parvenus le rapporteur et les rapporteurs fictifs, elle tente, jusqu'à la dernière semaine précédant le vote programmé du rapport Fleckenstein I en commission TRAN, de faire pencher les amendements de compromis en faveur des préférences de la Fédération européenne. Pour ce faire, elle tire profit du calendrier des négociations et du calendrier institutionnel.

Utiliser le calendrier des négociations intra-institutionnelles et le calendrier institutionnel comme levier de négociation

Parlement		Conseil		ETF et ses membres	
		5 décembre 2013	Réunion du Conseil « Transports, Télécommunication et Énergie » (Présidence lituanienne du Conseil)		
12 décembre 2013 **21, 28 janvier 2014**	Réunion des rapporteurs fictifs				
5, 19 et 20 février 2014				**Février – mars 2014**	La secrétaire politique d'ETF menace de recourir à des actions
11 mars 2014	Réunion des rapporteurs fictifs				

l'équipe de négociation a été soumise et rejettent sur le calendrier de publication de la proposition la faute de l'impossibilité de conclure un accord.

[1124] Union européenne. Proposition de directive du 20 décembre 2011 du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics, COM(2011) 896 final, 20 décembre 2011.

[1125] La Commission a lancé le 17 janvier 2014 une consultation publique en vue de publier d'ici à l'été 2014 une Communication relative à la notion d'aides d'État. Cette consultation s'achève le 14 mars 2014, soit quatre jours avant le vote programmé en commission TRAN du rapport Fleckenstein. Avec cette Communication, la Commission n'entend introduire de modifications substantielles, mais de consolider la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

12 mars 2014	Réunion des rapporteurs fictifs				contestataires afin d'obtenir la suspension des travaux de la commission TRAN
17 mars 2014	Annonce officielle de la suspension des travaux du Parlement				
				1er avril 2014	Publication du rapport d'activité « juin 2013-février 2014 » d'ETF
22-15 mai 2014 : élections européennes					

Elle menace le rapporteur et les rapporteurs fictifs, à quelques semaines des élections européennes, d'employer des actions contestataires similaires à celles déployées pendant les négociations des propositions de 2001 et de 2004. Comme le montre cet extrait d'entretien, les représentants des organisations syndicales sont au fait du pouvoir de négociation que leur procurent les actions contestataires dans le lobbying institutionnel à Bruxelles, tel que l'ont montré les négociations de la proposition de directive de 2004.

> C'est juste un jeu. Nous donnons tout, nous essayons, et ensuite vous attendez, et ensuite vous négociez. En tant que syndicat, vous pouvez uniquement négocier quand vous avez le pouvoir, et vous avez le pouvoir quand vous avez le pouvoir à la maison… Les entreprises, elles ont leur poids économique, leurs importations ; elles peuvent dire « nous allons désinvestir, nous allons partir ». Si nous perdons celles-ci, nous perdons des emplois. Donc nous avons d'autres sortes de pouvoirs. Donc nous n'essayons pas de les [les membres de la Fédération qui se sont mobilisés dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires] arrêter. Non, parce que nous pouvons dire à la Commission : « écoutez, les ports vont être bloqués. Si vous ne voulez pas que les ports soient bloqués, prenez [leurs revendications] en considération »[1126].

Or, plusieurs membres de la commission TRAN, dont le rapporteur et plusieurs rapporteurs fictifs (groupes PPE, ADLE, ECR), élus d'un État membre maritime, voire de circonscription maritime, sont candidats à leur réélection. Alors que le rapporteur et les rapporteurs fictifs

[1126] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

s'étaient entendus sur des amendements de compromis, ils proposent de repousser le vote du rapport Fleckenstein à la prochaine mandature. En sollicitant la suspension des travaux de la commission TRAN, ils anticipent, en particulier le rapporteur (S&D, Allemagne), les effets des négociations de la proposition de règlement sur leur réélection. Élu du Land de Hambourg, dans lequel se situe le 3ème port européen, il est par exemple électoralement décisif pour le rapporteur qu'ETF et ses affiliés nationaux n'appellent pas les travailleurs portuaires à déclencher des blocages ou des grèves, que pourraient suivre les travailleurs portuaires du port de Hambourg. Les autres candidats à l'élection pourraient alors utiliser ces actions contestataires et leurs effets sur le territoire dans lequel le port de Hambourg est ancré contre Knut Fleckenstein. À l'inverse, celui-ci peut convertir le report du vote de son rapport en commission TRAN en le valorisant comme la volonté d'aboutir à un meilleur compromis pour les acteurs portuaires et maritimes du territoire de Hambourg.

Deux fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » ayant participé à la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires » confirment que le contexte électoral conduit le rapporteur et les rapporteurs fictifs à soutenir un report des travaux de la commission TRAN sur la proposition du règlement « services portuaires » à la prochaine législature.

> Et on s'est dit que peut-être on aurait de la chance [que la proposition du règlement « services portuaires soit adoptée avant les élections européennes de 2014]. Et on aurait pu l'avoir si Monsieur Fleckenstein n'avait pas senti… On était un peu déçu quand il a arrêté les discussions [en commission TRAN] parce que ses premières discussions de compromis datent de novembre 2013. Et puis il a vu que cela n'allait pas, que ses syndicats ne le suivaient pas. Lui, socialiste SPD, il a vu que les syndicats ne le suivaient pas. Et là hop. Et le problème, déjà personnel, il n'aurait pas été réélu est aussi un problème pour le dossier. Je pense qu'il a pensé aux deux en toute honnêteté, je pense en vérité qu'il a bien fait. Parce qu'avec le temps qui a passé et avec toutes les discussions qu'il y a eu et les petites modifications que nous avons faites, cela passait beaucoup mieux que s'il avait fait comme son prédécesseur, qui est allé tambour battant et les troupes qui sont restées derrière[1127].

> Compte tenu des précédents paquets aussi, il y avait encore pas mal de tensions. Mais c'était gérable. En tout cas, nous, on pense à la Commission, que c'était gérable […] [mais le rapporteur] avait un gros

[1127] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

> problème interne. [Il fallait] gérer les syndicats allemands, qui restaient très méfiants à cause de l'historique du dossier[1128].

Cet extrait d'entretien montre que, dans la mesure où les manutentionnaires de marchandises sont de facto exclus du champ d'application, la secrétaire politique chargée de la section « dockers » d'ETF n'avait pas l'intention de déployer effectivement des actions contestataires au niveau national.

> Nous étions au bord de la manifestation à la suspension des travaux du Parlement en 2014. […] Si nous avions vu le besoin… un très gros problème dans le règlement, nous aurions eu la capacité de les [les manutentionnaires de marchandises] mobiliser. Pour mobiliser les travailleurs, vous devez avoir quelque chose de réel. Vous ne mobilisez pas les travailleurs tous les jours, sur tous les sujets. Les manutentionnaires de marchandises étaient prêts à aller dans la rue en cas de besoin[1129].

Les actions conduites par les manutentionnaires de marchandises dans le cadre des négociations des propositions de 2001 et de 2004 sont ainsi utilisées par ETF comme levier de négociation avec les députés européens de la commission TRAN, dont certains sont élus d'États membres qui avaient été économiquement impactés par les blocages et les grèves conduites par les manutentionnaires de marchandises.

Après la suspension des négociations en commission TRAN jusqu'à la conclusion des trilogues, la secrétaire politique chargée de la section « dockers » d'ETF continue d'entretenir le narratif de l'agitation sociale chez les manutentionnaires de marchandises pour obtenir du rapporteur et des rapporteurs fictifs l'intégration des préférences des travailleurs portuaires à la position de négociation du Parlement, puis maintenir la pression sur les colégislateurs dans le cadre des négociations interinstitutionnelles à huis clos.

[1128] Entretien conduit en français à Bruxelles le 10 mars 2017 avec un fonctionnaire de la Commission européenne.
[1129] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

Entretien de l'idée de l'agitation sociale

La secrétaire politique chargée de la section « dockers » d'ETF exerce une pression sur les colégislateurs en mettant en scène la participation des travailleurs portuaires aux actions de la Fédération européenne.

À l'annonce du report du vote des amendements de compromis en commission TRAN, plusieurs organisations représentant des opposants à la libéralisation des services portuaires, dont ETF, publient des communiqués de presse. La Fédération européenne adopte un ton accommodant, tranchant avec les menaces proférées quelques semaines plus tôt. La Fédération européenne concède que « le rapporteur et ses collègues ont réalisé un bon travail dans leur volonté d'améliorer la proposition »[1130]. Inversement, dans son rapport d'activités « juin 2013 – février 2014 », dont le ton diffère du communiqué de presse publié après l'annonce de la suspension des travaux de la commission TRAN, elle se positionne clairement en faveur du rejet de la proposition du règlement « services portuaires ». Publié sur le site Internet[1131] d'ETF, il s'adresse aux membres de la Fédération européenne. Il s'agit également d'un avertissement à destination du rapporteur qui conduira les négociations sous la mandature 2014-2019, et de la Présidence du Conseil qui supervise les négociations en groupe de travail « transport maritime ». L'enjeu pour ETF est d'amener le Conseil à inclure dans sa position de négociation des préférences d'ETF et le rapporteur à revenir sur l'annonce qu'il avait fait à l'annonce de la suspension des travaux de la commission TRAN. Le rapporteur indiquait que s'il est réélu à l'issue des élections européennes de 2014, et à nouveau nommé à la fonction de rapporteur, il envisageait de « ne pas [reprendre] ses travaux à zéro [sous la prochaine mandature], mais là où il les [avait] laissés »[1132].

Le Conseil, sous Présidence italienne, adopte le 8 octobre 2014 une position de négociation à rebours des préférences de la Fédération européenne : elle laisse par exemple la possibilité aux États membres d'appliquer le futur règlement à d'autres services que ceux couverts par le

[1130] Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF). EP to resume discussion on PSR after European elections, [en ligne], https://www.etf-europe.org/ep-to-resume-discussion-on-psr-after-european-elections/, consulté le 18 octobre 2022.

[1131] Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF). Report from the General Secretary n°9, [en ligne], https://www.etf-europe.org/resource/report-from-the-general-secretary-june-2013-feb-2014/, consulté le 18 octobre 2022.

[1132] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

champ d'application[1133]. Par conséquent, la secrétaire politique chargée de la section « dockers » d'ETF travaille à ce que la position de négociation du Parlement – le rapport Fleckenstein II – négociée sous la mandature 2014-2019 entre le rapporteur – de nouveau désigné à cette fonction par son groupe politique[1134] – et les rapporteurs fictifs reprennent les préférences de la Fédération européenne. Dans cette perspective, elle exerce une pression sur le rapporteur ainsi que les rapporteurs fictifs, dont la quasi-totalité a été renouvelée (cf. chapitre 7). À cet effet, le secrétariat d'ETF entretient – par le biais du lobbying institutionnel – le narratif de l'agitation sociale chez les travailleurs portuaires en mettant en lumière au sein de l'espace politique et administratif européen le déploiement par les manutentionnaires de marchandises d'action contestataires au niveau national, et en faisant intervenir des travailleurs portuaires lors d'événements organisés à Bruxelles par ETF.

Coordination des actions à Bruxelles en fonction du calendrier des négociations intra-institutionnelles

Parlement		Conseil		ETF et ses membres	
3 décembre 2014 **24 mars 2015**	1ère réunion des rapporteurs fictifs sous la mandature 2014-2019				
22 mai 2015	Présentation du rapport Fleckenstein en commission TRAN				
23 septembre 2015 **6, 15 et 27 octobre 2015**	Réunion des rapporteurs fictifs				
				21 octobre 2015	Conférence organisée le 21 octobre 2015 relative au « futur des gens de mer européens »
24 novembre 2015	Réunion des rapporteurs fictifs				
				1er décembre 2015	Séminaire organisé le 1er décembre 2015 sur les priorités sociales dans les ports
12 janvier 2016	Réunion des rapporteurs fictifs				

[1133] Conseil de l'Union européenne. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports – Orientation générale. 10 octobre 2014.

[1134] Il est officiellement nommé rapporteur par son groupe politique le 16 juillet 2014.

25 janvier 2016	Adoption du rapport Fleckenstein en commission TRAN				

Alors que les manutentionnaires de marchandises se mobilisent au niveau national en Espagne et en Belgique dans le cadre des procédures d'infraction lancées par la Commission[1135] contre les systèmes de recrutement des manutentionnaires de marchandises en Espagne et en Belgique, le secrétariat d'ETF relaie par le biais de sa newsletter des informations concernant la progression de la procédure d'infraction et la mobilisation des manutentionnaires belges et espagnols. Cependant, ces procédures d'infraction trouvent des échos limités à Bruxelles. L'édition européenne de *Politico* (*Politico Europe*) publie deux articles[1136] relatifs à la mobilisation des manutentionnaires espagnols dans le cadre des mesures adoptées par le Parlement espagnol à la suite de la procédure d'infraction lancée par la Commission contre l'organisation de la manutention de marchandises dans les ports espagnols. Elles ne sont par ailleurs mentionnées ni lors d'un échange en commission parlementaire ni lors d'une prise de parole en session plénière. Deux députés européens espagnols, l'un membre du groupe ADLE[1137], l'autre du groupe GUE/NGL[1138], adressent respectivement une question écrite à la Commission européenne concernant la procédure d'infraction lancée par la Commission contre le système de recrutement des manutentionnaires de marchandises en Espagne.

Alors que la majorité des membres de la section « dockers » est jusqu'alors atone, le secrétariat d'ETF organise au Parlement deux événements parrainés par des députés du groupe S&D, groupe politique du rapporteur, lors desquels il fait intervenir des travailleurs portuaires : une

[1135] Après avoir échoué à deux reprises à libéraliser le marché des services de manutention par un instrument législatif, la Commission utilise la procédure d'infraction pour ouvrir à la concurrence les services de manutention de marchandises de certains États membres.

[1136] Politico. « Spanish dockers rebel over EU port liberalization » [En ligne] https://www.politico.eu/article/spanish-dock-workers-rebel-over-eu-port-liberalization/ (consulté le 11 janvier 2021).

Politico. « Spain backs port reform, but dockers fear for their jobs » [En ligne] https://www.politico.eu/article/spains-lawmakers-back-new-attempt-at-eu-mandated-port-liberalization/ (consulté le 11 janvier 2021).

[1137] Parlement européen. Question écrite (E-009290/2016) de Ramon Tremosa i Balcells, [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-009290_EN.pdf, (page consultée le 27 décembre 2022).

[1138] Parlement européen. Question écrite E-000992/2017 de Paloma López Bermejo, [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-000992_EN.pdf, (page consultée le 27 décembre 2022).

conférence organisée le 21 octobre 2015 relative au « futur des gens de mer européens »[1139] coparrainée par Lucy Anderson[11401141] (S&D, Royaume-Uni) et Isabelle Thomas[1142] (S&D, France), et un séminaire organisé le 1er décembre 2015 sur les priorités sociales dans les ports, auquel participe le rapporteur, Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne).

L'événement coparrainé par Lucy Anderson et Isabelle Thomas n'est pas directement en lien avec la proposition du règlement « services portuaires » dans la mesure où les gens de mer, s'ils sont représentés par ETF, ne sont pas couverts par le champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires ». Par conséquent, si le coordinateur S&D en commission TRAN participe à la conférence, aucun acteur directement impliqué dans les négociations intra- et interinstitutionnelles de la proposition du règlement « services portuaires » n'assiste à la conférence. Contrairement à la conférence relative au futur des gens de mer, le rapporteur assiste au séminaire sur les priorités sociales dans les ports, davantage en lien avec la proposition du règlement « services portuaires », que le précédent événement. Dans le chapitre 5, nous avons évoqué les gains argumentatifs limités de ce type d'événement – les acteurs institutionnels que les organisateurs souhaitent atteindre n'y participent pas toujours – eu égard à leurs coûts d'organisation. À ce stade des négociations, et en raison des relations existantes entre la secrétaire politique chargée de la section « dockers » d'ETF et le bureau du rapporteur, il s'agit moins pour ETF d'essayer de convaincre les acteurs institutionnels que de mettre en scène les travailleurs portuaires que la Fédération européenne représente. En faisant intervenir des travailleurs portuaires lors de ces événements, la Fédération européenne, tout en légitimant

[1139] La Fédération expose ses propositions pour améliorer les conditions de travail, dont certaines recoupent celles suggérées dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » telles qu'imposer la mise en œuvre du droit social du pays dans lequel les armateurs opèrent. Fotis Karamitsos, Directeur adjoint à la Direction Générale de la Mobilité et des Transports, chargé de la supervision des directions en charge de la logistique, des transports maritimes et terrestres et des droits des passagers – et identifié par *Politico Europe* comme le « monsieur « transport maritime » » – met en garde les syndicats, et les invite à faire preuve de réalisme par rapport aux demandes qu'ils formulent : « si on met trop de pression sur les conditions d'employabilité des marins, on risque de perdre la flotte européenne ».

[1140] En commission parlementaire, Lucy Anderson dépose des amendements reprenant les préférences d'ETF, notamment des amendements visant à renforcer les droits des travailleurs. Toutefois, alors qu'elle parraine cet événement et qu'elle est un « bon » relais de la Fédération, dans le sens où elle dépose plusieurs amendements suggérés par ETF, la Fédération se distancie de l'appui de Lucy Anderson. En effet, alors que les groupes politiques se rangent derrière le rapporteur sur la suppression de l'objectif de libéralisation et la réécriture du volet « libéralisation », qui satisfont ETF, Lucy Anderson adopte une position britannique et appelle au rejet de la position de négociation du Parlement.

[1141] Lucy Anderson (S&D, Royaume-Uni) parraine un second événement la semaine précédant (13 octobre 2015) celui qu'elle coparraine avec Isabelle Thomas (S&D, France) dédié aux investissements et à la croissance dans les ports. Cet événement a une teinte britannique : il est parrainé par une députée européenne britannique, organisé par une équipe britannique, et la majorité des intervenants est britannique. Au cours de cet événement, dont la deuxième partie adresse les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », intervient un représentant syndical qui indique son opposition à la proposition du règlement.

[1142] Contrairement à Lucy Anderson, Isabelle Thomas ne siège pas en commission TRAN. Toutefois, elle aide les remorqueurs français (travailleurs) à déplacer leur mobilisation à Bruxelles.

son argumentaire « par le terrain », montre que les membres d'ETF sont activement mobilisés dans le lobbying institutionnel de la Fédération européenne dont ils sont membres. En remémorant le déploiement au niveau national d'actions contestataires lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) récupère sa position à l'avant-garde de l'opposition à la libéralisation de services portuaires, alors que l'exclusion des manutentionnaires de marchandises l'avait déplacée à la périphérie.

Alors que la Commission est parvenue à détourner les enjeux des négociations des dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence des services portuaires et à focaliser les débats autour de la transparence financière des ports, la secrétaire politique chargée de la section « dockers » d'ETF s'efforce de les recadrer autour du dumping social.

Déplacement des enjeux des négociations au moyen du lobbying institutionnel

Le rapporteur désigné en commission TRAN est membre du groupe S&D, dont les députés européens, lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, rejoignent la majorité opposant la libéralisation des services portuaires. Tout en maintenant une pression sur les colégislateurs en menaçant de recourir aux actions contestataires, la secrétaire politique chargée de la section « dockers » travaille à ce que la position de négociation du Parlement aille dans le sens des préférences des travailleurs portuaires en mobilisant un problème de politique publique – le dumping social – au sujet duquel le groupe du rapporteur a officiellement pris position[1143].

Comme en témoigne cet extrait, une fois le soutien du rapporteur acquis par la menace du recours à des actions contestataires, les représentants des travailleurs portuaires reviennent à

[1143] Groupe des sociaux-démocrates (S&D). 10 mesures pour combattre le dumping social et protéger tous les travailleurs, [en ligne], https://www.socialistsanddemocrats.eu/fr/position-papers/10-mesures-pour-combattre-le-dumping-social-et-proteger-tous-les-travailleurs, consulté le 18 octobre 2022.

des actions ajustées aux attentes bureaucratiques pour convaincre les députés européens siégeant en commission TRAN de reprendre leurs préférences.

> Nous avons reçu l'information que la procédure était suspendue de telle sorte qu'il n'y avait plus besoin de manifester. […] Le besoin de recourir à la grève [n'était plus pressant]. Nous savions que [les négociations] allaient reprendre, mais nous ne savions pas quand. [À la suite du rendez-vous à huis clos avec la Commissaire européenne chargée des Transports], nous savions que les choses allaient être différentes. Nous savions quelles étaient les intentions du rapporteur. Celui-ci avait également été tenu au courant de la position des manutentionnaires de marchandises donc je crois qu'il est devenu plus sensible à [nos arguments] […] Au début, durant la première phase [des négociations, sous la mandature 2009-2014], jusqu'aux élections [européennes de 2014], nous demandions le rejet [de la proposition de règlement]. Ensuite, les choses ont changé, nous avons vu qu'il n'y avait pas de majorité pour le rejet. Honnêtement, nous aurions pu vivre sans ce règlement. Mais à partir du moment où les choses ont changé [après la rencontre à huis clos entre le rapporteur et la Commissaire européenne chargée des Transports], nous avons essayé d'insérer dans le règlement plusieurs de nos points[1144].

S'accommodant[1145] du calendrier des négociations intra- et interinstitutionnelles la secrétaire politique chargée de la section « dockers » d'ETF recadre, par le biais du lobbying institutionnel, les enjeux des négociations autour du dumping social en diffusant son cadrage par le biais des négociations d'autres propositions législatives[1146], ou du droit d'initiative indirect du Parlement[1147] et des citoyens de l'Union européenne[1148].

Occuper l'espace en l'absence d'actualité législative

Parlement		Conseil		ETF et ses membres	
		8 octobre 2014	Réunion du Conseil « Transports, Télécommunication et Énergie » (Présidence		

[1144] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

[1145] Après la suspension des travaux de la commission TRAN sous la législature 2009-2014 en mars 2014, les négociations intra-institutionnelles au Parlement qu'un an plus tard. Inversement, alors qu'il est d'usage qu'il l'adopte après le Parlement, le Conseil, sous Présidence italienne du Conseil, adopte sa position de négociation dès octobre 2014.

[1146] Le 1er juillet 2016, la Commission européenne publie un document de travail relatif à la mise en œuvre du Livre blanc de 2011 sur les Transports.

[1147] Le Parlement se saisit de la question du « dumping social » en rédigeant une résolution relative au dumping social dans l'Union européenne.

[1148] Le secrétariat d'ETF lance, le 28 septembre 2015, une initiative citoyenne sur l'Europe sociale dans le secteur des Transports.

			italienne du Conseil) : adoption de l'Orientation générale du Conseil (le Conseil attend désormais que le Parlement adopte sa position de négociation)		
				24 novembre 2014	Résolution d'ETF dénonçant les attaques directes et indirectes du droit et du champ des négociations collectives
3 décembre 2014	1ère réunion des rapporteurs fictifs sous la mandature 2014-2019				
				6 mars 2015	Participation d'ETF à l'audition du CESE concernant la révision à mi-parcours du Livre blanc des Transports de 2011
24 mars 2015	2ème réunion des rapporteurs fictifs sous la mandature 2014-2019				
22 mai 2015	Présentation du rapport Fleckenstein II en commission TRAN				
23 septembre 2015	Réunion des rapporteurs fictifs				
				28 septembre 2015	ETF lance une initiative citoyenne sur l'Europe sociale dans le secteur des Transports
6, 15 et 27 octobre 2015	Réunion des rapporteurs fictifs				

Dans la perspective des négociations intra-institutionnelles au Conseil – les négociations en groupe de travail « transport maritime » du Conseil se poursuivent indépendamment de la suspension des travaux de la commission TRAN – et en vue de la reprise des négociations en commission TRAN sous la mandature 2014-2019, le secrétariat d'ETF publie un communiqué de presse dans lequel il insiste sur la nécessité d'inclure dans le futur règlement des dispositions

relatives aux droits des travailleurs portuaires : « la protection sociale ne peut pas être une option, ces droits devraient être appliqués de manière obligatoire et uniforme à tous les travailleurs employés par les services technico-nautiques ».

Entre l'adoption de l'Orientation générale du Conseil du 8 octobre 2014 et la reprise des négociations en commission TRAN en mars 2015, sans actualité législative liée aux négociations de la proposition du règlement[1149], la Fédération utilise d'autres propositions législatives en cours de négociation et des initiatives non législatives pour recadrer les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » autour de la remise en question des droits sociaux des travailleurs portuaires[1150]. Par exemple, dans le cadre de l'initiative de la Commission sur l'agenda social dans les Transports[1151] et des négociations de la proposition de directive relative aux gens de mer[1152], ETF adopte, le 24 novembre 2014, une résolution qui dénonce « les attaques directes et indirectes du droit et du champ des négociations collectives »[1153]. La Fédération se saisit également de la révision à mi-parcours du Livre blanc des Transports de 2011[1154] pour inscrire le dumping social dans les débats relatifs à la politique des Transports de l'Union européenne. À l'occasion d'une audition organisée le 6 mars 2015 par le Comité économique et social européen (CESE)[1155], le représentant d'ETF souligne ainsi les effets du dumping social sur les conditions de travail des travailleurs des Transports. La Fédération remporte un succès qu'elle peut exploiter dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » en commission TRAN. En effet, Wim van de

[1149] Le Conseil adopte sa position de négociation le 8 octobre 2014 sous Présidence italienne du Conseil. Alors que les rapporteurs fictifs sont tous connus fin septembre 2014, le rapporteur ne fait pas redémarrer les négociations en commission TRAN.

[1150] L'enjeu pour ETF, comme pour d'autres acteurs du secteur portuaire représentés à Bruxelles, est que les préférences que la Fédération défend ne soient pas oubliées pendant le hiatus entre la suspension des travaux de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014 et la reprise des négociations intra-institutionnelles sous la mandature 2014-2021.

[1151] Le 8 mai 2014, la Commission publique une Communication intitulée « L'innovation dans l'économie bleue : réaliser le potentiel de création d'emplois et de croissance de nos mers et océans ». Elle organise, le 24 octobre 2014, une réunion avec les partenaires sociaux du secteur portuaire.

[1152] L'Organisation des ports maritimes européens (ESPO), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), la Fédération des exploitants de ports privés européens (FEPORT) et le Conseil international des dockers (IDC) expriment leurs priorités et leurs attentes concernant l'organisation du dialogue social, le recrutement et l'employabilité des gens de mer, la formation des gens de mer et les conditions de travail et de vie des gens de mer à bord des navires.

[1153] Fédération européenne des travailleurs des Transports (ETF). Seafarer and Docker union leaders warn European Commission over euro ports plans, [en ligne], https://www.etf-europe.org/seafarer-and-docker-union-leaders-warn-european-commission-over-euro-ports-plans/, consulté le 18 octobre 2022.

[1154] Le 10 mars 2015, la Direction générale de la Mobilité et des Transports (DG MOVE) de la Commission a mis en ligne une consultation sur la révision à mi-parcours du Livre blanc. Cette consultation doit permettre à la Commission de déterminer si elle révise en profondeur le Livre blanc de 2011 ou procède à une mise à jour.

[1155] Lors de la session plénière du CESE se déroulant les 22 et 23 avril 2015, il adopte un avis sur la révision à mi-parcours du Livre blanc Transports de 2011. Ni Livre blanc ni l'avis du CESE ne sont contraignants.

Camp (PPE, Pays-Bas) – coordinateur du groupe PPE en commission TRAN, et surtout substitut[1156] de la rapporteure fictive désignée par le groupe PPE dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » – rappelle que l'ouverture à la concurrence des services, dans tous les modes de transport, ne devrait conduire ni au dumping social, ni à des monopoles ou des oligopoles[1157]. La Fédération européenne peut également utiliser des initiatives[1158] de la Commission comme arguments d'autorité dans les négociations du règlement « services portuaires ». Par exemple, à l'occasion de la conférence « Un nouvel élan pour le dialogue social » du 5 mars 2015, le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, déclare que la contribution de la Commission « à la revigoration de la libido européenne (sic) serait de faire en sorte que l'Europe obtienne le statut de triple A social »[1159].

Après la reprise des négociations intra-institutionnelles sous la mandature 2014-2019, le secrétariat d'ETF continue de développer des initiatives adjacentes aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires en lien avec le dumping social. Il lance ainsi, le 28 septembre 2015, une initiative citoyenne[1160] sur l'Europe sociale dans le secteur des Transports, à laquelle le groupe S&D – le groupe du rapporteur – apporte son soutien[1161]. Elle invite la Commission à notamment proposer une législation pour lutter contre les entreprises « boîte aux lettres »[1162] et contre la précarité de l'emploi, à reconnaître et à définir la notion de « dumping social », à réviser la directive relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises – citée par la Commission dans la proposition du règlement « services portuaires » – et à contrôler la mise en œuvre dans le secteur des Transports de la législation actuelle en matière sociale et d'emploi. Le Parlement se saisit de la question du « dumping

[1156] Nous discutons de cette substitution dans le chapitre 7.

[1157] Le projet de rapport de Wim van de Camp (PPE, Pays-Bas) sur la révision à mi-parcours du Livre blanc des Transports de 2011 est publié le 25 mars 2015 et présenté en commission TRAN le 14 avril 2015.

[1158] Le 9 septembre 2015, la Commission présente ses principales propositions sur la période fin 2015 – fin 2016, qui comprennent notamment la convergence des politiques nationales en matière d'emploi et de performance sociale.

[1159] Commission européenne. Conférence avec les partenaires sociaux « Un nouvel élan pour le dialogue social », 5 Mars 2015 - Remarques de clôture du Président Juncker, [en ligne], https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_15_4607, consulté le 18 octobre 2022.

[1160] Le traité de Lisbonne élargit le droit d'initiative indirect en établissant un droit d'initiative citoyenne. Avec ce droit, au moins un million de citoyens, ressortissants d'un « nombre significatif d'États membres » (au moins 7), « peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition ». La Commission n'est toutefois pas obligée de présenter une proposition législative à l'issue de l'initiative citoyenne (règlement n°211/2011 du 16 février 2011).

[1161] Groupe S&D. Soutien S&D à l'initiative citoyenne européenne sur l'équité du transport en Europe, 28 septembre 2015, [en ligne], https://www.socialistsanddemocrats.eu/fr/content/soutien-sd-linitiative-citoyenne-europeenne-sur-lequite-du-transport-en-europe, page consultée le 27 décembre 2022.

[1162] Elles sont établies dans un État membre où leur activité économique est inexistante ou limitée afin de bénéficier du régime fiscal, salarial, etc., avantageux, de cet État membre.

social », la commission de l'Emploi et des Affaires sociales (EMPL) étant désignée pour rédiger une résolution relative au dumping social dans l'Union européenne[1163].

Pendant les négociations intra-institutionnelles au Parlement, la Fédération européenne organise également deux événements au Parlement – une conférence relative au « futur des gens de mer européens », organisée le 21 octobre 2015, et un séminaire sur les priorités sociales dans les ports, qui se tient le 1er décembre 2015, alors que le vote du rapport Fleckenstein en commission TRAN est programmé avant les congés de fin d'année – parrainés par des députés européens du groupe du rapporteur, ou le groupe du rapporteur, associant les droits sociaux aux secteurs portuaire et maritime. Alors que le groupe Verts/ALE organise régulièrement des conférences sur le transport et l'environnement, le groupe S&D en fait de même sur les questions sociales[1164]. En faisant parrainer ses événements par le groupe S&D ou des membres du groupe S&D, ETF exerce une pression supplémentaire sur le rapporteur afin qu'il intègre – ou qu'il maintienne en phase de rédaction des amendements de compromis – à la position de négociation du Parlement des dispositions relatives aux droits des travailleurs portuaires, tandis que plusieurs groupes politiques, en particulier les groupes PPE et ALDE – contestent l'inclusion dans la position de négociation du Parlement d'un nombre « trop important »[1165] de dispositions relatives aux droits sociaux des travailleurs portuaires. Si dans les négociations à huis clos, il réécrit l'article 3 de la proposition relative à la libre prestation de services, complète les articles 4, 6 et 8 conditionnant l'accès au marché des services portuaires et propose aux représentants des groupes politiques avec lesquels il négocie d'inclure des références, dans les considérants et les articles, aux droits des travailleurs portuaires, le rapporteur rappelle publiquement au cours du séminaire que la proposition du règlement « services portuaires » n'est pas l'instrument pour régler les problèmes sociaux dans les ports. De la même manière, en raison de sa qualité de rapporteur, il ne répond pas aux prises de position du coordinateur de son groupe en commission TRAN en faveur de l'inclusion de clauses sociales dans les plans d'investissement, les appels d'offres, les contrats de concession précisant les exigences

[1163] Guillaume Balas (S&D, France) – qui participe au déplacement à Bruxelles de la mobilisation des remorqueurs français dans le cadre des négociations du règlement « services portuaires » – est désigné rapporteur en commission de l'Emploi et des Affaires sociales (EMPL).

[1164] Au-delà de l'organisation de débats publics, les membres du groupe S&D introduisent des amendements à dimension sociale dans les différentes propositions législatives qui sont négociées par les colégislateurs. Par exemple, dans les propositions composant le 4ème paquet ferroviaire, les députés du groupe S&D ont introduit des amendements visant à imposer aux nouveaux concessionnaires de reprendre les travailleurs concernés en cas de transfert de contrat de service public.

[1165] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

minimales que doivent respecter les prestataires de services et les sous-contractants[1166]. Similairement aux négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, la menace d'un recours aux actions contestataires s'accompagne d'un travail de recadrage des enjeux des négociations. Si les organisations représentant les travailleurs portuaires délaissent les actions contestataires au profit du lobbying institutionnel sous l'effet de l'édulcoration des dispositions relatives à la libéralisation, les actions contestataires – même à l'état de menace – jouent à nouveau le rôle de levier de négociation et permettent au lobbying institutionnel de porter ses fruits.

La menace d'un recours aux actions contestataires permet également à des organisations nationales de s'arroger une place dans les négociations d'une proposition législative européenne en leur donnant accès aux acteurs administratifs et politiques nationaux et en donnant du poids à leurs demandes.

L'obtention d'une place dans les négociations : l'exemple des remorqueurs français

Cette partie examine comment des acteurs nationaux obtiennent que leurs préférences soient intégrées à la position de négociation du Parlement alors qu'ils portent des revendications nationales, et que leurs représentants sont détenteurs de ressources faiblement européanisées – leurs connaissances des négociations intra- et interinstitutionnelles sont limitées, et alors qu'ils se mobilisent à un stade avancé des négociations, ils ne détiennent pas de réseau à Bruxelles et ne sont pas connus des acteurs administratifs et politiques européens – mais adaptées à l'espace administratif et politique européen.

Alors que les services de remorquage sont couverts par le champ d'application du volet « libéralisation » de la proposition initiale de la Commission, le règlement « services

[1166] Ce séminaire laisse entrapercevoir les luttes internes au groupe S&D, qui culminent avec l'abstention du coordinateur du groupe S&D lors du vote en commission TRAN du mandat de négociation, permettant le déclenchement des négociations interinstitutionnelles. Déjà, lors de la conférence du 21 octobre 2015, Ismaël Ertug (S&D, Allemagne) indiquait déjà que « tous les modes de transport doivent être concernés par une législation sociale » et que l'Union européenne « devrait s'attaquer aux problèmes touchant le secteur maritime : les contrats, les entreprises boîtes aux lettres et pavillon de complaisance ».

portuaires » publié au Journal Officiel de l'Union européenne (JOUE)[1167] comprend des dispositions spécifiques concernant les services de remorquage, s'appliquant également aux services de lamanage. Le considérant 17 stipule que « les États membres devraient informer la Commission avant toute décision d'imposer une condition de pavillon aux bateaux utilisés principalement pour des opérations de remorquage et de lamanage. Il convient que cette décision soit non discriminatoire, soit fondée sur des motifs transparents et objectifs et qu'elle ne crée pas d'entraves disproportionnées à l'entrée sur le marché »[1168]. Similairement, l'article 4, paragraphe 3, prévoit que « lorsqu'un État membre juge nécessaire d'imposer une condition de pavillon pour garantir le respect total du paragraphe 2, point g), en ce qui concerne les bateaux utilisés principalement pour les opérations de remorquage et de lamanage dans les ports situés sur son territoire, il informe la Commission de sa décision avant la publication de l'avis de contrat ou, en l'absence d'avis de contrat, avant d'imposer des conditions de pavillon »[1169]. La Commission laissait déjà dans sa proposition de directive de 2001 la possibilité aux États membres d'« exiger que les fournisseurs de services portuaires soient établis dans la Communauté et que les navires utilisés exclusivement pour la fourniture de services portuaires soient enregistrés dans un État membre et battent pavillon d'un État membre »[1170]. Si les services de remorquage et de lamanage sont toujours couverts par le volet « libéralisation », les autorités compétentes des États membres peuvent imposer une condition de pavillon aux navires utilisés pour les services de remorquage et de lamanage dans les ports situés sur leur territoire. Cette disposition permet que les travailleurs portuaires soient couverts par le droit social de l'État membre dans lequel ils travaillent, l'entreprise qui les emploie devant être juridiquement déclarée dans l'État membre dans lequel elles prestent des services techniques nautiques. Par conséquent, l'ajoute de cette disposition permet de limiter les risques que les prestataires historiques soient concurrencés par de nouveaux entrants proposant des prestations moins chères en enregistrant leur entreprise dans des pays où le droit du travail est moins contraignant.

[1167] Union européenne. Règlement (UE) 2017/352 du 15 février 2017 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports, 15 février 2017.

[1168] Union européenne. Règlement (UE) 2017/352 du 15 février 2017 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports, 15 février 2017.

[1169] *Ibid*.

[1170] Union européenne. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires (2001/C 154 E/30), 14 février 2001.

Cette partie montre comment, en dépit d'une mobilisation tardive au niveau national et à Bruxelles les organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) obtiennent l'introduction d'une disposition spécifique aux services de remorquage. Elle examine également comment, alors qu'il s'efforce de dénationaliser la mobilisation de l'un des deux membres français d'EBA qu'il représente à Bruxelles (chapitre 5), le « permanent » représentant ses intérêts en renationalise les enjeux afin que le lamanage soit également couverts par cette disposition.

Les organisations syndicales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires)– la Fédération des officiers de la marine marchande Ugict CGT (FOMM Ugict CGT) et la Fédération nationale des syndicats maritimes (FNSM CGT) – ne se mobilisent qu'à un stade avancé des négociations : deux ans et demi après la publication de la proposition du règlement « services portuaires », alors que le Conseil a déjà adopté sa position de négociation en vue des trilogues, et que le rapporteur et les rapporteurs fictifs négocient les amendements de compromis en commission TRAN. Dans le chapitre précédent, nous relevions qu'en raison de l'atténuation des dispositions relatives à libéralisation de la proposition – suppression de l'auto-assistance, exclusion des manutentionnaires de marchandises du volet « libéralisation », aménagement de l'accès au marché des services portuaires – la secrétaire politique chargée de la section « dockers » au sein d'ETF parvenait difficilement à intéresser et à mobiliser les membres de la section autres que les organisations représentant les manutentionnaires de marchandises. En effet, en raison de l'édulcoration des dispositions relatives à la libéralisation, les autres membres de la section « dockers » sous-estiment la portée de la proposition du règlement « services portuaires ». De plus, avec l'arrêt, en mars 2014, des négociations en commission TRAN, plusieurs considèrent la proposition de règlement comme « enterrée »[1171], d'autant que sous la mandature 2014-2019 le rapporteur temporise la reprise des négociations[1172]. Cet extrait d'entretien met en évidence que leur éloignement de Bruxelles et leur connaissance limitée du processus décisionnel participent également à ce que les organisations syndicales représentant les remorqueurs français ne s'impliquent pas dans les négociations.

[1171] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

[1172] Il s'écoule quasiment un an entre la suspension des travaux de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014 (18 mars 2014) et la reprise des négociations sous la mandature 2014-2019 (mars 2015).

> Ce règlement a été un peu enterré par Knut Fleckenstein – par le rapporteur – pour la question des aides d'État. Puis, après il est ressorti en début de mandature [2014-2019]. Donc il [le rapporteur] a reproposé un nouveau rapport [le rapport Fleckenstein II sous la mandature 2014-2019]. Ce rapport [le projet de rapport Fleckenstein I négocié lors de la mandature 2009-2014], les partenaires sociaux pensaient qu'il était enterré. Et quand ils l'ont vu ressorti, ils ont été assez préoccupés… Après, c'est vrai aussi que la compréhension du processus décisionnel européen par les partenaires sociaux nationaux – enfin français, et là en l'occurrence on était essentiellement en relation avec la CGT – est assez difficile pour eux parce qu'il y a plusieurs acteurs : il y a le Conseil, il y a le Parlement, il y a la Commission. Et puis, c'est [la libéralisation des services portuaires] comme un vieux serpent de mer, qui remonte sa tête. [Cette fois], ils ont compris que cela allait être un peu plus sérieux. Je pense aussi que la Fédération européenne des travailleurs, ETF, qui regroupe les différentes Fédérations nationales par secteur, a fait son job d'une certaine manière en alertant leurs membres que ce texte allait être retravaillé au Parlement européen, et, que là, ça allait être sérieux, que l'objectif était d'arriver à une première lecture, à des trilogues et à un texte publié au Journal officiel[1173].

En dépit des sollicitations de la secrétaire politique de la section « dockers » depuis la publication de la proposition, elles ne saisissent les enjeux que lorsqu'elle les interpelle à la publication, le 13 mai 2015, du projet de rapport Fleckenstein II[1174]. Elles se mobilisent dans un premier temps au niveau national avant de déplacer leur action à Bruxelles tout en continuant d'agir auprès des acteurs administratifs et politiques nationaux. Au niveau national, les organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) usent de concert la menace de déployer des actions contestataires (grèves, blocages des ports) auxquelles elles recourent déjà dans le cadre des négociations avec les autorités portuaires[1175], et des modes d'action adaptés à l'espace politique et administratif national. Dans le champ de l'eurocratie, sur les conseils et avec l'aide d'un acteur institutionnel européen, elles

[1173] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D.

[1174] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

[1175] Le Figaro. Remorquage : menace de grève, 1er mai 2008, [en ligne], https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/05/01/01011-20080501FILWWW00047-remorquage-menace-de-greve.php, (page consultée le 27 décembre 2022).

En réponse au préavis de grève déposé le 1er mai par plusieurs organisations syndicales françaises représentant des remorqueurs (travailleurs portuaires), l'agrément délivré à la compagnie de remorquage prestant dans le port du Havre qu'elles accusent « de concurrence déloyale » est suspendu.

Le Figaro. Ports/remorquage : grève annulée, 2 mai 2008, [en ligne], https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/05/02/01011-20080502FILWWW00296-portsremorquage-greve-annulee.php, (page consultée le 27 décembre 2022).

délaissent les modes d'action contestataires au profit d'une forme professionnalisée et bureaucratique d'action dominante dans le champ de l'eurocratie.

Appui des formes bureaucratisées d'action par la menace du recours à des actions contestataires

Si les autorités françaises soutiennent les amendements déposés en commission TRAN sous la mandature 2009-2014 excluant les services de remorquage du volet « libéralisation », elles font primer l'exclusion du pilotage maritime (cf. chapitre 5). À la suite de la mobilisation des organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français, l'exclusion des services de remorquage du volet « libéralisation » devient également une ligne rouge des autorités françaises dans le cadre des négociations interinstitutionnelles[1176].

Dans un premier temps, afin d'obtenir le soutien des autorités françaises à l'exclusion des services de remorquage du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires », les organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) se mobilisent au niveau national en entremêlant les actions relevant du lobbying institutionnel et les actions contestataires.

D'un côté, les organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) recourent à des modes d'action qu'elles emploient déjà dans le cadre des négociations avec les autorités portuaires et les acteurs administratifs et politiques nationaux. Ainsi, elles menacent le gouvernement français de déclencher des mouvements de grève dans les ports, et les permanents syndicaux emploient le registre de la dénonciation lorsqu'ils s'expriment au nom de leur organisation. Ce registre consiste notamment à recourir au blâme et à la polémique ; ceux qui l'utilisent dénoncent une situation en visant une cible particulière de manière à la faire modifier et font appel à plusieurs tons (ton sérieux, indignation pitié). Saisissant la presse locale, nationale et spécialisée pour donner de la visibilité à leur

[1176] Dans la note du SGAE du 12 octobre 2015, les autorités françaises « estiment que les autres services portuaires [que le pilotage, le dragage et le remorquage] ne peuvent, le cas échéant, relever de ce règlement ».

action[1177], les permanents syndicaux, afin que le gouvernement français soutienne l'exclusion des services de remorquage du champ d'application (changer la situation), accusent ses représentants à Bruxelles de ne pas défendre les intérêts des acteurs français du secteur portuaire (dénoncer) : les organisations syndicales représentant les remorqueurs (travailleurs portuaires) « ont déjà le soutien de plusieurs députés de droite et de gauche, mais pas du gouvernement qui reste évasif sur le sujet »[1178] ; les secrétaires généraux de deux organisations syndicales, « tous deux signataires de la lettre adressée au président de la République, souhaitent connaître « la position du gouvernement » et « espèrent son soutien[1179] » » ; « les syndicats ont décidé de se mobiliser pour faire entendre leur voix auprès de la classe politique, « dont on a un peu de mal à comprendre le peu de réaction »[1180]. Ils protestent publiquement contre la remise en cause des droits sociaux par le règlement (indignation)[1181]. Par exemple, dans une interview avec un journal français des secteurs portuaire et maritime, un représentant d'une des organisations syndicales représentant les remorqueurs français déclare que les remorqueurs français ne peuvent pas accepter « un changement qui ouvrira le champ au dumping social, aux pavillons de complaisance, qui dépendent d'États dont la réputation en matière de transparence financière est plus que douteuse »[1182]. La menace du recours aux répertoires d'action contestataires permet aux organisations syndicales représentant les remorqueurs (travailleurs) français d'obtenir un rendez-vous en juin 2015 avec le conseiller « mer » du cabinet du Secrétaire d'État en charge des Transports. Ce rendez-vous ne produit pas d'effet comme le montre la note du SGAE du 23 juin 2015 : elle ne mentionne pas le service de remorquage. Par conséquent, les organisations syndicales représentant les remorqueurs français recourent à nouveau au registre de la

[1177] France 3 Haute-Normandie. Le Havre : lamaneurs et remorqueurs vont-ils bloquer le port ?, [en ligne], https://france3-regions.francetvinfo.fr/normandie/pays-caux/havre/havre-lamaneurs-remorqueurs-vont-ils-bloquer-port-843101.html, consulté le 17 octobre 2022.

Le Marin. Remorquage :la CFE-CGC monte au créneau, [en ligne], https://lemarin.ouest-france.fr/secteurs-activites/shipping/23220-remorquage-la-cfe-cgc-monte-au-creneau, consulté le 17 octobre 2022.

[1178] France 3 Haute-Normandie. Le Havre : lamaneurs et remorqueurs vont-ils bloquer le port ?, [en ligne], https://france3-regions.francetvinfo.fr/normandie/pays-caux/havre/havre-lamaneurs-remorqueurs-vont-ils-bloquer-port-843101.html, consulté le 17 octobre 2022.

[1179] L'antenne, les transports au quotidien. Remorquage : les fédérations de navigants CGT demandent la position du gouvernement, [en ligne], https://www.lantenne.com/Remorquage-Les-federations-de-navigants-CGT-demandent-la-position-du-gouvernement_a27057.html, consulté le 17 octobre 2022.

[1180] Mer et Marine, l'actualité maritime. Règlement portuaire : le remorquage ne veut pas être oublié, [en ligne], https://www.meretmarine.com/fr/content/reglement-portuaire-le-remorquage-ne-veut-pas-etre-oublie, consulté le 17 octobre 2022.

[1181] En comparaison avec les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » trouvent peu d'échos dans la presse nationale française : quelques articles sont publiés dans la presse sectorielle (Le Marin.fr, meretmarine.com, etc.) ou les publications locales des territoires dans lesquels les ports sont implantés (paris-normandie.fr, etc.). Ils correspondent à des interviews données par des représentants des prestataires de services techniques nautiques qui sollicitent la presse pour diffuser leur cadrage et interpeller les acteurs administratifs et politiques nationaux.

[1182] L'antenne, les transports au quotidien. Remorquage : les fédérations de navigants CGT demandent la position du gouvernement, [en ligne], https://www.lantenne.com/Remorquage-Les-federations-de-navigants-CGT-demandent-la-position-du-gouvernement_a27057.html, consulté le 17 octobre 2022.

dénonciation en adressant deux courriers dont elles rendent le contenu public par voie de presse : l'un[1183] adressé au Président de la République[1184] (4 octobre 2015) sollicite le soutien du gouvernement français, l'autre destiné au Secrétaire d'État chargé des Transports, Alain Vidalies (18 octobre 2015) demande l'exclusion du remorquage de la proposition du règlement « services portuaires ». Elles les accompagnent d'un avertissement : en absence de réponse à ces courriers, ils déclencheront des mouvements de grève dans les ports français[1185]. Afin de donner de la tangibilité à ces menaces, les organisations syndicales représentant les remorqueurs de plusieurs ports annoncent convoquer leur Assemblée générale[11861187]. Ces courriers, assortis à un appel à la grève, leur permettent d'obtenir un nouveau rendez-vous avec le cabinet du Secrétaire d'État chargé des Transports, cette fois en présence du directeur de cabinet. En amont de ce rendez-vous, les organisations syndicales représentant les remorqueurs (travailleurs) français exercent à nouveau une pression sur les autorités françaises par voie de presse. Dans une interview avec un journal de la presse spécialisée française[1188], opportunément parue quelques jours avant le rendez-vous[1189], le capitaine d'une entreprise de remorquage – reprenant les éléments de langage préparés par la secrétaire politique d'ETF chargée de la section « dockers » – insiste sur le fait que les remorqueurs participent à la sécurité des opérations portuaires et assurent, à cet effet, des missions de service public[1190].

D'un autre côté, les organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) déploient des modes d'action ajustés à l'espace administratif et politique national. S'appuyant sur des ressources qu'elles détiennent déjà, elles activent leurs réseaux d'élus locaux, pour obtenir le soutien de députés français issus de la majorité présidentielle, et par capillarité, des autorités françaises. Par le biais des représentants du

[1183] Ce courrier est signé par le Secrétaire général de la FOMM-UGICT CGT, ainsi le Secrétaire général de FNSM CGT.

[1184] L'antenne, les transports au quotidien. Remorquage : les fédérations de navigants CGT demandent la position du gouvernement, [en ligne], https://www.lantenne.com/Remorquage-Les-federations-de-navigants-CGT-demandent-la-position-du-gouvernement_a27057.html, consulté le 17 octobre 2022.

[1185] Ils indiquent déposer un mouvement de grève à partir du 23 octobre 2015.

[1186] L'Assemblée générale des remorqueurs de Marseille-Fos est convoquée le 23 octobre 2015 alors que celle des remorqueurs du Havre doit se réunir les 27-29 octobre 2015.

[1187] À ce stade des négociations, les organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) ont déplacé leur mobilisation à Bruxelles.

[1188] Mer et Marine, l'actualité maritime. Règlement portuaire : le remorquage ne veut pas être oublié, [en ligne], https://www.meretmarine.com/fr/content/reglement-portuaire-le-remorquage-ne-veut-pas-etre-oublie, consulté le 17 octobre 2022.

[1189] Ce rendez-vous est organisé le 6 novembre 2015.

[1190] Le journaliste commente qu'« insister sur la mission de service public […] sera sans doute le meilleur moyen de faire sortir le remorquage du champ d'application du règlement, rappelant que les pilotes maritimes ont fait usage de ce même argument et ont été exclus du volet « libéralisation » de la proposition de « règlement ».

syndicat CGT de la société de remorquage du Havre, les organisations syndicales représentant les remorqueurs français sollicitent deux députées françaises, élues du département la Seine-Maritime[1191] : Estelle Grelier, secrétaire de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et ancienne députée européenne[1192], et Catherine Troalic, membre de la commission des affaires économiques. Comme elle l'avait fait pour les pilotes maritimes dans le cadre de la rédaction du rapport de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, Estelle Grelier soutient les remorqueurs français. Alors que l'Assemblée nationale a déjà adopté, le 21 juillet 2015, son rapport sur la proposition de règlement de 2013[11931194], elle fait adopter en urgence, une résolution demandant « que les services de remorquage soient explicitement exclus du champ d'application du projet de règlement, étant d'abord liés, comme les activités de pilotage, à la sécurité portuaire »[1195]. La résolution n'est pas légalement contraignante pour le gouvernement français. Néanmoins, soutenues par des députées de la majorité, les organisations représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) peuvent s'en servir comme argument d'autorité/ressource dans leurs négociations avec les acteurs administratifs et politiques nationaux. Finalement, les autorités françaises indiquent aux députés européens français dans la note du SGAE du 12 octobre 2015 que l'exclusion du remorquage au même titre que le pilotage maritime constitue une ligne rouge. Les allers-retours entre lobbying institutionnel et actions contestataires permettent ainsi aux organisations syndicales représentant les remorqueurs d'accéder aux acteurs administratifs et politiques nationaux et d'obtenir le soutien des autorités françaises dans les négociations interinstitutionnelles[1196].

[1191] Estelle Grelier est élue de Fécamp (Seine-Maritime (76)). Catherine Troalic est élue du Havre (Seine-Maritime (76)).

[1192] Députée européenne entre 2009 et 2012, membre titulaire de la commission des Budgets et membres suppléantes de la commission de la Pêche.

[1193] Dans le cadre du contrôle de subsidiarité, les Parlements nationaux des 28 États membres peuvent, dans un délai de huit semaines, présenter un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet d'acte législatif n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

[1194] Assemblée nationale française. Rapport d'information n°1154 déposé par la commission des affaires européennes sur l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, présenté par Madame Danièle Auroi, et enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2013.

https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/europe/rap-info/i1154.pdf

[1195] Assemblée nationale française. Texte adopté n°580. Résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports (COM [2013] 296 final). 6 septembre 2015.

https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/europe/rap-info/i1154.pdf

[1196] La note du SGAE du 4 mai 2015, acheminée aux députés européens français avant la publication du projet de rapport Fleckenstein II, et la note du SGAE du 23 juin 2015, envoyée aux députés européens français après la publication du projet de rapport Fleckenstein II et avant la date limite pour soumettre les amendements au projet de rapport ne mentionnent pas les remorqueurs.

Si leurs préférences sont soutenues par les autorités françaises, une des élues de leur réseau national[1197], également députée européenne siégeant au sein d'une autre commission parlementaire que la commission TRAN, chargée de rédiger la position de négociation du Parlement, leur conseille – et les aide – de se mobiliser à Bruxelles pour obtenir le soutien du Parlement en vue des trilogues[1198].

Abandon des modes d'action contestataires en se déplaçant à Bruxelles

Alors que les amendements de compromis ne couvraient initialement pas les services de remorquage, en dépit du lobbying effectué par le secrétaire général de l'Association européenne des entreprises de remorquage (ETA), les organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français, qui se mobilisent pour faire exclure les services de remorquage du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires », obtiennent de la commission TRAN que les autorités compétentes des États membres puissent imposer que le pavillon des navires[1199] utilisés pour effectuer le lamanage et le remorquage battent pavillon de l'État membre dans lequel ces services sont prestés[1200]. Ce faisant, la commission TRAN reprend une disposition des propositions de directive de 2001 et de 2004[1201].

[1197] Elle est également Secrétaire nationale chargée de la mer et du littoral du Parti socialiste entre 2005 et 2008 et conseillère régionale de Bretagne jusqu'en 2014.

[1198] Si les autorités françaises soutiennent l'exclusion du remorquage du volet « libéralisation », la position de négociation du Conseil est déjà adoptée de telle sorte qu'elles ne peuvent la défendre qu'au stade des négociations interinstitutionnelles. Pour que l'exclusion du remorquage soit discutée lors des négociations interinstitutionnelles, il faut qu'elle soit intégrée à la position de négociation du Parlement.

[1199] Le pavillon recouvre deux dimensions. Il existe un pavillon « matériel » qui correspond au drapeau affiché à l'arrière des navires ainsi qu'un pavillon « juridique » qui désigne la nationalité du navire qui correspond à l'État dans lequel il est immatriculé : la nationalité du navire ne se confond pas avec celle du propriétaire du navire. De la même manière, la nationalité du navire peut être différente de celle de l'équipage.

[1200] Amendement 75 de la position de négociation du Parlement.

Union européenne. Parlement européen. Amendements du Parlement européen, adoptés le 8 mars 2016, à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, 2016.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0069_FR.pdf

[1201] À l'article 2, paragraphe 4 de la proposition de directive de 2001 et à l'article 2, paragraphe 7 de la proposition de directive de 2004, la Commission dispose que « les États membres peuvent exiger que les fournisseurs de services portuaires soient établis dans la Communauté et que les navires utilisés exclusivement pour la fourniture de services portuaires soient enregistrés dans un État membre et battent pavillon d'un État membre. Alors que ce problème n'avait pas été soulevé lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004, des représentants des intérêts d'acteurs des secteurs portuaire et maritime critiquent l'abscondité de l'amendement de la commission TRAN argumentant que les navires utilisés pour la prestation de services techniques nautiques ne seraient pas armés.

Les représentants des intérêts des remorqueurs français à Bruxelles se mobilisent à Bruxelles alors que le rapporteur et les rapporteurs fictifs rédigent les amendements de compromis et que le Conseil a déjà adopté sa position de négociation. Par conséquent, pour que l'exclusion du remorquage atteigne les négociations interinstitutionnelles, il faut qu'elle soit, en premier lieu, reprise dans les amendements de compromis. Les amendements de compromis sont rédigés à partir des amendements déposés en commission TRAN. Or, seuls deux amendements déposés en commission TRAN proposent d'exclure le remorquage du champ d'application de la proposition[1202] et deux amendements du volet « libéralisation »[1203]. Sous la mandature 2014-2019, l'exclusion des services de remorquage ne bénéficie pas d'une coalition suffisamment large – eu égard aux groupes politiques et aux États membres des députés ayant déposé ces amendements – pour être reprise dans les amendements de compromis[1204]. De plus, alors que des députés européens se servent de l'exclusion des services de manutention de marchandises du volet « libéralisation » pour proposer le rejet de la proposition du règlement « services portuaires », le rapporteur refuse, comme sous la mandature 2009-2014, d'exclure des services portuaires du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires », et d'autres services techniques nautiques du volet « libéralisation » que le pilotage. Avant que les organisations syndicales représentant les remorqueurs français ne déplacent leur mobilisation à Bruxelles, la première version des amendements de compromis que fait circuler le rapporteur ne couvre donc pas les services de remorquage.

Par conséquent, la fenêtre d'opportunité des organisations syndicales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) est réduite d'autant que leur mobilisation intervient à un stade avancé de la procédure de codécision où les négociations se déroulent à huis clos et qu'elles portent une revendication nationale. Effectuer du lobbying pendant les négociations des amendements de compromis nécessite d'avoir entretenu des relations de travail sur le temps long avec les bureaux du rapporteur et des rapporteurs fictifs. Par exemple, les amendements de compromis ne sont pas publiés sur le site Internet du Parlement. Par conséquent, les représentants d'intérêts ne peuvent les consulter ni par le biais de l'œil législatif ni par le biais du registre des documents du Parlement. Ils ne sont échangés quasiment qu'entre

[1202] Amendement 254 de Lucy Anderson (S&D, Royaume-Uni) et de Theresa Griffin (S&D, Royaume-Uni) et amendements 255 de Keith Taylor (Verts/ALE, Royaume-Uni) et de Karima Delli (Verts/ALE, France).

[1203] Amendement 535 de Lucy Anderson (S&D, Royaume-Uni), de Theresa Griffin (S&D, Royaume-Uni), de Keith Taylor (Verts/ALE, Royaume-Uni) et de Karima Delli (Verts/ALE, France) et amendement 536 de Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy (S&D, France) et d'Isabelle Thomas (S&D, France).

[1204] Ces amendements ayant été déposés par six députés de deux groupes (S&D et Verts/ALE) et de deux États membres (France et Royaume-Uni).

le rapporteur et les rapporteurs fictifs[1205]. Pour les obtenir, les représentants d'intérêts doivent avoir entretenu des relations de travail sur le temps long avec les bureaux du rapporteur et des rapporteurs fictifs, voire, en fonction de la pratique de ces derniers, des membres de leur groupe respectif siégeant en commission TRAN. Or, les organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) et leurs représentants ne sont pas connus des acteurs institutionnels participant aux réunions des rapporteurs fictifs.

Tout en continuant à se mobiliser au niveau national en entremêlant le lobbying institutionnel et les actions contestataires, les organisations syndicales représentant les remorqueurs français déplacent leur mobilisation. Or, leurs représentants ne détiennent pas d'expérience préalable dans la représentation d'intérêts à Bruxelles en dehors des actions conduites dans le cadre d'ETF. Soumis à des contraintes temporelles, leur apprentissage des ressorts de la représentation d'intérêts à Bruxelles se trouve accéléré[1206].

L'élue de leur réseau national, également députée européenne siégeant en commission de la Pêche, concourt au déplacement de leur mobilisation à Bruxelles en sollicitant et en passant le relais à la députée européenne française du groupe S&D siégeant en commission TRAN. Ces deux députées européennes collaborent déjà avant la mobilisation des organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Par exemple, elles ont cosigné des amendements en commission TRAN visant à exclure plusieurs services techniques nautiques du champ d'application de la proposition de règlement et/ou du volet « libéralisation », dont les services de remorquage. Bien qu'initialement, le secteur portuaire ne relève pas de ses sujets[1207], la députée européenne française du groupe S&D membre de la commission TRAN négocie avec le rapporteur pour inclure l'exclusion du remorquage à la

[1205] L'assistant parlementaire d'une députée européenne du groupe du rapporteur, siégeant en commission TRAN, indique que les représentants d'intérêts sont parfois plus informés du déroulement des négociations que les députés européens, si ceux-ci ne sont pas rapporteur ou rapporteur fictif. Cet assistant a déjà reçu des amendements de compromis de représentants d'intérêts qu'il n'aurait pas reçus, ou qu'il a reçus plus tard, sa députée ne faisant pas partie de l'équipe de négociation.

[1206] Grossman, Emiliano, « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire », *Revue française de science politique*, volume 53, n°5, 2003, pp.737–760.

[1207] Ancienne administratrice du Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF) au sein duquel elle était Présidente de la commission des Investissements, elle est davantage intéressée par la mobilité urbaine. Par ailleurs, lorsqu'elle est sollicitée par son homologue pour défendre les intérêts des remorqueurs français, son programme de travail est rempli par les travaux liés aux négociations du 4ème paquet ferroviaire, négocié concomitamment à la proposition du règlement « services portuaires » : elle est rapporteure fictive du groupe S&D sur le règlement relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer et sur le règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

position de négociation du Parlement. Le soutien des élus français socialistes nationaux et du gouvernement français à l'exclusion des services de remorquage du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires » participe à ce qu'elle endosse cette position de négociation dans le cadre des négociations intra- et interinstitutionnelles.

> [Les remorqueurs] n'avaient personne à leur disposition pour faire ce travail de lobbying, d'influence, parce que sans juger sur le fond et ce sur quoi on essaie d'influer, mais en tout cas, ils n'avaient pas les moyens. […] Et pourquoi eux, plutôt qu'un autre service portuaire ? Parce que tous les autres services portuaires, les lamaneurs, ils avaient déjà un cabinet de consultants, ils avaient déjà quelqu'un qui est très efficace, qui travaillait dessus et connaissait très bien la maison du Parlement européen. Donc ils avaient déjà un relais important. […] C'est avec eux qu'on a traité parce que les remorqueurs étaient les plus impactés. Parce qu'il y a plus de remorqueurs que de lamaneurs. Et les lamaneurs, c'est différent, parce que les bateaux, ce sont des petits bateaux. Ils font rentrer les grands bateaux dans le port alors que les remorqueurs, ils sont plus en amont. Bon bref. Mais il y a eu… on les a plus aidés dans leur campagne parce qu'aussi déjà, c'était avec eux, qu'on était les plus en ligne, mais même avec les … mais ce n'est pas vraiment ça en fait. On les a plus aidés aussi parce que ce sont eux aussi qui sont passés par les députés nationaux parce qu'il y a une connivence qui est forte entre les députés de la même famille qu'ils soient européens ou nationaux. Et donc du coup, quand des collègues au national nous alertent sur un sujet, bah ça devient une priorité. Et donc c'est devenu un sujet prioritaire[1208].

L'assistant parlementaire de cette députée européenne contribue à l'adaptation de la stratégie de représentation des organisations syndicales représentant les remorqueurs français. Il les aide à délaisser la « scandalisation » au profit de l'« expertise »[1209]. Son soutien leur permet de sauter la période d'ajustement de leurs pratiques[1210]. Il transmet aux représentants des intérêts des remorqueurs français à Bruxelles des connaissances sur le fonctionnement des négociations intra- (rédaction des amendements de compromis, réunion des rapporteurs fictifs) et interinstitutionnelles (déroulement des trilogues, sollicitation des autorités nationales pour obtenir des informations et soutenir leurs préférences). En outre, il leur inculque les savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles. Par exemple, pour communiquer leurs préférences,

[1208] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D.

[1209] Offerlé, Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt,* Paris, Montchrestien, 1998.

[1210] Grossman, Emiliano, « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire », *Revue française de science politique*, volume 53, n°5, 2003, pp.737–760.

il leur suggère de rédiger un papier de position, et leur enseigne comment le rédiger. Surtout, il leur prodigue également des conseils pour représenter leurs intérêts au stade des négociations auquel ils se mobilisent. À cet effet, il leur conseille d'entreprendre des actions pour dénationaliser leur mobilisation – les organisations qu'ils représentent se sont mobilisées au niveau national et l'exclusion des services de remorquage est défendue en commission TRAN par une députée européenne française – et obtenir le soutien d'autres groupes politiques afin que l'exclusion du remorquage soit intégrée à la position de négociation du Parlement. En effet, lorsqu'ils déplacent leur mobilisation à Bruxelles, l'exclusion des services de remorquage du champ d'application de la proposition de règlement constitue un enjeu franco-français soutenu par la délégation française du groupe S&D. Dans cette perspective, il identifie pour eux, et les encourage à solliciter les députés européens français de la commission TRAN d'autres groupes politiques[1211], les coordinateurs des groupes politiques en commission TRAN, le rapporteur et les rapporteurs fictifs. Afin de dénationaliser les enjeux de leur mobilisation et de les universaliser, un représentant de l'une des organisations syndicales représentants les remorqueurs français participe à un événement relatif aux gens de mer du 21 octobre 2015 coparrainé par deux députés européens du groupe S&D, dont l'une participe au déplacement de la mobilisation des organisations représentant les remorqueurs français à Bruxelles. Au cours de cet événement, il établit des parallèles – comme ETF et ITF lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004 – entre les travailleurs portuaires et les gens de mer. Le soutien apporté par cet assistant aux représentants des intérêts des remorqueurs français dépasse les fonctions dévolues usuellement aux assistants parlementaires[1212], et les relations observées entre le bureau des députés européens et les représentants d'intérêts[1213]. Le rôle endossé par cet assistant parlementaire se comprend au regard de son parcours professionnel[1214] et celui de la députée européenne[1215] pour laquelle il travaille.

[1211] Ils rencontrent ainsi les assistants parlementaires de plusieurs députés français : un député européen membre du groupe PPE, un des vice-présidents de la commission TRAN, et la députée européenne coordinatrice du groupe Verts/ALE en commission TRAN. Un député français soutient les remorqueurs dans la mesure où l'intersyndicale des remorqueurs du port implanté dans sa circonscription a annoncé qu'elle suivrait un mouvement de grève si le gouvernement français ne soutenait pas l'exclusion du remorquage au niveau européen.

[1212] Cet assistant parlementaire accomplit des tâches que réalisent des cabinets de lobbying et qu'ils facturent à leurs clients.

[1213] Sébastien Michon, *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Larcier-Promoculture, 2014, 240p.

Laurens, Sylvain. « Les eurodéputés assiégés par les lobbys ? », *La Pensée*, volume 389, n°1, 2017, pp. 7-17.

[1214] Dans son curriculum vitae, l'assistant parlementaire en charge du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » valorise son profil « militant au Parti socialiste (PS)/activiste au Parti socialiste européen (PSE) ».

[1215] Dans sa biographie, la députée européenne indique qu'elle est militante au PS depuis 1995. Au sein du PS, elle a été Secrétaire de la section du PS d'une commune d'Île-de-France pendant 7 ans, membre des instances nationales et du Conseil national du PS. Entre 2001 et 2004, elle est Présidente du groupe socialiste et adjointe au

La division du travail, que met avant cette « permanente » de la représentation d'intérêts à Bruxelles, entre le secrétariat des organisations européennes et les organisations nationales leur étant affiliées participe à ce que les représentants des organisations nationales – auxquels il est demandé de partager leur expertise « de terrain » et de diffuser le cadrage construit par l'organisation européenne – ne maîtrisent pas les savoir-être et les savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles.

> Nos membres sont très occupés au niveau national. Tout le monde ne va pas lire la position [de l'association] dans le détail, c'est pourquoi elle doit être claire, aller droit au but, courte, avec tous les éléments dont ils pourraient avoir besoin s'ils devaient effectuer du lobbying. Beaucoup d'entre eux [des membres d'ETF] sont là depuis quelque temps, donc ils le font [du lobbying]. De mon expérience, nous avons des membres qui ont une expérience dans le domaine juridique. Nous avons donc des membres, en particulier, les syndicats les plus gros, qui ont des *policy officer* chargés des relations internationales, qui sont censés savoir comment ça marche. Ils peuvent être formés également. Vous avez souvent des délégations qui viennent ici visiter le Parlement, Bruxelles, les institutions ; nous expliquons ce que nous faisons. Bien sûr, ils paient leurs cotisations pour que nous soyons ici ; nous avons des connaissances ici. De manière générale, je dirais que certains d'entre eux ont peu de connaissances [concernant le fonctionnement des institutions européennes]. Ce dont nous avons besoin d'eux, ce sont leurs connaissances techniques et le poids de leur positionnement au niveau national. […] Nous avons de bonnes expériences de nos membres, les travailleurs des opérations de remorquage et de lamanage. Au début, c'était difficile, mais lorsque vous réussissez à les convaincre, vous pouvez vraiment avoir une réelle expérience technique, et non pas juste politique[1216].

S'ils ont besoin de l'aide de cet assistant parlementaire pour être opérationnel immédiatement au regard du stade des négociations auquel ils se mobilisent, les représentants des intérêts des remorqueurs français à Bruxelles ne sont pourtant pas dénués de ressources : outre leur expérience acquise au travers des négociations au niveau national avec les autorités portuaires et les autorités nationales, la Fédération européenne des travailleurs des Transports fournit des formations à ses membres et leur envoie des éléments de langage qu'ils peuvent utiliser dans leur communication avec les acteurs institutionnels au niveau national et à Bruxelles. En outre, par leur engagement sur le temps long dans des instances syndicales, les apprentissages

Maire en charge de la politique éducative d'une commune d'Île-de-France. Enfin, entre 2004 et 2015, elle est conseillère régionale d'Île-de-France.

[1216] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec la représentante d'une organisation européenne représentant les intérêts d'acteurs du secteur portuaire.

dispensés par ETF, leur contribution à la rédaction des papiers de position d'ETF, leur intégration à la stratégie de lobbying du secrétariat d'ETF[1217], leur expérience de l'Europe à travers leur participation aux négociations d'autres propositions législatives européennes, ou une formation initiale en droit, certains délégués syndicaux nationaux disposent de ressources (expertise juridique, « institutionnelle » (cf. chapitre 5), leur réseau d'acteurs administratifs et politiques nationaux, voire européens, les ressources qu'ils tirent de la menace ou du déploiement effectif d'actions contestataires (cf. chapitre 2)) qu'ils peuvent mobiliser dans le cadre de la représentation directe de leurs intérêts à Bruxelles. Elles ont tendance à être survolées[1218] par les acteurs administratifs et politiques européens dans la mesure où elles ne sont pas exactement ajustées à l'espace politique et bureaucratique européen. Ainsi, dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », une différence est observable entre la perception des acteurs institutionnels qui aident les organisations représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) à adapter leur mobilisation au champ de l'eurocratie des ressources que ceux-ci détiennent, et les ressources dont disposent effectivement leurs représentants.

Comme l'illustre cet extrait d'entretien, Outre l'action conduite par les représentants des remorqueurs français à Bruxelles, la députée européenne française du groupe S&D siégeant en commission TRAN, dont le bureau accompagne la mobilisation des remorqueurs français à Bruxelles, négocie bilatéralement et en groupe de travail du groupe S&D en commission TRAN[1219] avec le rapporteur afin d'obtenir l'exclusion des services de remorquage du volet « libéralisation ».

> Madame la Députée a plusieurs fois en groupe de travail socialiste [du groupe S&D] mis la pression sur Knut Fleckenstein [le rapporteur]. Clairement, on a un courrier qui met pas mal la pression sur notre collègue socialiste. On était impliqué… on avait confiance… la ligne de Knut Fleckenstein telle qu'il la défendait en groupe et tel qu'il l'avait proposée a priori ne posait pas de problème sur le fond. Il changeait de paradigme, il passait d'une ouverture à …. Même si le changement sémantique

[1217] Les membres d'ETF sont sollicités par le ou la secrétaire politique de la section à laquelle ils appartiennent pour rencontrer les députés européens et les autorités nationales de leur État membre respectif afin d'essaimer la position des syndicats et créer une coalition de cause en faveur des syndicats.

[1218] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D.

Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1219] À l'occasion de réunions, organisées par le bureau du coordinateur, les membres d'un groupe au sein d'une commission échangent sur les négociations d'une proposition en cours de négociation, débattent des positions nationales, négocient pour l'incorporation dans la position du groupe d'une ligne rouge.

> n'explique pas tout. Il y avait quand même…. la ligne générale, il y avait quand même, l'exclusion des pilotes, voilà, toute la garantie de pouvoir imposer des obligations de service public, de pouvoir limiter le nombre de prestataires[1220].

Alors que les positions de négociations d'autres délégations menacent l'adoption du rapport Fleckenstein en commission TRAN, voire de l'accord interinstitutionnel issu des trilogues en plénière[1221] (cf. chapitre 7), elle conditionne le vote de la délégation française du groupe S&D[1222], en commission TRAN puis en session plénière, à l'exclusion des remorqueurs du volet « libéralisation » ou a minima l'application d'un régime spécifique aux services de remorquage. Dans une deuxième version des amendements de compromis, le rapporteur propose d'exclure les services de remorquage alors qu'il refusait jusqu'alors d'exclure d'autres services que le pilotage, en dépit du lobbying institutionnel d'organisations représentant d'autres prestataires portuaires dans ce sens, au motif que cela affaiblirait trop le volet « libéralisation ». Toutefois, dans une troisième version qu'il fait circuler, le rapporteur revient sur cette exclusion faute d'avoir obtenu le soutien des groupes PPE, ADLE et ECR, qui contrent cette proposition en utilisant les mêmes arguments que le rapporteur employait pour écarter les demandes d'exclusion d'autres prestataires de services techniques nautiques. Par l'intermédiaire des assistants parlementaires de la députée européenne française du groupe S&D siégeant en commission TRAN, le bureau du rapporteur négocie un compromis, qui satisfasse les organisations syndicales représentant les remorqueurs français de telle sorte qu'il obtienne le vote de la délégation française de son groupe politique. Pendant les trilogues, le bureau de la députée européenne français du groupe S&D siégeant en commission TRAN continue de servir d'intermédiaire pour les organisations syndicales représentant les remorqueurs français. Alors qu'il s'agit d'une disposition de la proposition de directive de 2001, les fonctionnaires représentant la Commission en trilogues, s'appuyant sur des arguments juridiques, essaient de supprimer de l'accord institutionnel l'amendement du Parlement imposant aux navires utilisés pour les opérations de remorquage et de lamanage de battre pavillon de l'État membre dans lequel est presté le service technique nautique. Le bureau de la

[1220] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D.

[1221] Des députés européens, voire des délégations nationales de tous les groupes politiques, mettent en scène et défendent des lignes rouges conditionnant leur vote favorable en commission parlementaire sur le rapport et le mandat de négociation.

[1222] Les délégations françaises d'autres groupes politiques n'observent pas cette position de négociation.

députée européenne négocie un compromis avec les fonctionnaires de la Commission qu'ils font valider aux remorqueurs.

En menaçant de recourir à des actions contestataires, les organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires) s'arrogent une place dans les négociations qu'ils n'auraient jamais obtenue par le biais du lobbying institutionnel, en raison du stade des négociations intra-institutionnelles auquel elles se mobilisent. Utilisées comme levier de négociation au niveau national, les actions contestataires permettent au lobbying institutionnel qu'elles déploient dans l'espace administratif et politique national de porter ses fruits. À Bruxelles, ces organisations délaissent toutefois le registre de la dénonciation pour mettre œuvre, avec l'aide d'un permanent du champ de l'eurocratie, des modes d'action adaptés à l'espace administratif et politique européen.

Alors qu'il effectue du lobbying institutionnel dans « les règles de l'art »[1223] depuis le début des négociations, le représentant des intérêts de l'un des deux membres français d'EBA se raccroche à la mobilisation des organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français, faute d'avoir pu obtenir l'exclusion du lamanage à deux reprises par le biais du lobbying institutionnel.

Bénéfices pour les lamaneurs d'une renationalisation des enjeux de leur mobilisation

À la reprise des négociations intra-institutionnelles sous la mandature 2014-2019, le « permanent » représentant l'un des deux membres français d'EBA sous-traitant la représentation de ses intérêts, est désormais reconnu, deux ans après la publication de la proposition du règlement « services portuaires », comme un « interlocuteur » par les acteurs administratifs et politiques travaillant à la construction de la position de négociation du Parlement. Sous la mandature 2009-2014, il construisait son réseau en même temps que le déroulement des négociations. Sous la mandature 2014-2019, il reconstruit son réseau au sein de la commission TRAN en rencontrant les acteurs administratifs et politiques impliqués dans

[1223] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » avant leur reprise[1224]. Par ailleurs, il représente les intérêts à Bruxelles d'un autre acteur français du secteur portuaire dans le cadre des négociations d'autres initiatives de la Commission. Néanmoins, avant la mobilisation des organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français, le membre français d'EBA sous-traitant la représentation de ses intérêts à Bruxelles à un cabinet de lobbying obtient peu ou prou les mêmes résultats en commission TRAN : si les amendements qu'il suggère relatifs aux articles 4, 6 et 8 sont pour la plupart repris, il n'obtient pas l'exclusion du lamanage du volet « libéralisation ». À l'issue des négociations intra-interinstitutionnelles, le Parlement adopte en amendement couvrant spécifiquement les services de lamanage et de remorquage[1225].

Contrairement aux représentants des intérêts des pilotes maritimes à Bruxelles[1226], la suspension des travaux en commission TRAN est perçue comme une opportunité par le représentant des intérêts de l'un des deux membres français d'EBA pour tenter d'obtenir à nouveau l'exclusion du lamanage sous la nouvelle mandature. Toutefois, alors qu'il échoue derechef[1227], les organisations syndicales représentant les remorqueurs français obtiennent – même si le rapporteur revient sur leur exclusion – l'intégration d'une disposition dans la position de négociation du Parlement concernant spécifiquement les services de remorquage. Pour être traité sur un pied d'égalité avec les remorqueurs français, le « permanent » représentant les intérêts de l'un des deux membres français d'EBA, allant à rebours de la stratégie de dénationalisation qu'il déploie jusqu'alors, sollicite les acteurs français de son réseau. Par ailleurs, si ses clients refusent de recourir à des actions contestataires au niveau national, ils acceptent d'user du registre de la dénonciation.

[1224] Le calendrier des négociations facilite cette démarche en ce qu'il s'écoule six mois entre la désignation du rapporteur et des rapporteurs fictifs (septembre 2014) et la reprise des négociations intra-institutionnelles en mars 2015.

[1225] L'amendement 75 (article 4 – paragraphe 5 bis (nouveau)) de la position de négociation du Parlement dispose que « les autorités compétentes peuvent exiger que les navires utilisés pour les opérations de lamanage soient enregistrés dans l'État membre du port concerné et battent pavillon dudit État membre ».

[1226] Dans un communiqué de presse, publié après l'annonce de la suspension des travaux de la commission TRAN concernant la proposition du règlement « services portuaires », le président de l'Association européenne des pilotes maritimes demande que l'exclusion des pilotes maritimes du volet « libéralisation » soit prise en considération sous la prochaine mandature.

[1227] Sous la mandature 2014-2019, en contrepartie de sa décision de ne pas exclure davantage de services portuaires du volet « libéralisation » et pour faire accepter ce choix aux organisations représentant d'autres services techniques nautiques que le pilotage, le rapporteur défend auprès des organisations représentant les services techniques nautiques encore couverts par le volet « libéralisation » son intention de modifier l'orientation du volet « libéralisation », notamment en supprimant les références à l'ouverture à la concurrence.

À la suite de la circulation de la deuxième version des amendements de compromis, qui comprend l'exclusion du remorquage du volet « libéralisation », le représentant à Bruxelles des intérêts de l'un des deux membres français d'EBA tente de retourner contre le rapporteur ses propres arguments. Dans cette perspective, il dénonce auprès de son réseau, en particulier les rapporteurs fictifs, la disproportion du volet « libéralisation » dans la mesure où – avec l'exclusion des remorqueurs – le lamanage serait le seul service technique nautique couvert par le volet « libéralisation » de la proposition du règlement. Rappelant[1228] que le lamanage participe autant à la sécurité des opérations portuaires que les pilotes et les remorqueurs, il critique le traitement inégal entre les services techniques nautiques. Il regrette également que, alors que les acteurs portuaires qu'il représente se sont mobilisés dès le début des négociations intra-institutionnelles par son intermédiaire, le lamanage soit le « dindon de la farce »[1229].

Si d'un côté, le représentant des intérêts de l'un des deux membres français d'EBA dénonce le traitement préférentiel dont bénéficient les remorqueurs français, de l'autre, il se raccroche aux actions relevant du lobbying institutionnel des organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français pour obtenir un aménagement comparable. À rebours de la stratégie de dénationalisation qu'il a adoptée jusque-là, il joue la carte « française » en sollicitant les acteurs institutionnels français de son réseau – en ciblant notamment la députée européenne française du groupe S&D siégeant en commission TRAN, relais à Bruxelles de la mobilisation des organisations syndicales représentant les remorqueurs français – et en tentant à nouveau de créer des alliances entre organisations françaises représentant des services techniques nautiques.

L'assistant de la députée européenne française contribuant à l'adaptation de la mobilisation des organisations syndicales représentant les remorqueurs français aux modalités d'action dominantes du champ de l'eurocratie appartient également au réseau du « permanent » représentant les intérêts de l'un des membres français d'EBA. Se substituant au bureau de l'Association européenne dont l'organisation nationale dont il représente les intérêts à Bruxelles est membre (cf. chapitre 5), il s'évertue à dénationaliser la mobilisation de ses clients à

[1228] Depuis le début des négociations intra-institutionnelles, le représentant des intérêts de l'une des organisations représentant les lamaneurs français s'efforce ne pas dissocier les trois services techniques nautiques – pilotage, remorquage et lamanage – lors qu'il décrit le rôle du lamanage dans la sécurité des opérations portuaires. L'objectif est d'amener les députés européens à traiter les trois services techniques nautiques sur un pied d'égalité.

[1229] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

Bruxelles. À compter de la mobilisation des organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français (travailleurs), il use au contraire de la nationalité des intérêts qu'il représente pour obtenir du bureau de la députée européenne française qu'elle défende auprès du rapporteur un traitement similaire du remorquage et du lamanage. De la même manière, il se rapproche d'une conseillère politique française du groupe GUE/NGL[1230], qui, si elle ne suit pas habituellement les travaux de la commission TRAN, participe à la définition de la ligne politique du groupe dans le cadre des négociations de proposition du règlement « services portuaires »[1231]. Par son intermédiaire, il essaie d'obtenir que la secrétaire politique de la section « dockers » d'ETF chargée du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », avec laquelle elle entretient des contacts réguliers, intercède auprès du rapporteur pour traiter le remorquage et le lamanage sur un pied d'égalité. Avant la mobilisation des organisations syndicales représentant les remorqueurs français (travailleurs), le représentant des intérêts à Bruxelles de l'un des deux membres français d'EBA ne cherche pas à obtenir le soutien du groupe GUE/NGL au sein de la commission TRAN. Sous la mandature 2009-2014, son président adresse des courriers aux députés européens français de plusieurs groupes de gauche (S&D, Verts/ALE), à l'exception du groupe GUE/NGL. Sous la mandature 2014-2019, si le représentant des intérêts à Bruxelles de l'un des deux membres français d'EBA entretient des contacts réguliers avec le conseiller du groupe GUE/NGL en commission TRAN chargé du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » – qu'il a connu lorsqu'il était assistant parlementaire – il ne sollicite pas directement des députés européens du groupe GUE/NGL siégeant en commission TRAN.

Sous la mandature 2009-2014 comme sous la mandature 2014-2019, les organisations représentant des prestataires de services techniques nautiques conduisent des missions de lobbying individuelles en dépit de tentatives de rapprochement à l'échelle nationale. Par exemple, le « permanent » représentant à Bruxelles de l'un des deux membres français d'EBA tente de créer une alliance avec l'organisation représentant les pilotes maritimes français. Par l'intercession du membre français d'EMPA, il cherche à recueillir le soutien de l'Association européenne pour obtenir que le lamanage bénéficie du même traitement que le pilotage. Bien qu'il connaisse le Président et le Secrétaire général de l'organisation française représentant les

[1230] Il la rencontre par l'intermédiaire du conseiller politique du groupe GUE/NGL en commission TRAN qui suit les négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

[1231] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
Sa participation s'explique par le réseau qu'elle détient dans le milieu syndical au niveau national (France) et au niveau européen (ETF). En outre, elle est engagée politiquement en France.

pilotes maritimes, et qu'ils fassent partie de plusieurs réseaux réunissant des acteurs des secteurs portuaire et maritime, il n'y parvient pas. Contrairement aux lamaneurs français, les pilotes maritimes ne tireraient pas de bénéfices de cette alliance, ayant déjà obtenu leur exclusion du volet « libéralisation » de la commission TRAN. Plutôt que d'œuvrer au rapprochement avec les organisations syndicales représentant les remorqueurs français (travailleurs portuaires), le « permanent » change de stratégie et sollicite les prestataires portuaires qu'il représente. Le Président délégué[1232] de l'une des organisations représentant les intérêts des lamaneurs français rencontre ainsi le délégué syndical et remorqueur au sein de la société de remorquage du port dans lequel son entreprise preste des services de lamanage. Misant sur la solidarité entre prestataires de services techniques nautiques d'un même port, il cherche à obtenir des représentants des remorqueurs français qu'ils soutiennent les lamaneurs français auprès de la députée européenne défendant l'exclusion du remorquage auprès du rapporteur[1233]. L'Association européenne des lamaneurs (EBA) n'est pas impliquée dans le rapprochement des lamaneurs et des remorqueurs français. L'action visant à exclure le remorquage du volet « libéralisation » étant conduite par une organisation du secteur portuaire française, le « permanent » représentant à Bruxelles les intérêts de l'un des deux membres français d'EBA suggère au bureau de l'Association européenne qu'il incombe à son client en tant que membre français d'EBA de se rapprocher des organisations syndicales représentant les remorqueurs français.

Parallèlement au lobbying institutionnel, le « permanent » représentant les intérêts de l'un des deux membres français d'EBA essaie d'obtenir de son client que les prestataires de services de lamanage recourent au niveau national à des actions contestataires. Soulignant les résultats que ce type d'action a produits[1234], il suggère à ses clients de suivre l'exemple des organisations syndicales nationales représentant les remorqueurs français qui ont obtenu le soutien du gouvernement français par le biais d'un répertoire d'actions contestataires. Ils opposent un refus catégorique à cette suggestion, argumentant que « la grève ne fait pas partie de [leur]

[1232] Le président de l'une des organisations représentant les intérêts des lamaneurs français quitte sa fonction au cours des négociations. S'il est remplacé à la présidence, il demeure président délégué de l'organisation.

[1233] Lors de l'événement du 21 octobre 2015, coparrainé par Lucy Anderson (S&D, Royaume-Uni) et Isabelle Thomas (S&D, France), le représentant de l'une des organisations syndicales représentant les remorqueurs français cite les services de lamanage et indique que les services de remorquage et de lamanage doivent être exclus du volet « libéralisation » au même titre que les services de pilotage dans la mesure où ils font partie de la même chaîne de sécurité et de sûreté.

[1234] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

culture »[1235]. En France, les entreprises de lamanage sont organisées en sociétés coopératives et participatives (SCOP) au sein desquelles les lamaneurs salariés sont également détenteurs d'une partie du capital de l'entreprise. Initier une grève ou un blocage des ports dans lesquels ils prestent aurait ainsi un impact économique sur leurs SCOP et leurs revenus. En outre, dans leur communication médiatique et à destination des colégislateurs, ils invoquent remplir des obligations relevant d'un service public - universalité et continuité du service, participation à la sécurité maritime et la protection de l'environnement - qui, selon eux, ne seraient pas compatibles avec la conduite d'une grève ou d'un blocage[1236]. S'ils refusent d'employer des actions contestataires, le « permanent » représentant les intérêts de l'un des deux membres français d'EBA obtient de ses clients qu'ils usent du registre de la dénonciation au niveau national– ce qu'ils n'avaient pas fait depuis le début de leur mobilisation – en sollicitant la presse locale. Dans une interview – préparée avec le représentant de leurs intérêts à Bruxelles – avec un journaliste d'une des antennes régionales d'une chaîne de télévision française de service public à vocation régionale, le Président de l'une des deux organisations représentant les lamaneurs français emploie des arguments similaires à ceux des organisations syndicales représentant les remorqueurs français tout en insistant sur les missions de service public qu'accomplissent les prestataires de lamanage.

À rebours de la stratégie des organisations représentant les pilotes maritimes, et de celle que le représentant de ses intérêts à Bruxelles met en œuvre depuis le début des négociations, reposant sur le soutien transnational et du plus grand nombre de groupes politiques, l'une des deux organisations nationales représentant les lamaneurs français obtient l'intégration partielle de ses préférences en s'appuyant sur des logiques nationales.

Conclusion

Ce chapitre a examiné l'usage des modes d'action contestataires alors que lobbying institutionnel a été plébiscité par les instances de représentation des acteurs portuaires dans le cadre des négociations du règlement. Ce chapitre aura permis d'exposer comment, de nouveau,

[1235] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[1236] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

les actions contestataires permettent au lobbying institutionnel de porter ses fruits. La position des représentants de l'organisation européenne représentant les travailleurs portuaires au sein du groupe des représentants d'intérêts du secteur portuaire et leur profil ont évolué depuis la publication de la proposition de directive de 2001. Ce sont désormais des « permanents » de la représentation d'intérêts, reconnus comme des « experts » par les acteurs administratifs et politiques. En dépit de ce déplacement, ils n'obtiennent pas, par le lobbying institutionnel, l'intégration des préférences de leur organisation à la position de négociation respective des colégislateurs. En conséquence, tirant profit du souvenir qu'elles ont laissé dans la mémoire collective du Parlement et au niveau national, et tirant avantage du calendrier électoral, ils utilisent les actions contestataires comme un levier de négociation. La menace du recours aux actions contestataires aboutit à la suspension des négociations intra-institutionnelles sous la législature 2009-2014 et conduit le rapporteur à incorporer les préférences des travailleurs portuaires à sa position de négociation lors de la reprise des négociations sous la législature 2014-2019. Des représentants syndicaux nationaux se servent également des actions contestataires pour s'arroger une place dans les négociations qu'ils n'auraient pas eue en recourant au seul lobbying institutionnel, en raison de l'étape de la procédure de codécision pendant laquelle ils se mobilisent et de leur niveau de représentation. Se mobilisant à un stade avancé des négociations en dépit des sollicitations du secrétariat de l'organisation européenne, la menace du recours aux actions contestataires leur permet d'avoir accès aux représentants du gouvernement de l'État membre dans lequel les affiliés des organisations syndicales prestent, et d'obtenir qu'ils soutiennent leurs préférences au Conseil. Si la menace d'un recours à des modes d'action contestataires leur permet de modifier le rapport de force au niveau national, leur réseau d'acteurs politiques nationaux, antérieur aux négociations, rend en revanche possible le déplacement de leur mobilisation à Bruxelles, et permet par exemple qu'une députée européenne membre du groupe politique du rapporteur conditionne le vote de la délégation française à l'intégration de leurs préférences à la position de négociation du Parlement. Dans les deux cas, ces organisations utilisent de nouveau conjointement la menace du recours aux actions contestataires avec des formes d'action bureaucratisées[1237].

[1237] Roullaud, Elise, « « Tant qu'il y a des choses à sauver, on s'implique ». La négociation à la Confédération paysanne, un travail qui va de soi ? », dans Gassier, Yolaine et Giraud, Baptiste (dir.), *Le travail syndical en actes. Faire adhérer, mobiliser, représenter*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020, pp.221-243.

Alors que le lobbying institutionnel s'est imposé comme le répertoire d'action dominant, des organisations menacent de recourir à des actions contestataires, similaires à celles déployées lors des négociations précédentes. Le souvenir des conséquences économiques qu'elles ont entraînées, et qu'elles génèrent à l'occasion au niveau national est suffisant pour inverser le rapport de force. Une nouvelle fois, loin de s'exclure mutuellement, ces deux modes d'action sont utilisés de façon complémentaire. Néanmoins, le déplacement de la mobilisation à Bruxelles des organisations syndicales représentant les remorqueurs français tendrait également à confirmer l'hypothèse selon laquelle les organisations syndicales délaissent les modes d'action contestataires en se mobilisant à Bruxelles[1238].

Par ailleurs, la mobilisation tardive des organisations syndicales représentant les remorqueurs français enrichit les travaux adressant la difficulté des organisations supranationales à mobiliser leurs membres à un niveau transnational[1239]. Elle montre les difficultés des secrétariats des organisations européennes à tenir mobilisés sur le long terme des groupes d'acteurs, notamment en l'absence d'activité législative à Bruxelles.

[1238] Marks, Gary, et McAdam, Doug, "Social movements and the changing structure of political opportunity in the European union", *West European Politics*, volume19, n°2, 1996, pp.249-278.

[1239] Wagner, Anne-Catherine, *Vers une Europe syndicale. Une enquête sur la Confédération européenne des syndicats*, Paris, Éditions du Croquant, 2005.

Chapitre 7. Le rapporteur endosse le rôle de porte-parole des opposants à la libéralisation

Introduction

Dans les chapitres 3 et 4, examinant le rôle du Parlement dans la contestation de la libéralisation comme objectif de politique publique, nous avons montré comment, lors des négociations de la proposition de directive de 2001, une majorité composée de députés européens de groupe de gauche (PSE, Verts/ALE et GUE/NGL) s'était progressivement agrégée en commission parlementaire et en session plénière pour rejeter l'accord interinstitutionnel sous l'effet du cadrage des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires et des actions contestataires déployées au niveau national par les manutentionnaires de marchandises. Nous avons également mis en évidence comment l'émergence d'un réseau sur enjeu à la publication de la proposition de directive de 2004 conduit des députés européens de tous groupes et de toutes nationalités à la rejeter. Contrairement aux deux tentatives précédentes de la Commission d'ouvrir à la concurrence des services portuaires, la proposition du règlement « services portuaires » est adoptée par une large majorité 546 votent pour, 140 contre et 22 s'abstiennent. Nous pourrions en conclure que la mobilisation des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires se solde par un échec. Toutefois, l'accord interinstitutionnel reprend en grande partie leurs préférences.

La comparaison des dispositions du volet « libéralisation » de l'Orientation générale du Conseil du 8 octobre 2014 (position de négociation du Conseil) et du rapport Fleckenstein II[1240] (position de négociation du Parlement) avec celles de l'accord interinstitutionnel montre que

[1240] La position de négociation à laquelle nous faisons référence est le rapport Fleckenstein II adopté en commission TRAN pendant la législature 2014-2019. Le rapport Fleckenstein I négocié en commission parlementaire sous la mandature 2009-2014 n'est finalement pas porté au vote (cf. chapitre 5).

les dispositions du règlement « services portuaires » sont en effet plus proches de la position de négociation du Parlement que de celle du Conseil.

Le Parlement impose globalement sa position de négociation sur le volet « libéralisation »

Concernant la formulation de l'un des deux objectifs du règlement et de l'intitulé du chapitre II, le Parlement et le Conseil parviennent à un compromis : ni la formulation exacte du Parlement – « établir un cadre pour *l'organisation* des services portuaires » – ni la position du Conseil, qui maintenait la formulation de la Commission – établir « un cadre clair pour l'*accès au marché* des services portuaires » – ne sont reprises. Le Conseil et le Parlement s'accordent sur une nouvelle formulation : « un cadre pour *la fourniture* des services portuaires »[1241]. Le choix du terme « fourniture » rappelle que les services portuaires ont une vocation commerciale.

L'article 3 est maintenu sous sa forme modifiée par le Parlement[1242] avec des aménagements issus des trilogues. Le compromis modifie néanmoins partiellement la philosophie de l'article rédigé par le Parlement en ce qu'il maintient la référence *à l'accès au marché des services portuaires* établissant qu'il s'agit de la norme,[1243] mais que l'accès peut être soumis à des conditions[1244] et reprend en partie la position du Conseil.

Concernant les services couverts par le champ d'application du chapitre II, l'accord interinstitutionnel établit l'exclusion des services de pilotage comme la norme, mais prévoit que les États membres qui souhaitent appliquer les dispositions du chapitre II aux services de pilotage puissent le faire. Les dispositions relatives aux services de pilotage sont le résultat d'un compromis entre le Parlement et le Conseil, se rapprochant davantage de la position de négociation du Parlement. Alors que le Parlement exclut les services de pilotage du champ d'application, le Conseil détermine que les États membres devraient rester libres de ne pas appliquer les dispositions du volet « libéralisation » aux services de pilotage par le biais de dérogations nationales. L'accord interinstitutionnel reprend la position du Conseil sur les règles s'appliquant aux services de manutention de marchandises. Tout en maintenant leur exclusion du chapitre II, un considérant – que le Parlement supprimait dans sa position de négociation – précise que les États membres devraient rester libres d'appliquer aux services de manutention de marchandises et aux services passagers les dispositions du volet « libéralisation » ou de conserver les règles en matière d'accès au marché leur étant déjà applicables au niveau national. Les dispositions spécifiques s'appliquant aux services de lamanage et de remorquage introduites par le Parlement sont reprises dans l'accord interinstitutionnel, mais leur caractère coercitif est atténué. Alors que le Parlement spécifiait que « les exigences minimales stipulent que les navires utilisés pour les opérations de remorquage et de lamanage *doivent* être enregistrés dans l'État membre du port concerné et battent pavillon dudit État membre », l'accord interinstitutionnel dispose que « lorsqu'un État membre *juge nécessaire* d'imposer une condition de pavillon […] en ce qui concerne les bateaux utilisés principalement pour les opérations de remorquage et de lamanage dans les ports situés sur son territoire ». Disposition soutenue par le Parlement comme le Conseil, les services de dragage sont exclus du champ d'application.

Si, dans l'Orientation générale du 8 octobre 2014, le Conseil ajoute des exigences minimales, des critères de limitation du nombre de prestataires et des critères permettant d'imposer une obligation de service public, il

[1241] À la demande du Parlement, le Conseil accepte de supprimer la référence à « l'accès au marché » et propose en échange le terme « fourniture ». Le Parlement indique dans un premier temps que la proposition du Conseil n'est pas acceptable et demande à la Présidence du Conseil de proposer une nouvelle formulation. Le Parlement fait obstruction alors que la proposition de la Présidence est proche de la formulation du Parlement et surtout ne fait plus référence à *l'accès au marché* des services portuaires.

[1242] Le rapport Fleckenstein II supprime la référence à *l'accès au marché* des services portuaires. Le Parlement établit que la libéralisation des services portuaires est l'un des modes d'organisation possibles au même titre que l'imposition d'exigences minimales et d'obligations de service public, la limitation du nombre de prestataires et la prestation par un exploitant interne.

[1243] « L'accès au marché de la fourniture de services portuaires dans les ports maritimes peut, en vertu du présent règlement, être soumis à: a) des exigences minimales applicables à la fourniture de services portuaires; b) une limitation du nombre de prestataires; c) des obligations de service public; d) des restrictions applicables aux exploitants internes » (Chapitre II « Fourniture de services portuaires » - Article 3 « Organisation des services portuaires »).

[1244] Dans le rapport Fleckenstein II, l'accès au marché des services portuaires était l'une des possibilités d'organisation des services portuaires.

rappelle que ces aménagements ne doivent pas introduire des entraves au marché, et ainsi contrevenir au principe de libéralisation, qui demeure la règle, et les aménagements, l'exception. En sus des exigences minimales ajoutées par le Parlement qu'il soutient, le Conseil accepte d'inclure celles proposées par le Parlement concernant le respect des exigences en matière de sécurité maritime ou de sécurité et de sûreté des travailleurs et d'autres personnes, ainsi que celles concernant le respect des exigences environnementales. En outre, deux autres exigences minimales ajoutées par le Parlement sont incluses, mais leur formulation est modifiée[1245]. En sus des critères sur la base desquels le nombre de prestataires peut être limité ajoutés par le Parlement qu'il soutient, le Conseil accepte la proposition du Parlement d'inclure la nécessité de garantir des opérations portuaires sûres, sécurisées ou respectueuses de l'environnement.

La majeure partie des ajouts du Parlement concernant les droits sociaux et du travail sont repris l'accord interinstitutionnel. Ainsi, l'amendement du Parlement visant à inclure dans les exigences minimales le respect de la législation nationale en matière sociale et du travail et la bonne réputation du prestataire est repris dans le compromis final, mais précisé[1246]. L'accord interinstitutionnel reprend également l'amendement du Parlement disposant[1247] que « les actions collectives menées conformément avec la législation nationale respective[1248] des États membres et/ou les accords avec les partenaires sociaux applicables, ne sont pas considérées comme une perturbation pour laquelle des mesures d'urgence peuvent être prises ». En outre, le Parlement obtient que le rapport de mise en œuvre du futur règlement fasse état des éventuels progrès réalisés dans le cadre du comité du dialogue social.

Le Parlement parvient, dans le cadre des trilogues, non seulement à modifier la philosophie du volet « libéralisation » de la proposition initiale de la Commission, mais également à introduire des éléments relatifs au droit social et au droit du travail des travailleurs portuaires[1249], alors que d'ordinaire ce type d'ajouts a tendance à être supprimé dans le cadre des trilogues[1250]. S'il

[1245] Tandis que le rapport Fleckenstein II propose d'ajouter « la *bonne réputation* du prestataire de services portuaires telle que déterminée par l'État membre aux exigences minimales » (amendement 71), l'accord institutionnel comprend une disposition relative à « l'*honorabilité* du prestataire de services portuaires, telle qu'elle est déterminée conformément à toute disposition du droit national applicable en la matière, compte tenu de tout motif sérieux de douter de la fiabilité du prestataire de services portuaires ».

Alors que le rapport Fleckenstein II propose d'ajouter « le respect de la législation sociale et du travail de l'État membre du port concerné, y compris des dispositions des conventions collectives », l'accord interinstitutionnel comprend une disposition relative « au respect des obligations découlant du droit social et du droit du travail qui sont applicables dans l'État membre du port concerné, y compris les dispositions des conventions collectives applicables, les exigences en matière d'effectifs et les exigences en matière d'heures de travail et de repos pour les marins, ainsi que les règles applicables en matière d'inspection du travail ».

[1246] S'agissant du respect de la législation sociale et du travail, le Parlement ajoutait aux exigences minimales « le respect de la législation nationale en matière sociale et du travail de l'État membre du port concerné, dont les conventions collectives ». Finalement, le compromis interinstitutionnel ajoute « le respect des obligations découlant du droit social et du droit du travail qui sont applicables dans l'État membre du port concerné, y compris les dispositions des conventions collectives applicables, les exigences en matière d'effectifs et les exigences en matière d'heures de travail et de repos pour les marins, ainsi que les règles applicables en matière d'inspection du travail ». De plus, le Parlement ajoutait aux exigences minimales « la bonne réputation du prestataire » et disposait qu'elle est « déterminée par l'État membre ». Finalement, le compromis interinstitutionnel ajoute « l'honorabilité du prestataire de services portuaires, telle qu'elle est déterminée conformément à toute disposition du droit national applicable en la matière, compte tenu de tout motif sérieux de douter de la fiabilité du prestataire de services portuaires ».

[1247] Article 8 sur les obligations de service public.

[1248] Cette modification provient d'un amendement (amendement 470) déposé par Luis de Grandes Pascual (PPE, Espagne).

[1249] Inversement, concernant le volet « transparence financière », dans la quasi-totalité des points « C », des deux positions de négociations, la position du Conseil est reprise.

[1250] Le gérant du cabinet de lobbying au sein duquel nous travaillons est un ancien assistant parlementaire qui, à ce titre, a participé à des réunions de trilogues. Il nous explique que lorsque le rapporteur appartient au groupe PPE ou ADLE ou ECR, il s'arrange pour que ce type d'ajouts, introduits par des groupes politiques plus à gauche soit

obtient moins que sa position de négociation, initialement la proposition de la Commission comporte un nombre limité de références aux droits sociaux et du travail des travailleurs portuaires[1251] et le Conseil n'amende pas la proposition de la Commission en vue de restreindre l'accès au marché des services portuaires. Le résultat des négociations interinstitutionnelles nous invite à interroger l'inversion du rapport de force entre le Parlement, le Conseil et la Commission entre les négociations de la proposition de directive de 2001 et celles de la proposition du règlement « services portuaires ». Alors que l'accord interinstitutionnel issu des trilogues lors des négociations de la proposition de directive de 2001 revenait sur des lignes rouges du Parlement, comment l'équipe négociant au nom du Parlement parvient-elle cette fois à imposer les préférences du Parlement concernant les dispositions relatives à la libéralisation lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ?

Dans le projet de rapport qu'il rédige sous la législature 2014-2019, Knut Fleckenstein propose notamment de supprimer la libéralisation comme objectif de politique publique. Lors des négociations de la position de négociation du Parlement sous la mandature 2009-2014, le rapporteur et les rapporteurs fictifs ne parvenait pas à dégager de compromis sur l'article 3 « accès au marché » (cf. chapitre 1), le rapporteur fictif du groupe ADLE refusant notamment que l'accès au marché des services portuaires ne soit restreint. Les amendements de compromis sur lesquels le rapporteur et les rapporteurs fictifs s'entendent sous la législature 2014-2019 nous incite à étudier l'évolution du rapport de force entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs entre les négociations intra-institutionnelles sous la mandature 2009-2014 et celles sous la législature 2014-2019. Alors que les amendements déposés par la rapporteure fictive nommée par le groupe ADLE sous la législature 2014-2019 sont homologues à ceux de son prédécesseur, comment le rapporteur parvient-il à intégrer les préférences des organisations représentant les travailleurs portuaires à la position de négociation du Parlement ?

Plusieurs acteurs administratifs impliqués dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » mettent en exergue, comme cet assistant parlementaire d'un député

supprimé dans le cadre des trilogues ; les réunions se déroulant, le rapporteur peut toujours blâmer la Présidence du Conseil. De la même manière, les États membres cherchent également à supprimer ces ajouts.

[1251] Article 10 de la proposition de la Commission et considérants 19 et 32.

européen du groupe S&D et ce fonctionnaire d'un État membre, le rôle qu'endosse le rapporteur dans les négociations intra- et interinstitutionnelles[1252].

> *Cela arrive plus souvent [le fait qu'il y ait un rapporteur fort], mais cela n'est pas acquis. Si ce n'est pas le cas alors… Je ne sais pas combien il y a de rapporteurs forts par rapport au nombre de dossiers [qui sont négociés au niveau de l'UE]. Mais pour avoir un accord [en trilogues informels] facilement ou la possibilité d'en obtenir un en trois trilogues, vous avez besoin d'un rapporteur fort[1253].*

> *Knut Fleckenstein est apparu comme un mec, un rapporteur qui maîtrisait son dossier de manière assez, je ne dirais pas autoritaire, mais voilà, il a décidé d'arrêter [les négociations en commission TRAN sous la législature 2009-2014], il a décidé de geler son rapport, il a décidé d'en refaire un nouveau. Vraiment, ça s'est senti dans les rapports de Knut Fleckenstein avec la Commission, même si on savait très bien que derrière il y avait des revendications qui étaient un peu d'ordre, de circonscriptions. […] Mais sur ça, sur la capacité de ressentir le passif, ça s'est senti sur la capacité de Fleckenstein à utiliser ce dossier pour mettre la pression sur … pour obtenir certains points[1254].*

Alors que, dans sa position de négociation, le Parlement supprime les dispositions relatives à la libéralisation, et que le règlement établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports[1255] – dit règlement « services portuaires – ne désigne plus la libéralisation comme objectif de politique publique[1256], nous interrogeons à nouveau le rôle joué par le Parlement dans la redéfinition du problème de politique publique.

[1252] Costello, Rory, et Thomson, Robert. "The nexus of bicameralism: Rapporteurs' impact on decision outcomes in the European Union", *European Union Politics*, volume 12, n°3, 2011, pp.337–357.

[1253] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 12 avril 2017 avec le conseiller « affaires maritimes » de la représentation d'un État membre auprès de l'Union européenne.

[1254] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D siégeant en commission TRAN.

[1255] Union européenne. Règlement (UE) 2017/352 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports.

[1256] Le principe de libre prestation de services est néanmoins rappelé au considérant 11 – « conformément aux principes généraux énoncés dans les traités, les prestataires de services portuaires devraient être libres de fournir leurs services dans les ports maritimes relevant du présent règlement » – et au considérant 28 « La faculté d'imposer des exigences minimales et de limiter le nombre de prestataires de services portuaires dont les États membres continuent à bénéficier ne devrait pas empêcher ceux-ci de garantir une totale liberté de prestation de services dans leurs ports ». Bien que la libéralisation ne soit plus désignée comme un objectif de politique publique, les Traités sont toujours d'application de telle sorte que les services portuaires sont toujours soumis au principe de libre prestation de services.

Ce chapitre s'emploie à démontrer comment, sous la mandature 2014-2019, le rapporteur fait du Parlement le lieu de redéfinition des enjeux de la politique publique en deux séquences. Bénéficiant du soutien de la Commissaire européenne chargée des Transports sur la suppression du volet « libéralisation », il négocie en commission parlementaire avec les rapporteurs fictifs pour intégrer à la position de négociation du Parlement la suppression des dispositions relatives à la libéralisation des services. Puis, dans le cadre des trilogues informels, il conclut un accord avec la Présidence néerlandaise du Conseil aux fins d'intégrer à l'accord interinstitutionnel la position de négociation du Parlement sur le volet « libéralisation ».

Dans une première partie, nous étudions comment le rapporteur se sert du temps comme levier de négociation. Nous montrons comment en retardant la reprises des négociations intra-institutionnelles, il reçoit le soutien de la Commissaire européenne chargée des Transports sur la suppression du volet « libéralisation de la proposition » contre l'avis des fonctionnaires de la Commission. Dans une deuxième partie, nous interrogeons les fonctions de rapporteur et de rapporteurs fictifs. Nous montrons comment, en n'honorant pas les attributions de leur fonction, notamment l'identification de positions nationales au sein de leur groupe, la construction d'une position de négociation reprenant celles des membres de leur groupe et respectant la ligne politique de leur groupe et la négociation d'un accord aligné sur les préférences de leur groupe politique, etc., ils menacent l'adoption de l'accord qu'ils ont participé à négocier. Enfin, nous examinons comment les trilogues informels représentent des lieux de transaction entre les représentants des colégislateurs y participant. Nous montrons en effet comment le rapporteur utilise les préférences de la Présidence néerlandaise du Conseil concernant la transparence financière pour intégrer en retour à l'accord interinstitutionnel les amendements du Parlement sur le volet « libéralisation ». En filigrane, nous analysons comment, à contre-pied du rôle que les Traités et les accords interinstitutionnels assignent à la Commission dans les négociations intra- et interinstitutionnelles, les fonctionnaires de la Commission essaient, une fois la proposition publiée, de contenir les altérations que les colégislateurs apportent à la proposition législative qu'ils ont construite.

La progression des négociations comme levier de négociation

En première lecture, les travaux intra-institutionnels du Parlement et du Conseil ne sont soumis à aucun délai de telle sorte que la Présidence du Conseil et le rapporteur déterminent librement le calendrier des négociations intra-institutionnelles[1257]. La durée moyenne de la procédure de codécision en première lecture sous la mandature 2009-2014 est de 17 mois[1258] et d'environ 18 mois sous la mandature 2014-2019[1259]. Or, entre la publication de la proposition du règlement « services portuaires », le 23 mai 2013 et la signature de l'acte final, le 15 février 2017, 44,5 mois s'écoulent. À titre de comparaison, le 4ème paquet ferroviaire, pourtant composé de six propositions législatives publiées en 2013, négocié concomitamment à la proposition du règlement « services portuaires » est adopté avant le règlement « services portuaires », mi-mai 2016 s'agissant du pilier « technique » et mi-décembre 2016 s'agissant du pilier « politique ».

Lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le rythme des négociations intra-institutionnelles du Parlement est différent sous les deux mandatures (2009-2014 et 2014-2019). Sous la mandature 2009-2014, dans les neuf mois qui séparent sa nomination – le 25 juin 2013 – et la suspension des travaux en commission TRAN – le 17 mars 2014 – le rapporteur rédige son projet de rapport et négocie les amendements de compromis avec les rapporteurs fictifs ; le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables envisagent d'ailleurs – eu égard aux dispositions de la proposition du règlement « services portuaires » – que celle-ci soit adoptée avant le renouvellement du Parlement. Inversement, les négociations en commission TRAN sous la mandature 2014-2019 sont plus longues. En effet, entre la session plénière constitutive du Parlement et la reprise des travaux du rapport

[1257] Parlement européen. Guide pratique de la procédure législative ordinaire. Comment le Parlement européen colégifère – novembre 2019. [en ligne]. Disponible sur : http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/07a35c30-0916-4493-a7da-c879a93d62a0/1189208FR.pdf (page consultée le 29 mars 2021).

[1258] Parlement européen. Rapport d'activité sur la codécision et la conciliation – 14 juillet 2009 – 30 juin 2014 (7ème législature), présenté par Gianni Pittella, Alejo Vidal-Quadras et Georgios Papastamkos, vice-présidents chargés de la conciliation. [en ligne] Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198154/activity_report_2009_2014_fr.pdf (page consultée le 29 mars 2021).

[1259] Parlement européen. Rapport d'activité – évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire – période du 1er juillet 2014 au 1er juillet 2019 (huitième législature), présenté par Mairead McGuinness, Evelyne Gebhardt, Pavel Telička, vice-présidents chargés de la conciliation, et Cecilia Wikström, Présidente de la Conférence des présidents des commissions [en ligne]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198123/activity-report-2014-2019_fr.pdf (page consultée le 29 mars 2021).

Fleckenstein II, le 24 mars 2015, presque neuf mois s'écoulent[1260]. De plus, après le redémarrage des négociations, un an est nécessaire au Parlement pour adopter sa position de négociations[1261] contre trois mois sous la mandature précédente[1262].

Cette première partie montre comment, maître du calendrier des négociations intra-institutionnelles, le rapporteur l'instrumentalise pour obtenir la publication de lignes directrices concernant les aides d'État aux infrastructures portuaires. En temporisant la reprise des travaux en commission parlementaire, le rapporteur obtient le soutien de la Commissaire européenne chargée des Transports, qui cherche à limiter les risques que la proposition du règlement « services portuaires » ne soit rejetée comme les deux précédentes tentatives de la Commission et à mettre à l'agenda ses propres sujets – elle en hérite de son prédécesseur – donne son accord à la réécriture du volet « libéralisation » et à la suppression de l'objectif de libéralisation.

L'agenda du rapporteur : des négociations dans les négociations

Lors des négociations des propositions de 2001 et de 2004 et dans le cadre de la Communication de 2007, la Commission s'était engagée à publier des lignes directrices relatives aux aides d'États aux infrastructures portuaires sans que cela ait été suivi d'effet (cf. chapitre 5). Sous la mandature 2009-2014, dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les députés européens de la commission TRAN entreprennent des actions pour

[1260] Les premiers mois d'une nouvelle mandature, les travaux parlementaires sont quasiment à l'arrêt. Après les élections européennes, les deux premiers mois sont consacrés à l'installation du nouveau Parlement avec l'élection du.e la Président.e, des vice-Président.e.s et des questeur.se.s, l'attribution entre les groupes politiques des présidences et vice-présidences des commissions parlementaires selon la règle d'Hondt (clef de répartition des postes clefs du Parlement selon le poids électoral des groupes politiques qui composent le Parlement.). De plus, les groupes politiques élisent leur bureau politique et désignent au sein de chaque commission parlementaire le coordinateur du groupe. Les délégations nationales composant les groupes politiques désignent également leur Président.e et vice-Président.e.s. En outre, après l'installation de la nouvelle mandature, dans la perspective du renouvellement du collège des Commissaires, les parlementaires préparent les auditions des Commissaires-candidat.e.s, qui se déroulent entre septembre et octobre de l'année du renouvellement du Collège des Commissaires.

[1261] Le rapport Fleckenstein II est adopté dès le 25 janvier 2016 en commission TRAN. Toutefois, en l'absence de l'adoption du mandat de négociation, le rapport Fleckenstein II est à nouveau porté au vote en session plénière. Son adoption par le Parlement réuni en session plénière vaut pour mandat de négociation et déclenche les trilogues informels.

[1262] Les amendements déposés en commission TRAN sont publiés dans les langues officielles du Parlement le 4 décembre 2013 par les services du Parlement. Les travaux de la commission TRAN sont suspendus le 17 mars 2014.

obtenir la publication de ces lignes directrices. Par exemple, plusieurs députés européens déposent des amendements demandant à la Commission de clarifier le régime d'aides d'État s'appliquant aux infrastructures portuaires[1263]. En outre, alors que la Commission, dans le cadre de son chantier de modernisation de la politique de l'Union européenne en matière d'aides d'État, lance une consultation publique en vue de réviser le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) [1264], le rapporteur et les rapporteurs fictifs organisent une réunion à huis clos avec des représentants de la DG COMP en février 2014.

Sous la mandature 2014-2019, les députés européens membres de la commission TRAN continuent de se mobiliser pour la publication de lignes directrices relatives aux aides d'États aux infrastructures portuaires. En effet, le nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)[1265], publié le 17 juin 2014, ne couvre pas les infrastructures portuaires. La Commission indique néanmoins qu'elles pourraient être incluses dans une révision ultérieure[12661267]. Profitant de l'intervention de la nouvelle Commissaire européenne chargée des Transports en commission TRAN après le renouvellement du Collège des Commissaires[1268], le député

[1263] Amendement 161 d'Inés Ayala Sender (S&D, Espagne), amendement 163 de Dominique Vlasto (PPE, France), amendement 164 de Philippe De Backer (ADLE, Belgique), rapporteur fictif du groupe ADLE sous la mandature 2009-2014, amendement 165 de Georgios Koumoutsakos (PPE, Grèce), rapporteur fictif du groupe PPE sous la mandature 2009-2014, amendement 166 de Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne), rapporteur sous les mandatures 2009-2014 et 2014-2019, amendement 167 de Philip Bradbourn (ECR, Royaume-Uni), rapporteur fictif du groupe ECR sous la mandature 2009-2014 et de Jacqueline Foster (ECR, Royaume-Uni), amendement de Kathleen Van Brempt (S&D, Belgique), amendement 169 de Corien Wortmann-Kool (PPE, Pays-Bas) et amendement 170 de Francesca Barracciu (S&D, Italie) et de Franco Frigo (S&D, Italie).

[1264] Les Traités interdisent en principe les aides d'État. Tout projet de versement d'une aide d'État doit donc être préalablement notifié à la Commission qui, sur la base d'un examen au cas par cas, peut les autoriser. Le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) du 9 août 2008 détaille les catégories d'aides d'État considérées comme compatibles d'office avec les Traités en application de l'article 109 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne, et qui en conséquence n'ont pas à être notifiées à la Commission. Le secteur portuaire n'est pas couvert par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ou des lignes directrices sectorielles. En mai 2012, la Commission a lancé un chantier de modernisation de la politique de l'Union européenne en matière d'aides d'État. Dans cette perspective, elle lance une consultation publique concernant son projet de Communication relative à la notion d'aides d'État (17 janvier 2014- 14 mars 2014).

[1265] Union européenne. Règlement n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne.

[1266] Le considérant 1 du nouveau RGEC prévoit que « pour autant qu'elle puisse se constituer une expérience suffisante pour élaborer des critères d'exemption opérationnels garantissant la compatibilité ex ante [avec le traité] d'autres catégories d'aides, la Commission a l'intention de revoir le champ d'application du présent règlement afin d'y inclure certains types d'aides relevant de ces domaines. En particulier, la Commission envisage d'établir des critères applicables aux infrastructures portuaires et aéroportuaires d'ici décembre 2015 ».

[1267] Si la Commission décide effectivement d'inclure certaines aides aux infrastructures portuaires dans le RGEC, celles-ci deviendraient compatibles avec les Traités et n'auraient donc plus à faire l'objet d'une notification préalable à la Commission.

[1268] La nouvelle Commissaire européenne chargée des Transports, Violeta Bulc, intervient en commission TRAN le 2 décembre 2014.

européen Ivo Belet[1269] (groupe PPE, Belgique) l'interpelle au sujet des aides d'États aux infrastructures portuaires. Violeta Bulc donne une réponse de principe en indiquant que des règles sont nécessaires, mais – n'étant pas compétente sur les sujets relevant de la politique de la Concurrence de l'Union européenne – elle ne s'engage pas sur la publication de lignes directrices.

Mettant à profit l'absence de contrainte temporelle en première lecture de la procédure de codécision, le rapporteur se sert des négociations d'une proposition législative relevant du portefeuille d'un Commissaire (Transports) pour obtenir la publication de lignes directrices relevant du portefeuille d'un autre Commissaire (Concurrence). À ce stade des négociations, le Conseil a déjà adopté sa position de négociation (Orientation générale du 8 octobre 2014) et attend que le Parlement adopte la sienne pour ouvrir les négociations interinstitutionnelles. Alors que les deux précédentes tentatives de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires ont été rejetées par le Parlement, le rapporteur exploite la crainte que la troisième ne connaisse le même sort. Dans d'autres cas, alors que le Parlement a adopté sa position de négociation, il arrive que le Conseil n'avance pas dans les négociations intra-institutionnelles. Les États membres utilisent l'absence de délai en 1ère lecture de la codécision pour faire abandonner à la Commission européenne une proposition législative sans avoir à formellement la rejeter. Lorsqu'elle publie annuellement son programme de travail, la Commission établit une liste des propositions législatives qu'elle retire faute d'avancées des négociations au sein du Conseil[1270]. Similairement au Conseil, le rapporteur utilise le temps comme levier de négociation.

En tant que rapporteur, il en revient à Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne) de définir, avec l'aide des fonctionnaires du secrétariat de la commission TRAN, le calendrier des négociations intra-institutionnelles. Après la désignation de l'ensemble des rapporteurs fictifs, contrairement à l'usage, il ne propose aucun calendrier de négociations. Alors que l'ensemble des rapporteurs fictifs est désigné fin septembre 2014, il n'organise une réunion avec les rapporteurs fictifs que

[1269] Alors qu'elle a ouvert une procédure formelle d'examen à l'encontre du système néerlandais d'impôt sur les sociétés, la Commission soumet des observations préliminaires à la France, ainsi qu'à la Belgique, et demande des informations complémentaires à l'Allemagne.

[1270] Union européenne. Annexe de la Communication de la Commission du 24 octobre 2017 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Programme de travail de la Commission pour 2018 – Un programme pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique – Annexe IV « retraits », COM(2017) 650 final, 24 octobre 2017.

le 3 décembre 2014[1271] – le lendemain de l'intervention de la Commissaire européenne chargée des Transports en commission TRAN – afin, notamment, de déterminer le calendrier des travaux du Parlement. Le rapporteur et les rapporteurs fictifs s'entendent initialement sur une reprise des travaux en février 2015. Toutefois, le rapporteur annonce aux rapporteurs fictifs son intention d'assujettir la progression des négociations intra-institutionnelles à la publication de lignes directrices sur les aides d'États aux infrastructures portuaires. Si elle acquiesce à la stratégie du rapporteur, la rapporteure fictive du groupe PPE demande néanmoins au rapporteur de présenter un projet de rapport dans des délais raisonnables. En février 2015, alors qu'il s'y était engagé, le rapporteur n'organise pas de nouvelle réunion avec les rapporteurs fictifs. Comme il l'avait annoncé en réunion des rapporteurs fictifs, Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne) utilise l'avancement des négociations intra-institutionnelles comme levier de négociation afin d'obtenir de la Direction Générale chargée de la Concurrence (DG COMP) de la Commission la publication de lignes directrices relatives aux aides d'État aux infrastructures portuaires. L'assistante du rapporteur chargée du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » défend qu'il s'agît d'une position individuelle du rapporteur.

> Officiellement, le Parlement n'a pas de compétence concernant les aides d'État. Cependant la Commission – la DG COMP – travaillait sur la révision du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC). Nous [le rapporteur et son assistante] les considérions tous les deux [la proposition du règlement « services portuaires » et la révision du RGEC] comme très liés. Nous souhaitions que le règlement intègre un considérant concernant les aides d'État et la majorité du Parlement nous soutenait. À la fin nous avons eu un accord avec le Conseil. La Commission a fait savoir jusqu'à la fin qu'ils n'étaient pas contents au sujet de cet ajout. […] Nous savions que le port de Hambourg n'avait pas vraiment besoin de quelque chose, qu'il ne voulait pas vraiment quelque chose. Par exemple, il ne voulait pas qu'il lui soit imposé plus de transparence financière mais c'est un concept au sujet duquel le rapporteur était vraiment en faveur, en particulier lorsque cela concerne l'argent des contribuables. Il n'aurait pas laissé le port de Hambourg le lobbyier dans une direction différente[1272].

[1271] La date à laquelle est organisée cette réunion peut être expliquée par le renouvellement du Collège des Commissaires. Le rapporteur temporise dans l'attente de l'audition du Commissaire-candidat désigné aux Transports, Maros Šefčovič, réputé moins libéral que Siim Kallas, sous le mandat duquel la proposition a été publiée. Alors que la Fédération européenne des travailleurs des Transports menace de déployer des actions contestataires, la nomination d'un Commissaire moins libéral peut représenter une fenêtre d'opportunité en vue d'un assouplissement de la Commission sur les modifications apportées au volet « libéralisation ».

[1272] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 23 mars 2017 avec l'assistante parlementaire d'un député européen du groupe S&D.

Un fonctionnaire de la Commission ayant participé à la rédaction de la proposition du règlement « services portuaires » impute au contraire la suspension des négociations intra-institutionnelles sous la mandature 2009-2014 à l'enquête dont l'Allemagne fait l'objet sur le financement de ses ports[1273]. Nous constatons que les positions du rapporteur nommé par le groupe PPE-DE lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 (cf. chapitre 3), et du rapporteur nommé par le groupe S&D lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » sont homologues concernant la transparence financière des ports. Les deux députés européens appartenant à des groupes politiques différents, mais étant tous les deux élus du Land de Hambourg, nous émettons l'hypothèse que leur position sur l'édiction de règles relatives aux aides d'État a pu leur être suggérée par les représentants de l'autorité portuaire de Hambourg[1274], bien que l'assistante de Knut Fleckenstein (S&D, Allemagne) le réfute. L'enjeu de la publication de lignes directrices relatives aux aides d'État aux infrastructures portuaires est de savoir quels financements publics relèvent des aides d'État et de déterminer lesquelles sont compatibles avec les Traités et celles qui ne le sont pas[1275]. Le non-respect des règles européennes en matière d'aide d'État par des États membres, et l'absence d'un suivi et d'un contrôle suffisant[1276] de la Commission européenne entraînent une distorsion de concurrence entre les ports.

Début 2015, au lieu de progresser sur l'écriture de son nouveau projet de rapport, Knut Fleckenstein travaille avec le président de la commission TRAN, Michael Cramer (Verts/ALE, Allemagne), sur des pistes[1277] pour contraindre la DG COMP à publier des lignes directrices

[1273] Contrairement aux Pays-Bas, à la France et à la Belgique, la Commission n'ouvre pas de procédure d'infraction. Néanmoins, la Commission a demandé à certains ports maritimes allemands de mettre en place une structure de financement transparente séparant les activités de mission publique des activités économiques afin de prévenir le subventionnement croisé des unes aux autres.

[1274] Le journaliste Pierre Avril du Journal Le Figaro affirme que le rapporteur nommé par le groupe PPE-DE lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 « un Allemand réputé proche des milieux portuaires de Hambourg, et favorable à une plus grande « transparence » du secteur, était parti en guerre contre les grands ports flamands (Anvers et Rotterdam), adeptes des aides d'État et jaloux de leurs monopoles.

Le Figaro Économie, *Les eurodéputés font échouer la libéralisation des ports*, vendredi 21 novembre 2003.

[1275] Selon les règles déjà publiées, si le financement concerne un projet qui inclut également des éléments d'infrastructure pouvant être économiquement exploités, ce financement peut constituer une aide d'État. S'agissant des infrastructures portuaires, le rapporteur souligne que certaines ne présentent pas de caractère commercial, notamment les infrastructures d'accès et les installations portuaires dans la mesure où elles sont mises à disposition de l'ensemble des utilisateurs selon des conditions identiques et non-discriminatoires.

[1276] Dans un rapport spécial publié le 23 septembre 2016, la Cour des comptes de l'Union européenne reproche à la Commission un manque de proactivité de la Commission dans la détection des aides d'État en faveur des ports ainsi que l'absence d'un suivi suffisant de la Commission en faveur d'aides notifiées, mais dont les conditions d'octroi ont été modifiées de manière significative. La Commission objecte qu'elle ne dispose pas des ressources suffisantes pour effectuer un contrôle ex-post (le contrôle des aides d'État est ex-ante).

[1277] Un rendez-vous bilatéral avec Violeta Bulc était prévu, mais a été annulé. La rédaction d'un courrier à l'attention de la Commission, à l'attention de Jyrki Katainen, vice-président en charge de l'emploi, de la croissance, de l'investissement et de la compétitivité pour demander l'adoption de lignes directrices, et insister sur les liens entre cette demande et le règlement sur les services portuaires est envisagée. Ils pondèrent également la

relatives aux aides d'État aux infrastructures portuaires. Alors que les négociations au Parlement sont à l'arrêt, plusieurs assurances verbales sont données au rapporteur. Par exemple, lors de la réunion à huis clos avec le rapporteur du 11 février 2015, la Commissaire européenne chargée des Transports s'engage sur la publication de règles spécifiques concernant les aides d'État aux infrastructures portuaires. En outre, le cabinet de la Commissaire européenne chargée des Transports et des fonctionnaires de la DG MOVE fait également savoir au rapporteur que la Commission publiera une révision du RGEC comprenant des dispositions spécifiques aux infrastructures portuaires d'ici la fin de l'année 2015. Malgré ces engagements, ni la Commissaire européenne chargée des Transports ni la DG MOVE ne sont compétentes sur les aides d'État, même celles s'appliquant aux Transports[1278]. Par conséquent, si le rapporteur reprend les négociations en mars 2015, afin de ne pas perdre son levier de négociation, il continue d'observer un rythme lent. Sous la pression du groupe PPE, le rapporteur et les rapporteurs fictifs conviennent[1279] néanmoins d'achever le travail sur le fond du rapport d'ici juillet 2015[1280] et arrêtent une date – le 15 septembre 2015 – pour le vote du rapport Fleckenstein II en commission TRAN[1281]. Knut Fleckenstein tient initialement ce calendrier[1282] avant de temporiser à nouveau les négociations avec le soutien de plusieurs rapporteurs fictifs[1283]. Il repousse ainsi la mise en circulation d'une première version des amendements de compromis à septembre 2015. Les Commissaires européennes chargées des Transports et de la Concurrence de même que les services dédiés de la DG MOVE et de la DG

possibilité d'inviter des représentants de la direction générale chargée de la Mobilité et des Transports (DG MOVE) et de la direction générale de la Concurrence (DG COMP) à s'exprimer ensemble en commission TRAN.

[1278] Les responsabilités en matière d'aides d'État relatives aux transports sont transférées de la DG MOVE à la DG COMP en 2010.

[1279] Le nouveau calendrier est arrêté lors de la réunion des rapporteurs fictifs du 24 mars 2015.

[1280] Le calendrier suivant est arrêté avec le Secrétariat de la commission TRAN : 4-5 mai 2015 : échange de vues en commission TRAN ; 11 mai 2015 : envoi du projet de rapport de Knut Fleckenstein aux services de traduction du Parlement ; 4 juin 2015 : réunion des rapporteurs fictifs ; 16 juin 2015 : présentation du projet de rapport de Knut Fleckenstein en commission TRAN ; 22 juin 2015 : date limite pour le dépôt des amendements au projet de rapport de Knut Fleckenstein ; 13-14 juillet 2015 : considération des amendements en commission TRAN ; 15 septembre 2015 : vote du rapport Fleckenstein II en commission TRAN.

[1281] Le vote du rapport Fleckenstein II en commission TRAN est indiqué dans le « work in-in-progress » diffusé par le secrétariat de la commission TRAN sous la mention « à confirmer » le 15 septembre 2015. Ce document reprend pour chaque dossier le rapporteur, les rapporteurs fictifs, le responsable administratif du secrétariat de la commission TRAN, et le calendrier des négociations de la proposition législative (date limite de dépôt du projet de rapport, des amendements au projet de rapport, la date de considération des amendements, l'adoption en commission parlementaire et en plénière).

[1282] Plus d'un après la suspension des travaux du Parlement sur la proposition du règlement « services portuaires », Knut Fleckenstein publie son projet de rapport (projet de rapport Fleckenstein II) le 22 mai 2015, concomitamment à l'Assemblée générale de l'ESPO à Athènes. Ensuite, conformément au calendrier arrêté, la commission TRAN débat du projet de rapport Fleckenstein II le 16 juin 2015.

[1283] Lors de l'échange de vues du 16 juin 2015 en commission TRAN sur son projet de rapport, Knut Fleckenstein reçoit le soutien de deux rapporteurs fictifs, Peter van Dalen (ECR, Pays-Bas), rapporteur fictif du groupe ECR et de Keith Taylor (Verts/ALE, Royaume-Uni), rapporteur fictif du groupe Verts/ALE. Lucy Anderson (S&D, Royaume-Uni), qui participe activement aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires », lui apporte également son soutien.

COMP multiplient les déclarations[1284] orales sur la publication de règles en matière d'aides d'États aux infrastructures. Le rapporteur pose toutefois comme condition pour faire avancer les négociations intra-institutionnelles sur la proposition du règlement « services portuaires » un engagement écrit de la Commission européenne[1285]. Pour faire pression sur la DG COMP, le rapporteur organise un débat[1286] d'experts sur les problèmes des aides d'État pour les ports. Surtout, il envoie un courrier à la Commissaire européenne chargée de la Concurrence cosigné par le ministre des Transports néerlandais[1287]. Toujours dans l'attente d'un engagement écrit ou de la publication des lignes directrices relatives aux aides d'État aux infrastructures portuaires, afin de ne perdre le calendrier des négociations comme levier de négociation, le rapporteur repousse l'adoption de la position de négociation du Parlement en commission TRAN à trois reprises : une première fois[1288], de septembre 2015 à octobre-novembre 2015 ; une deuxième fois, d'octobre-novembre 2015 au 22 décembre 2015 ; et une troisième fois[1289], du 22 décembre 2015 au 25 janvier 2016. Finalement, la DG COMP publie un projet de règlement modifiant le RGEC de 2014[1290] concomitamment à l'adoption en session plénière de la position de négociation du Parlement. Le rapporteur conduit des négociations au sein des négociations. Il se sert de sa fonction de rapporteur fictif, et des règles gouvernant la 1ère lecture de la procédure de codécision pour poursuivre son agenda politique.

[1284] Parlement européen. Réponse écrite du 29 avril 2015 de la Commissaire européenne Margrethe Vestager au nom de la Commission. [en ligne] Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-002091-ASW_FR.html?redirect (page consultée le 29 mars 2021).

Dans sa réponse écrite du 18 avril 2016 au député Matthias Groote (S&D, Allemagne), qui n'est pourtant pas membre de la commission TRAN, Margrethe Vestager, Commissaire européenne chargée de la Concurrence, annonce que la Commission a l'intention d'examiner la possibilité de réviser le RGEC adopté le 17 juin 2014 d'ici décembre 2015 afin d'y inclure les infrastructures portuaires.

Lors d'un échange de vues le 5 mai 2015 en commission TRAN, Olivier Onidi, Directeur à la DG MOVE annonce que la Commission devrait présenter une proposition de révision du RGEC incluant les ports d'ici la fin de l'année 2015.

[1285] Alors que la Commission répète depuis plusieurs mois que la révision du RGEC incluant les infrastructures portuaires serait publiée d'ici la fin de l'année 2015, le rapporteur annonce lors de la réunion des rapporteurs fictifs du 15 octobre 2015 que celle-ci n'est finalement pas attendue avant 2016. Dans sa réponse du 26 novembre 2015 au courrier envoyé par Knut Fleckenstein et le ministre des Transports néerlandais, la Commissaire chargée de la Concurrence annonce finalement la publication de la révision du RGEC pour le printemps 2017. Deux consultations publiques sont prévues : l'une au premier semestre 2016, l'autre à l'automne 2016.

[1286] Le débat est organisé au Parlement le 29 septembre 2015.

[1287] Entre le 1er janvier et le 30 juin 2016, les Pays-Bas assurent la Présidence du Conseil de l'Union européenne.

[1288] L'adoption de la position de négociation du Parlement était prévue, selon le calendrier établi entre les groupes politiques, le 15 septembre 2015.

[1289] Ce nouveau report résulte en partie de la date choisie du deuxième report, avant les congés de fin d'année du Parlement.

[1290] Commission européenne. Projet de règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) nº 651/2014 de la Commission déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (2015).

Dans les négociations avec les rapporteurs fictifs, la temporisation des négociations procure également au rapporteur un soutien d'autorité sur la réécriture du volet « libéralisation », alors qu'il s'est déjà engagé auprès des organisations représentant les travailleurs portuaires à intégrer leurs préférences dans la position de négociation du Parlement. Le spectre d'un rejet se profilant – les organisations représentant les travailleurs portuaires menacent de déployer des actions contestataires et les négociations intra-institutionnelles ne reprennent pas au Parlement – la Commissaire européenne chargée des Transports, qui hérite de la proposition du règlement « services portuaires » de son prédécesseur, donne en effet son accord à la suppression du volet « libéralisation ».

Soutien de la Commissaire européenne à la suppression de la libéralisation contre l'avis des services

Les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ne suivent pas les prévisions de l'unité « ports et voies navigables ». Alors qu'elle escomptait un accord interinstitutionnel avant les élections européennes de mai 2014, les négociations intra-institutionnelles sont à l'arrêt au Parlement à la suite de la suspension des travaux en commission TRAN en mars 2014. Contrairement à l'engagement pris par le rapporteur en réunion avec les rapporteurs fictifs, et alors qu'il décide finalement de reprendre les négociations de zéro en commission TRAN, les négociations intra-institutionnelles ne reprennent toujours pas au premier trimestre 2015. En outre, les représentants des travailleurs portuaires menacent de déployer des actions contestataires au niveau national et à Bruxelles afin d'obtenir l'intégration de leurs préférences au règlement « services portuaires »[1291].

En l'absence de progression dans les travaux de la commission TRAN, la Commissaire européenne chargée des Transports, Violeta Bulc, rencontre Knut Fleckenstein, le 11 février 2015. Au cours de cet entretien, eu égard au dénouement des négociations des propositions de 2001 et de 2004, la Commissaire européenne donne son accord – qu'elle confirme par un courrier adressé au rapporteur[1292] – à la réécriture du volet « libéralisation » pour faciliter

[1291] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1292] Ce courrier n'est pas rendu public sur le site de la Commission. Le rapporteur en partage toutefois la teneur lors de la réunion des rapporteurs fictifs du 24 mars 2015.

l'adoption de la position de négociation du Parlement et l'ouverture des trilogues[1293]. Bien qu'ils le nient, le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » ne sont pas associés à ce rendez-vous à huis clos[1294].

L'initiative de la Commissaire européenne chargée des Transports contrevient à la relation habituellement observée entre les Commissaires et leur cabinet avec les services des Directions générales. Les services et le cabinet entretiennent une étroite relation, comme le montre l'exemple du Commissaire Siim Kallas sur l'exclusion de la manutention de marchandises du volet « libéralisation » (cf. chapitre 5) ; le Commissaire européen et son cabinet tendent usuellement à suivre l'avis des fonctionnaires de la DG dans la mesure où ces derniers disposent d'une connaissance du secteur et des parties prenantes supérieure à la leur. Après la publication d'une proposition législative, les fonctionnaires compétents au sein des Directions générales de la Commission européenne – dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » – assurent le suivi et la gestion quotidienne des négociations de celle-ci[1295]. Les membres du cabinet du Commissaire européen – qui détiennent chacun un portefeuille couvrant une partie du périmètre de la Direction générale associée au portefeuille du Commissaire européen, ici la DG MOVE – rencontrent hebdomadairement le Directeur général de la Direction générale pour échanger sur la progression des travaux internes à la DG ou des négociations des propositions législatives relevant du périmètre de la DG.

> « Entre la DG et le cabinet, c'est un peu comme entre le gouvernement et le ministre. Il y a un système de réunions, ce que l'on appelle les jours fixes. Tous les mercredis après-midi, il y a une réunion entre la DG et le cabinet. Et une fois par mois, c'est aussi le/la Commissaire qui participe à ces réunions. […] Il y a un dialogue bien évidemment. La Direction générale est sous les ordres du Commissaire. La DG met en œuvre les orientations politiques de la Commissaire. Il y a des réunions hebdomadaires entre le Cabinet et le directeur général et son équipe directe »[1296].

[1293] Le rapporteur rapporte les propos de la Commissaire européenne chargée des Transports aux rapporteurs fictifs lors de la réunion des rapporteurs fictifs du 24 mars 2015.

[1294] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 11 septembre 2017 avec une représentante d'intérêt du secteur portuaire.

[1295] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.
Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1296] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

Dans le cadre de ces réunions hebdomadaires, la position de la Commission par rapport aux tendances qui se dégagent des négociations intra- et interinstitutionnelles est arrêtée[1297]. Une fois établie, les services et le cabinet du/de la Commissaire européen.ne agissent de concert suivant ce qui a été préparé par les services et approuvé par le cabinet dans le cadre des réunions hebdomadaires. A contrario, sans la présence du Directeur de la DG MOVE chargé des réseaux européens de mobilité ou du chef et du chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables », qui ont rédigé la proposition du règlement « services portuaires » et en assurent le portage quotidien, et sans les avoir consultés, la Commissaire européenne chargée des Transports donne son accord au rapporteur pour modifier le volet « libéralisation »[1298].

Cette partie interroge le blanc-seing donné au rapporteur par la Commissaire européenne chargée des Transports, contre l'avis des fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables ». Nous analysons comment, alors qu'elle hérite d'une proposition initiée par son prédécesseur, sa position sur la libéralisation, son propre agenda politique et la préservation d'un bilan à somme positive permettent de comprendre que la Commissaire européenne cherche à faire adopter la proposition du règlement « services portuaires » sans toutefois être attachée à son contenu.

[1297] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[1298] Georgakakis, Didier. « Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne (II) : les transformations du champ bureaucratique européen (2000-2020) », *Revue française d'administration publique*, volume 180, n°4, 2021, pp. 933-960.
Mérand, Frédéric. *Un sociologue à la Commission européenne.* Presses de Sciences Po, 2021.

Une nouvelle Commissaire européenne moins « high on liberalisation »[1299]

Lors de son audition devant la commission TRAN[1300], Violeta Bulc indique que l'objectif du quatrième paquet ferroviaire n'est pas uniquement de libéraliser le secteur ferroviaire[1301]. Si la Slovène Violeta Bulc appartient à la même famille politique que son prédécesseur au poste de Commissaire européen chargé des Transports, l'Estonien Siim Kallas, l'expérience du libéralisme en Slovénie – différente de celle de l'Estonie – et son parcours politique personnel, opposé à celui de son prédécesseur, éclairent le positionnement de la Commissaire européenne chargée des Transports sous la mandature 2014-2019 sur la libéralisation.

> « Kallas était ultralibéral, ça, il y allait à fond. Bulc était plus modérée sur le sujet. On a vu que des députés, les rapporteurs et les rapporteurs fictifs, ont également changé et ça, je n'ai pas d'exemple concret, ça a quand même changé la manière de penser. Certaines choses qui avaient été adoptées en première lecture ont ensuite été modérées en deuxième lecture. Il y a eu un changement d'esprit quand même. Le texte aujourd'hui pour l'OSP [obligation de service public], prévoit toujours autant d'exceptions et pour la gouvernance prévoit toujours ce système à la carte, mais dans les discussions on a quand même vu un changement d'esprit. […] Après au sein des services, non ça n'a pas changé, ça a un peu changé de tête, mais pas d'esprit, mais la Commission, ils sont beaucoup plus « formatés » que les députés et les États membres »[1302].

Si l'Estonie et la Slovénie ont adopté l'économie de marché après le recouvrement de leur indépendance, la transition vers une économie postcommuniste a été différemment mise en

[1299] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[1300] Lors du renouvellement du collège des Commissaires, les candidats sont désignés d'un commun accord entre les gouvernements des États membres et le/la nouveau/nouvelle président.e de la Commission. Le Parlement européen approuve par un vote la composition du collège des Commissaires. Pour préparer ce vote, le Parlement organise l'audition de chaque Commissaire-candidat devant la commission parlementaire dont les attributions correspondent à son domaine de compétence. L'audition des Commissaires-candidats devant les commissions parlementaires est un moyen pour apprécier les sujets qui seront portés par le futur Commissaire européen lors de son mandat. En préparation des auditions, chaque Commissaire désigné répond à un court questionnaire écrit établi par la/les commission(s) parlementaire(s) appropriée(s). Chaque audition dure trois heures et consiste en une déclaration liminaire du candidat d'environ 20 minutes, suivie d'une séance de questions et réponses. Chaque commission parlementaire s'organise comme elle l'entend, mais il s'agit souvent d'un système dit « ping pong » avec une question d'un.e député.e, suivie de la réponse du Commissaire-candidat, et un droit de suite si le député le souhaite.

[1301] La Commissaire-candidate déclare que l'objet du 4ème paquet ferroviaire n'est pas seulement de libéraliser le secteur, mais aussi d'imposer des règles communes en matière de transparence financière.

[1302] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec un lobbyiste représentant à Bruxelles la fédération nationale d'un service technique nautique.

œuvre. L'Estonie a suivi le principe de la « théorie de choc »[1303], c'est-à-dire la mise en œuvre simultanée d'un ensemble de mesures visant à modifier radicalement son système socio-économique. À l'inverse, les institutions slovènes ont opté pour une libéralisation progressive de l'économie[1304]. Alors que la proposition législative est préparée, avant qu'elle ne récupère le portefeuille « Transports », par des fonctionnaires dont l'agenda politique est de mettre en œuvre la libéralisation dans le marché intérieur[1305], la position de la Commissaire européenne sur la libéralisation affecte les dispositions du règlement final. Alors que les fonctionnaires de la Commission assure une continuité dans la politique poursuivie par l'institution en dépit du renouvellement du personnel politique, les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » montrent que celui-ci peut faire preuve d'autonomie à l'égard du personnel administratif de la Commission.

En outre, compte tenu des caractéristiques géographiques de la Slovénie, la politique portuaire n'est pas une priorité de Violeta Bulc[1306] contrairement aux transports aérien et routier.

L'agenda de la Commissaire européenne

Du Commissaire européen chargé des Transports entre 2009 et 2014, Violeta Bulc hérite plusieurs propositions législatives en cours de négociation, dont la proposition du règlement « services portuaires » et le quatrième paquet ferroviaire. La transmission de propositions législatives en cours de négociation n'est pas propre à la transition entre Siim Kallas et Violeta Bulc[1307]. Pour mettre à l'agenda leurs propres objectifs, les Commissaires européens prennent

[1303] Koleva Petia, Magnin Éric, « Économie & discordance des temps. L'exemple de la transition postsocialiste en Europe centrale & orientale », *Multitudes*, 2017/4 (n° 69), p. 82-90.

[1304] *Ibid*.

[1305] Hooghe, Lisbeth, "Supranational activists or intergovernmental agents?: explaining the orientations of senior Commission officials", *Comparative Political Studies*, volume 32, n°4, 1999, pp. 435-463.

Hooghe, Lisbeth, "Euro-socialists or Euro-marketers?: EU top officials on capitalism", *Journal of Politics*, volume 62, n°2, 2000, pp. 430-454.

Georgakakis, Didier, et de Lassalle, Marine. « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 166-167, n°1-2, 2007, pp. 38-53.

[1306] Par exemple, pendant son audition parlementaire, la politique maritime n'est abordée qu'à la marge d'autant que seule Gesine Meissner (ADLE, Allemagne), rapporteure fictive du groupe ADLE dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », lui adresse une question relative au développement durable des ports.

[1307] Par exemple, Jacques Barrot, Commissaire européen chargé des Transports entre 2004 et 2009 hérite lui aussi de la proposition de directive de 2004 de Loyola de Palacio (cf. chapitre 4).

ainsi en considération les travaux inachevés hérités de leur prédécesseur et le temps – plus ou moins long en fonction des enjeux politiques auxquels s'attaquent les propositions mises à l'agenda – dont auront besoin les colégislateurs pour conduire les négociations intra- et interinstitutionnelles. La troisième année du mandat des Commissaires est ainsi reconnue comme une fenêtre d'opportunité pour les Commissaires européens pour porter à l'agenda leurs propres objectifs[1308]. Eu égard aux caractéristiques géographiques de la Slovénie – la façade maritime de l'État membre est de 46,6km[1309] – et à la part du transport maritime dans l'acheminent des personnes et des marchandises[1310], les sujets maritimes et portuaires sont relativement bas dans l'échelle des priorités de la Commissaire européenne comme en témoigne le bilan publié par le cabinet à l'issue de son mandat[1311]. Le rythme des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » et du quatrième paquet ferroviaire menace de réduire la fenêtre d'opportunité dont dispose la Commissaire pour pousser ses propres sujets d'ici la fin de la mandature. Alors qu'elle intervient pour accélérer la conclusion des négociations de ces propositions législatives à la fin de l'année 2016, la publication de nouvelles initiatives en matière de transport sur les transports routier et aérien[1312] n'intervient qu'à la moitié du mandat de Violeta Bulc[1313]. La Commissaire chargée des Transports privilégie son propre agenda politique – aligné sur les intérêts de son État membre – à une proposition législative dont les effets sont limités dans son État membre. N'étant pas un chantre du libéralisme et les secteurs portuaire et maritime ne représentant pas des priorités pour son État membre, la Commissaire européenne solde le volet « libéralisation » de la proposition pour conserver un bilan irréprochable à l'issue de son mandat.

[1308] Ponzano Paolo, Hermanin Costanza et Corona Daniela pour l'Institut Delors, Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ? [en ligne], [consulté le 6 février 2020], https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/commission_pouvoir_initiative_ne_fev2012_01.pdf.

[1309] Le port de Koper est le seul port de la Slovénie appartenant au réseau central du réseau RTE-T.

[1310] Eurostat. Freight transport statistics - modal split, [en ligne], https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Freight_transport_statistics_-_modal_split#Modal_split_in_the_EU, consultée le 31 octobre 2022.

[1311] Violeta Bulc. The Transport Union – Achievements under Commissioner Bulc 2014-2019, [en ligne], https://www.ecocivilisation.eu/wp-content/uploads/2020/09/bulc_achievements.pdf, (page consultée le 02 janvier 2023).

[1312] Union européenne. Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : une stratégie de l'aviation pour l'Europe, COM(2015) 598 final, 7 décembre 2015.

Le 31 mai 2017, la Commission publie le premier volet du « Paquet Mobilité ». Il se compose d'une Communication exposant les grandes lignes d'un plan à long terme pour permettre une « transition vers une mobilité propre, équitable sur le plan social et compétitive » et de huit initiatives législatives, se focalisant sur le transport routier. Dès lors, même si l'année 2017 était censée être l'année du maritime, les sujets routiers sont au centre de l'activité législative de 2017 à 2019.

[1313] Échange de vues en commission TRAN sur les programmes de travail 2017 et 2018 de la Commission du 3 mai 2017.

Maintien d'un bilan positif

Le bilan d'un.e Commissaire européen.ne est évalué à l'aune des propositions et initiatives qui ont été adoptées pendant son mandat. Si la proposition du règlement « services portuaires » n'était pas adoptée, la Commissaire Bulc endosserait l'échec d'une troisième tentative, alors qu'elle n'a ni participé à son élaboration ni déterminé son orientation politique initiale. Le spectre d'un rejet – les organisations représentant les travailleurs menacent de recourir des actions contestataires homologues à celles déployées lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 – conduit ainsi la Commissaire européenne à lever les dispositions qu'elle identifie comme des freins à l'adoption de la proposition par le Parlement. La Commissaire européenne aurait pu retirer sa proposition dans la mesure où les co-législateurs, et en particulier le Parlement, ont amendé sa proposition de telle sorte qu'un des objectifs initiaux de la proposition est supprimé[1314]. Un parallèle peut être établi entre la stratégie de Violeta Bulc pour la proposition du règlement « services portuaires » et celle du collège des Commissaires dans le cadre des négociations de la directive relative aux services dans le marché intérieur dite directive « Bolkestein »[1315]. Le Commissaire européen, qui a donné son nom à la directive, suggérait de retirer la directive, celle-ci ayant été remaniée en profondeur par les colégislateurs. Alors que la proposition de 2001 relative aux services portuaires avait déjà été rejetée par le Parlement, le collège des Commissaires avait préféré maintenir la directive « Bolkestein » même vidée de sa substance plutôt que de la retirer[1316]. Pour la Commission, en tant qu'institution, retirer la proposition du règlement « services portuaires » eût été perçu comme un aveu de faiblesse alors que les deux premières tentatives d'ouvrir à la concurrence ont été rejetées par le Parlement, et que la nécessité de cette nouvelle proposition a été questionnée à plusieurs reprises pendant les négociations intra-institutionnelles. En termes d'image pour la Commissaire européenne, une proposition adoptée, même vidée d'une partie de sa substantifique moelle est préférable à une proposition retirée ou rejetée. Inversement, pour faire avancer leur carrière, les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » misent sur

[1314] Le Parlement rappelle dans l'édition de novembre 2017 de son guide pratique de la procédure législative ordinaire que « la CJUE a ajouté que la Commission était en droit de retirer une proposition législative si un amendement envisagé par le Parlement ou le Conseil était susceptible de dénaturer cette proposition dans un sens qui aurait empêché la réalisation des objectifs originaux de ladite proposition et aurait privé cette dernière de sa raison d'être, dans le respect de l'esprit de coopération loyale entre les institutions ».

[1315] Union européenne. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

[1316] Ponzano Paolo, Hermanin Costanza et Corona Daniela pour l'Institut Delors, Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ? [en ligne], [consulté le 6 février 2020], https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/commission_pouvoir_initiative_ne_fev2012_01.pdf.

l'adoption de la proposition du règlement « services portuaires » dans les termes dans lesquels elle a été proposée.

> « Il faut dire que nous avons pris un risque. Moi aussi j'ai pris un risque personnel dans cette opération parce que je l'ai accompagnée du début jusqu'à la fin. C'était pour moi un *challenge* de fin de carrière pratiquement »[1317].

Les performances[1318] d'un fonctionnaire constituent le premier critère lui permettant d'être promu[1319], c'est-à-dire son accès à un grade supérieur[1320] assorti d'une augmentation salariale[1321]. Pour faire avancer leur carrière ou obtenir des dossiers intéressants[1322], les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » peuvent faire valoir l'adoption de la proposition du règlement « services portuaires » après le rejet de deux premières tentatives, d'autant plus si les dispositions du règlement se rapprochent de celles de la proposition initiale. Au sein de l'unité « ports et voies navigables », la valorisation de l'adoption de la proposition du règlement varie néanmoins en fonction du stade auquel elle intervient dans la carrière des fonctionnaires de l'unité. Par exemple, elle est limitée pour le chef de l'unité dans la mesure où

[1317] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[1318] À la suite de la démission de la Commission Santer en 1999, la Commission Prodi lance une réforme de l'administration de la Commission – la réforme Kinnock du nom du Commissaire européen Neil Kinnock qui l'a portée – qui aboutit à l'instauration d'un nouveau statut des fonctionnaires de l'Union européenne. Entrée en vigueur le 1er mai 2004, ce statut est à nouveau révisé – dans une moindre ampleur – en 2014. Succinctement, la réforme Kinnock a pour objet de remanier les méthodes de travail internes de la Commission par l'établissement de pratiques administratives fondées sur le service et l'efficacité, par l'adoption d'une approche programmatique des activités et des initiatives de la Commission, par la modernisation de la gestion du personnel ainsi que par l'amélioration des outils de gestion, de contrôle financier et d'audit. En associant performance et promotion, la Commission cherche à entretenir la motivation des fonctionnaires en reconnaissant et en récompensant de bons résultats et à accroître leur efficience, celle-ci étant récompensée. La culture du résultat s'impose aux fonctionnaires européens (Bauer, 2010).

[1319] Ellinas et Suleiman questionnent dans leur article le rôle joué par le mérite – c'est-à-dire la récompense des efforts consentis par les fonctionnaires – dans la promotion des fonctionnaires. À cette fin, ils ont interrogé des fonctionnaires sur leur appréciation des mécanismes de promotion post-réforme Kinnock. 16% de leur échantillon estime que les promotions sont entièrement fondées sur le mérite, 72% pensent qu'elles sont essentiellement basées sur le mérite tandis que 12% considèrent qu'elles ne sont pas du tout établies sur le mérite. Ils précisent que la perception positive du mécanisme de promotion décroît en fonction du rang et de la durée de carrière. Plus les fonctionnaires sont hiérarchiquement hauts plus ils ont tendance à évaluer positivement le processus de promotion : 29% des Directeurs généraux estiment que le système est entièrement fondé sur le mérite contre 10% pour les chefs d'unité. De la même manière, 21% des encadrants intermédiaires considèrent que le système n'est pas du tout fondé sur le mérite contre 3% chez les cadres supérieurs (Directeurs généraux, directeurs, experts). L'ancienneté garantit l'avancement d'un fonctionnaire.

[1320] Il existe trois types de fonctions titulaires au sein de la Commission : les administrateurs (AD), les assistants (AST) et les assistants-secrétaires (AST/SC). Au sein de chaque type de fonction, les fonctionnaires progressent de grade en grade par voie de promotion.

[1321] Si leur promotion s'effectue à l'aune de leurs performances, la rémunération des fonctionnaires est néanmoins associée au grade et ne dépend pas directement de la promotion.

[1322] Bauer, Michael W. « Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs: Commission Reform and Middle Management ». *Journal of European Public Policy* 15, nº 5, 2008, pp. 691-707.

elle arrive à la toute fin de sa carrière. Avec une dizaine d'années de carrière à la publication de la proposition du règlement, le chef adjoint de l'unité peut davantage se servir de son adoption pour faire avancer sa carrière[1323]. Pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » veillent ainsi à préserver son intégrité. Ils contestent[1324] les faits relatés par le rapporteur argumentant qu'il s'agit d'une interprétation propre au rapporteur des positions de la Commissaire européenne.

> « Il y a eu un entretien entre Knut [Fleckenstein, le rapporteur] et Violeta [Bulc, Commissaire européenne en charge des Transports] où Monsieur Fleckenstein a dit « vous êtes d'accord que la partie la plus importante de la proposition c'est la transparence ». Et Madame Bulc a dit « oui ». Conclusion de Fleckenstein, on biffe la partie « accès au marché ». Conclusion de Violeta « on n'a jamais dit ça ». D'une façon caricaturale, c'est ça qui est arrivé »[1325].

Les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » minimisent la prise de position de la Commissaire arguant qu'il ne s'agit pas d'une position officielle et que le rapporteur déforme les propos de la Commissaire à son avantage. À cette fin, les fonctionnaires de l'unité emploient[1326] un vocabulaire dépréciatif pour parler de l'intervention de Violeta Bulc : ils SE réfèrent à la « gaffe » de Violeta Bulc, aux « surprises » qui émanent de ses prises de parole. Depuis sa publication, les fonctionnaires de la Commission s'efforcent de préserver les objectifs de politique publique de cette nouvelle proposition et le plus grand nombre de dispositions de la proposition initiale. Les parties prenantes et le Parlement, en particulier les équipes des rapporteurs fictifs, soulignent d'ailleurs l'insistance avec laquelle les fonctionnaires de l'unité

[1323] À l'issue des négociations, le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » reste à la même fonction qu'il occupait avant de rejoindre l'unité. Lorsqu'il change de direction générale – la Direction générale en charge de l'Énergie – il rejoint en effet l'unité chargée la sécurité des approvisionnements en énergie en tant que chef d'unité adjoint. Chaque fonction couvre plusieurs grades. Par exemple, la fonction de chef d'unité couvre les grades AD9 à AD14 de la carrière d'administrateur, celle de « conseiller » ou son équivalent couvre les grades AD13 à AD15, celle de « directeur » AD14 à AD15 et celle de « Directeur général » AD 15 à AD16. Lorsqu'il rejoint l'unité « ports et voies navigables » en 2013, il occupe la fonction de chef d'unité adjoint depuis 2006. Par conséquent, dans la mesure où il reste la même fonction à l'issue des négociations, faute de disposer de données sur le grade qu'il occupe, il est difficile d'évaluer si l'adoption du règlement a permis à sa carrière de progresser.

[1324] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

Knut Fleckenstein a néanmoins indiqué à certains députés, en bilatéral, que les services de la Direction générale de la Mobilité (DG MOVE) de la Commission contestaient cette interprétation des propos de la Commissaire, et le faisaient savoir (participation au terrain).

[1325] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

[1326] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

« ports et voies navigables » promeuvent la proposition de règlement de 2013[1327]. S'ils indiquent qu'il est coutumier que les fonctionnaires de la Commission défendent les propositions législatives publiées, ils relèvent que le portage de l'unité « ports et voies navigables » est particulièrement appuyé dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». La position observée par Violeta Bulc lors de son rendez-vous à huis clos avec le rapporteur fictif réduit la capacité du chef et du chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » à limiter les altérations de la proposition initiale de la Commission, en particulier, du volet « libéralisation ». La récompense des performances suscite ainsi des effets de croyance et des stratégies chez les fonctionnaires de la Commission européenne. Pour sa part, après les échecs des deux premières tentatives, la Commissaire européenne chargée des Transports peut valoriser à Bruxelles ou au sein de l'espace politique et administratif national, le fait qu'en dépit de son inexpérience politique, elle a conduit à son terme la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. En privilégiant l'adoption sur le contenu de la législation, la Commissaire européenne empêche les fonctionnaires chargés de la rédaction et des négociations de la proposition d'utiliser les négociations afin de progresser hiérarchiquement.

En donnant son accord au rapporteur fictif pour supprimer les dispositions relatives à la libéralisation, la Commissaire européenne chargée des Transports rompt avec les pratiques observées par les Commissaires européens, leurs cabinets et les fonctionnaires des Directions générales. Alors que les fonctionnaires de la Commission tiennent, après sa publication, un rôle prépondérant dans le suivi quotidien d'une proposition législative qu'ils ont construite, les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » donnent à voir comment l'agenda politique individuel des Commissaires peut contrevenir à l'action des fonctionnaires.

Après avoir analysé comment le rapporteur obtient le soutien de la Commissaire européenne concernant la suppression du volet « libéralisation » de la proposition du règlement « services portuaires », nous examinons comment le renouvellement des rapporteurs fictifs permet au rapporteur de l'intégrer à la position de négociation du Parlement.

[1327] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

La division du travail parlementaire : un atout autant qu'un risque

Alors qu'il est sous la pression des organisations représentant les travailleurs portuaires pour intégrer leurs préférences à la proposition de négociation du Parlement, le rapporteur aborde les négociations intra-institutionnelles avec le soutien de la Commissaire européenne sur la suppression du volet « libéralisation ». Contrairement aux négociations intra-institutionnelles sous la législature 2009-2014 (cf. chapitre 5), il intègre dès son projet de rapport des amendements proposant d'inclure des dispositions relatives aux droits des travailleurs portuaires, et surtout de supprimer les dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence des services portuaires[1328].

Dans le chapitre 3, nous avons montré comment les positions de négociation du Parlement en 1ère et en 2ème lecture s'éloignent de la position de négociation du rapporteur. Aux fins d'aboutir à un compromis avec les rapporteurs fictifs, Georg Jarzembowski (PPE-DE, Allemagne) intègre[1329] aux positions de négociation du Parlement des amendements qui s'écartent de ses préférences et de celles de son groupe politique. Si lors des travaux de la commission TRAN sous la législature 2009-2014, des députés membres des groupes PPE, ECR et ADLE déposent des amendements introduisant des critères d'autorisation, et dans une moindre mesure, des critères de limitation, il est peu probable qu'ils soutiennent des amendements supprimant l'objectif de libéralisation. Eu égard au poids numérique de ces groupes[1330], pour que la position de négociations du Parlement suive la ligne politique du rapporteur sur le volet « libéralisation », les rapporteurs fictifs de ces groupes doivent donner leur accord. Or, lors des négociations intra-institutionnelles sous la législature 2009-2014, la position du rapporteur fictif du groupe ADLE empêche en partie que le rapporteur et les rapporteurs fictifs trouvent un

[1328] Parlement européen. Commission des Transports. Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports de Knut Fleckenstein, 13 mai 2015.

[1329] S'ils sont négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs, les amendements de compromis sont formellement rédigés par le bureau du rapporteur.

[1330] Lors de la législature 2014-2019, les effectifs des groupes PPE, ADLE et ECR représentent 47,67% des membres du Parlement : le groupe PPE est composé de 221 députés sur les 751 composant le Parlement, le groupe ADLE de 67 députés sur les 751 composant le Parlement et le groupe ECR de 70 députés sur les 751 composant le Parlement.

accord sur les amendements de compromis couvrant les articles 3 « libre prestation de services » et 11 « dérogation ».

À la suite des élections européennes de 2014, après quelques rebondissements[1331] le rapporteur (S&D, Allemagne) est reconduit dans ses fonctions par le groupe S&D. À l'inverse, la quasi-totalité – le rapporteur fictif du groupe ECR est initialement reconduit dans sa fonction – des rapporteurs fictifs est renouvelée.

Dans cette partie, nous cherchons à démontrer que si le renouvellement des rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR ouvre une fenêtre d'opportunité en commission parlementaire permettant au rapporteur de supprimer de la position de négociation du Parlement les dispositions relatives à la libéralisation des services portuaires et d'inclure des dispositions protégeant le droit des travailleurs portuaires, l'adoption de la position de négociation du Parlement est en revanche incertaine. Alors que les rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR adoptent une ligne politique à contre-pied de celle de leur groupe sur la libéralisation, des députés européens – adoptant une position nationale – annoncent qu'ils ne respecteront pas la consigne de vote du rapporteur fictif de leur groupe.

Le renouvellement des rapporteurs fictifs, une fenêtre d'opportunité pour le rapporteur

Nous analysons comment le renouvellement des rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR supprime les contrepoids libéraux au rapporteur.

[1331] Knut Fleckenstein, après une certaine confusion, est de nouveau membre de la commission TRAN et est renouvelé par le groupe S&D dans ses fonctions de rapporteur. À la suite de sa réélection, Knut Fleckenstein n'est initialement pas reconduit comme membre ou suppléant de la commission TRAN, en dépit de l'intention qu'il avait manifestée, lors de l'annonce de la suspension des travaux de la commission TRAN, de reprendre en qualité de rapporteur les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » s'il était réélu. Après quelques semaines de flottement, il est finalement réintégré à la commission TRAN, mais en tant que suppléant, et reconduit dans sa fonction de rapporteur sur la proposition du règlement « services portuaires » par le groupe S&D.

Le groupe PPE désigne à nouveau comme rapporteure fictive une membre de nationalité grecque dont c'est le premier mandat[1332]. Toutefois, par contraste avec son prédécesseur, son expérience politique au niveau national est limitée. Alors que Philippe de Backer siège finalement en commission de l'Emploi et des Affaires sociales[1333] (EMPL), le groupe ADLE pour sa part désigne une députée européenne allemande qui, si elle n'est pas élue d'une circonscription maritime, s'est investie sur les sujets maritimes et portuaires en commission TRAN sous la mandature précédente[1334]. À la suite du décès de Philip Bradbourn (ECR, Royaume-Uni), qui intervient avant la reprise des négociations intra-institutionnelles, le groupe ECR désigne Peter van Dalen, député européen néerlandais, référent du groupe sur les sujets portuaires et maritimes.

> [Sous la mandature 2014-2019], pour les députés qui ont suivi [les négociations de la proposition du règlement « services portuaires »], qui étaient dedans [dans les négociations et qui ont suivi] le dossier de près, c'était presque que des nouveaux. Ce qui n'était pas mal non plus parce que comme ça ils n'avaient pas non plus… ils ne considéraient que cette proposition… parce que sinon peut être que cela aurait été encore plus compliqué[1335].

Les rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR sont élus d'un État membre dont l'économie dépend des secteurs portuaire et maritime (Grèce), ou qui accueille, en termes de tonnages et de containeurs, le 3ème port européen (Allemagne) ou le 1er port européen (Pays-Bas). Par conséquent, les négociations intra-institutionnelles sous la mandature 2014-2019 auraient pu achopper sur des points similaires à ceux identifiés sous la mandature 2004-2009. Toutefois, alors que dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein I, le rapporteur et

[1332] Sous la mandature 2009-2014, le groupe PPE désigne déjà un député européen grec comme rapporteur fictif. Georgios Koumoutsakos, le rapporteur fictif du groupe PPE dans le cadre des négociations intra-institutionnelles 2009-2014 ne se présente pas à sa réélection afin de briguer un mandat de député national. En janvier 2015, il est élu député du Parlement grec à la suite des élections législatives grecques.

[1333] Si Philippe De Backer (ADLE, Belgique) est réélu, il ne siège pas en commission TRAN à titre de membre plein ou de suppléant en dépit du fait qu'il ait exprimé son souhait de poursuivre les négociations de la proposition de règlement s'il était réélu.

[1334] Si elle n'est pas élue d'un Land, la Basse-Saxe, dans lequel se situe un port maritime, Gesine Meissner (ADLE, Allemagne), rapporteure fictive désignée à la suite des élections européennes de 2014, est une des membres les plus actifs du groupe ADLE sur les sujets maritimes. Lors de la mandature 2009-2014, elle a été rapporteure sur la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières et sur la politique maritime intégrée ainsi que rapporteure fictive sur l'infrastructure pour carburants de substitution, sur les équipements marins, sur la Croissance bleue et sur le contrôle par l'État du port. Lors de la mandature 2014-2019, alors qu'elle est désignée rapporteure fictive dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », elle prend la présidence de l'Intergroupe « mers, rivières, îles et zones côtières » (SEARICA), assurée par Corinne Lepage (ADLE, France) lors de la mandature précédente.

[1335] Entretien conduit en français à Bruxelles le 27 juin 2017 avec la Secrétaire générale d'une association européenne d'un acteur du secteur portuaire.

les rapporteurs fictifs ne s'entendent pas sur l'article 3 relatif à la libre prestation de services, le renouvellement des rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR[1336] permet au rapporteur d'intégrer à la position de négociation du Parlement des amendements supprimant l'objectif de libéralisation. De la même manière que le rapporteur, les rapporteurs fictifs, eu égard à leur fonction dans les négociations intra- et interinstitutionnelles, sont sollicités par les représentants d'intérêts. Leur influence, en particulier lorsqu'ils représentent l'un des grands groupes politiques (PPE, S&D, ADLE, ECR) du Parlement, peut se révéler aussi déterminante que celle du rapporteur lui-même[1337].

Dans cette partie, nous analysons comment le fait que la rapporteure fictive du PPE ne soit pas un opposant de poids face au rapporteur, la position ambiguë – dans le sens où sa position officielle diffère de celle qu'elle défend dans les négociations à huis clos – de la rapporteure fictive du groupe ADLE sur la libéralisation et la position du rapporteur fictif du groupe ECR en porte à faux avec celle de la majorité de son groupe politique créent une fenêtre d'opportunité pour le rapporteur.

Absence de contrepoids chez le groupe PPE

Dans les négociations entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs, la rapporteure fictive du groupe PPE n'offre pas d'opposition au rapporteur.

> Il [Georgios Koumoutsakos] a été remplacé par Elissavet Vozemberg qui a été clairement mise sous tutelle par Wim van de Camp assez vite par la perte de son mari et du fait qu'elle ait été absente pendant 6 mois quasiment en laissant ses assistants à la dérive ». […] On a établi une très bonne relation avec son assistant un type super, qui a bien compris notre sujet. Ils ont été pas mal assistés par le bureau de van de Camp, que ça intéressait objectivement de soutenir aussi. Ils leur ont tenu un peu le stylo. Et du coup, je pense que ça nous à, c'est triste à dire, que ça a un peu simplifié le travail

[1336] Les groupes Verts/ALE et GUE/NGL désignent également un nouveau rapporteur fictif : les rapporteurs fictifs de ces groupes soit ne se sont pas présentés à leur réélection soit n'ont pas été réélus – par exemple, Karim Zéribi (Verts/ALE, France), deuxième sur la liste EELV dans la circonscription sud-est n'est pas réélu – lors des élections européennes de mai 2014. Le groupe EFDD, nouveau groupe formé à la suite des élections européennes de 2014, désigne une rapporteure fictive, élue du mouvement 5 étoiles (Italie), dont il s'agit du premier mandat de députée européenne et du premier mandat électoral. Le groupe EFD n'est pas reformé lors de la session constitutive du Parlement. »

[1337] Steinecke, David, "Shadows as leaders? The amendment success of shadow rapporteurs in the European Parliament", *European Union Politics*, volume *23*, n° 4, pp.700–720.

> de tout le monde parce qu'elle était sur une approche non conflictuelle, du coup assez passive et elle a laissé driver Fleckenstein. La conséquence, c'est ça ; c'est que le rapporteur a pris le dessus. Le rapporteur a une très bonne connaissance technique. Et clairement face à… même si c'est le groupe majoritaire [le groupe PPE], quand il y avait des discussions bilatérales …je sais qu'à un certain point, elle n'avait plus le droit de rencontrer Fleckenstein seule. […] Bon c'est assez rare comme cas de figure au Parlement quand même. Mais je pense qu'elle l'a admis, car elle a hérité de ce texte extrêmement technique, parce que son prédécesseur grec en TRAN l'avait. Elle n'a pas forcément choisi. En plus, en plus, en plus, sa majorité a changé dans son pays entre temps. Avant c'était une majorité conservatrice donc il suivait vraiment les lignes directrices de son pays[1338].

La rapporteure fictive ne remplit pas le rôle habituellement tenu par les rapporteurs fictifs du groupe PPE. La rapporteure fictive du groupe PPE, Elissavet Vozemberg (PPE, Grèce), appartient au plus grand groupe politique du Parlement[1339]. Usuellement, pour aboutir à un compromis en commission parlementaire, les rapporteurs appartenant à d'autres groupes politiques transigent avec les rapporteurs fictifs du groupe PPE[1340]. Or, dans le cadre des négociations des amendements de compromis sous la mandature 2014-2019, la rapporteure fictive du groupe PPE ne s'oppose pas à l'incorporation dans la position de négociation du Parlement d'amendements – supprimant les dispositions relatives à la libéralisation des services portuaires et ajoutant des dispositions relatives aux droits des travailleurs portuaires – ordinairement rejetés par les rapporteurs et rapporteurs fictifs du groupe dans le cadre des négociations intra-institutionnelles[1341].

Les amendements qu'elle cosigne[1342] correspondent peu – encore moins que ceux de son prédécesseur qui s'éloignaient déjà de la position attendue d'un rapporteur fictif PPE[1343] – à

[1338] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec le représentant à Bruxelles de la fédération nationale d'un service technique nautique.

[1339] Sous la mandature 2014-2019, le groupe PPE constitue 28,9% des effectifs du Parlement, soit 217 députés européens, correspondant environ aux effectifs cumulés des groupes ADLE, Verts/ALE, GUE/NGL et EFDD.

[1340] Pour obtenir une majorité en commission parlementaire et en session plénière, un rapport doit bénéficier du vote favorable ou défavorable en fonction de la ligne politique, des membres du groupe PPE. En outre, les positions au sein du Parlement (vice-présidence du Parlement, bureaux du Parlement, présidences et vice-présidences des commissions parlementaires) ainsi que l'attribution des rapports, sont réparties selon la règle d'Hondt. Or, celle-ci s'appuie sur l'importance numérique des groupes politiques, ce qui participe à conférer un avantage politique au groupe PPE, numériquement le plus important du Parlement.

[1341] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1342] La rapporteure fictive du groupe PPE dépose 64 amendements, soit 26 de plus que son prédécesseur.

[1343] Georgios Koumoutsakos (PPE, Grèce) dépose plusieurs amendements visant à limiter l'accès au marché des services portuaires et propose d'exclure du volet « libéralisation » les services de dragage (amendements 219, 242) et de limiter le nombre de prestataires de services (amendements 134, 305, 306) eu égard aux caractéristiques du port, en particulier ceux de pilotage (amendements 134, 145, 148, 307, 338, 355). Surprenant pour un rapporteur du groupe PPE, il dépose également un amendement ajoutant aux exigences minimales, le respect de la législation

ceux dont on pourrait s'attendre d'une députée européenne issue d'un parti de droite d'un État armateur[1344]. En effet, elle cosigne des amendements : écartant l'encadrement de l'auto-assistance au niveau européen[1345] ; relatifs aux droits sociaux des travailleurs, en particulier le droit à la formation[1346] ; renforçant les exigences minimales auxquelles sont astreints les prestataires de services portuaires[1347] et les critères permettant d'introduire une obligation de service public[1348] ; ou encore modifiant la philosophie du volet « libéralisation »[1349]. La position qu'elle observe dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » contraste avec celle du rapporteur fictif du groupe PPE en commission de l'Emploi et des Affaires sociales (EMPL) ; cette commission parlementaire rend un avis sur la proposition du règlement « services portuaires ». Le rapport pour avis de Rina Ronja Kari (GUE/NGL, Danemark) est rejeté[1350] ; les députés européens du groupe PPE prenant part au vote votent contre le rapport pour avis en raison de l'amendement de compromis relatif à la formation des travailleurs portuaires[1351].

Nous observons comment les ressources de la rapporteure fictive, associées à son absence physique de Bruxelles et son remplacement en conséquence dans la gestion quotidienne des négociations intra-institutionnelles par le coordinateur du groupe PPE en commission TRAN,

---

sociale et du droit du travail (amendement 283). Cette prudence sur le volet « libéralisation » peut s'expliquer par la réaction en chaîne qu'une position en faveur de la libéralisation des services pourrait entraîner dans les ports grecs, notamment un blocage du port du Pirée, principal port de la Grèce (la « privatisation » du port du Pirée n'intervient qu'en 2016).

[1344] En 1957, le gouvernement grec adopte la taxe au tonnage : les amateurs ne sont pas imposés sur leurs bénéfices, mais sur leur capacité de transport.

Marqueur de l'importance du transport maritime pour la Grèce, la Constitution grecque comporte un article (article 107) dédié à « l'imposition des navires, l'établissement d'une taxe pour le développement de la marine marchande, l'installation d'entreprises maritimes étrangères et la réglementation de matières connexes ».

[1345] Amendement 133 des amendements déposés dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1346] Elissavet Vozemberg cosigne un amendement invitant le comité du dialogue social pour le secteur portuaire au niveau de l'Union à définir des lignes directrices pour la mise en place d'exigences en matière de formation (amendement 176) et un amendement introduisant un nouvel article relatif à la formation (amendement 527).

[1347] La rapporteure fictive PPE cosigne des amendements ajoutant à la liste des exigences minimales, la disponibilité du service pour tous les utilisateurs (amendement 350) et sans interruption tout au long de la journée, de la nuit, de la semaine et de l'année (amendement 355) ainsi que le respect de la législation sociale et de la législation du travail des États membres (amendement 362). Cette dernière exigence avait déjà été ajoutée par son prédécesseur.

[1348] Les amendements cosignés par Elissavet Vozemberg visent à introduire une obligation de service public pour garantir la disponibilité du service pour tous les utilisateurs, sur un pied d'égalité le cas échéant (amendement 454), des services de transports de passagers adéquats ; (amendement 458) et la cohésion territoriale (amendement 460).

[1349] Les amendements 328 et 334 modifient l'objectif de la proposition de telle sorte que le règlement porte sur l'organisation et non plus la libre prestation des services portuaires.

[1350] Le rapport pour avis de Rina Ronja Kari (GUE/NGL, Danemark) est rejeté en commission TRAN par 27 voix contre, 20 pour et 4 abstentions. Le rejet des rapports pour avis est rare.

[1351] En commission EMPL, les députés du groupe PPE votent contre l'amendement de compromis 15 portant sur le considérant 19a (nouveau).

de nationalité néerlandaise, participent à ce que le groupe PPE ne fasse pas contrepoids au rapporteur dans les négociations intra-institutionnelles.

Contrairement à son prédécesseur, la rapporteure fictive désignée[1352] par le groupe PPE sous la mandature 2009-2014 dispose de propriétés sociales inadaptées au champ de l'eurocratie, et à sa fonction dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Les travaux portant sur la sociologie des députés européens montrent que les membres du Parlement européen, « qui détiennent les principales positions de pouvoir au sein de l'Assemblée »[1353], possèdent – de manière cumulative ou non – certaines propriétés sociales et politiques[1354] : le multilinguisme ou a minima, la maîtrise de l'anglais – langue de travail la plus courante[1355] de l'Union européenne – qui permet aux députés européens de négocier avec des députés européens d'un autre État membre que le leur, et est dans ce sens nécessaire à un député européen assumant le rôle de rapporteur ou de rapporteur fictif[1356] ; la possession – passée ou actuelle – de mandats électifs nationaux qu'ils peuvent transformer en ressources soit

[1352] Häge, Frank M., Ringe, Nils, "Top-down or bottom-up? The selection of shadow rapporteurs in the European Parliament", *European Union Politics*, volume 21, n°4, 2020, pp.706–727.

Renaud Muselier (PPE, France), dont il s'agit également du premier mandat de député européen, se porte également candidat au rôle de rapporteur fictif du groupe PPE dans le cadre des négociations intra-institutionnelles de la proposition du règlement « services portuaires ». Contrairement à Elissavet Vozemberg, il connaît le secteur portuaire – étant élu de Marseille – et est doté d'une longue expérience en politique aux niveaux municipal, départemental, régional et national.

Le processus de désignation des rapporteurs et des rapporteurs fictifs est propre à chaque groupe. Par exemple, au sein du groupe S&D, lorsque le coordinateur du groupe demande aux députés de son groupe siégeant en commission parlementaire de manifester leur intérêt pour la fonction de rapporteur ou de rapporteur fictif. Si plusieurs députés se portent candidats, un arbitrage est opéré par le coordinateur. Nous ne connaissons pas les critères qui président au choix de la rapporteure fictive du groupe PPE alors qu'elle détient moins de ressources que son prédécesseur ou d'autres députés européens qui se portent candidats. Nous conjecturons qu'au regard de la part du transport maritime dans l'économie grecque, la délégation grecque a pu s'évertuer afin que la fonction de rapporteur fictif échoie à un député européen grec siégeant en commission TRAN. De la même manière, à la suspension des travaux de la commission TRAN sous la mandature 2009-2014, nous pouvons supposer qu'ils ont pu négocier pour que cette fonction revienne de nouveau à un député européen grec à la reprise des négociations sous la mandature 2014-2019.

[1353] Beauvallet, Willy, et Michon, Sébastien. « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen. Hétérogénéité nationale, spécialisation du recrutement et autonomisation », *Politix*, volume 89, n°1, 2010, pp. 147-172.

[1354] Navarro Julien, *Les députés européens et leur rôle. Analyse sociologique de la représentation parlementaire dans l'Union européenne*, thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Daniel-Louis Seiler, Bordeaux, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2007.

Beauvallet, Willy, et Michon, Sébastien. « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen. Hétérogénéité nationale, spécialisation du recrutement et autonomisation », *Politix*, volume 89, n°1, 2010, pp. 147-172.

[1355] Le français et l'allemand sont également des langues de travail de l'Union européenne.

Certains documents de négociations ne sont diffusés qu'en anglais : les amendements de compromis, les versions successives des documents 4 colonnes. Par ailleurs, certains des documents accompagnant la publication d'une proposition législative, telles que les études d'impact, sont uniquement en anglais.

[1356] Les échanges en réunions des rapporteurs fictifs ne sont pas simultanément traduits contrairement aux réunions de la commission TRAN.

pour obtenir un rôle de rapporteur ou de rapporteur fictif, soit dans les négociations avec les députés européens de leur groupe politique ou d'autres groupes politiques ; des expériences professionnelles qu'ils peuvent valoriser pour décrocher la fonction de rapporteur ou de rapporteur fictif ou obtenir, dans les négociations au sein de leur groupe ou en commission parlementaire, l'intégration de leurs préférences dans la position de leur groupe/de la commission[1357].

La rapporteure fictive du groupe PPE ne détient pas de telles ressources. En effet, Elissavet Vozemberg maîtrise difficilement l'anglais[1358]. En outre, avocate en droit pénal et en droit de la famille[1359], elle n'a pas d'expérience professionnelle préalable en lien avec les secteurs portuaires et maritimes – sinon son État membre d'appartenance – qu'elle peut valoriser dans les négociations intra-institutionnelles. Elle détient néanmoins des propriétés politiques, ayant été députée du Parlement grec d'octobre 2009 à mai 2012. Toutefois, elle ne les convertit pas en ressources lui permettant de peser politiquement dans les débats en commission TRAN, n'étant pas présente physiquement à Bruxelles de manière régulière. Les assistants parlementaires – détenant pour la plupart un diplôme relatif à l'Union européenne – peuvent compenser le manque de ressources adaptées des députés européens. Les députés européens dont il s'agit du premier mandat – et qui par le biais de ce mandat entrent dans le champ de l'eurocratie pour la première fois – tendent à recruter[1360], lors de la constitution de leur équipe[1361], au moins un assistant parlementaire ayant déjà travaillé pour un député européen en qualité de stagiaire ou d'assistant parlementaire[1362], et qui connait par conséquent les méthodes de travail au Parlement et a fait l'expérience des négociations intra- et interinstitutionnelles. La députée européenne s'entoure d'assistants parlementaires correspondant à ce type de profil. Néanmoins, alors qu'elle manque de propriétés sociales ajustées et qu'elle ne convertit pas ses

[1357] Beauvallet, Willy, et Michon, Sébastien. « Des eurodéputés « experts » ? Sociologie d'une illusion bien fondée », *Cultures & Conflits*, volume 85-86, n°1-2, 2012, pp. 123-138.

[1358] À l'occasion des réunions de la commission TRAN, elle prend la parole en Grec. Il ne s'agit pas d'un cas isolé. Dans la mesure où les débats des commissions parlementaires sont simultanément traduits par des interprètes, les députés européens tendent à s'exprimer dans leur langue maternelle d'autant que leur maîtrise de l'anglais n'est pas toujours assurée.

[1359] Elissavet Vozemberg. Biographie. [en ligne]. Disponible sur : http://vozemberg.gr/cv/ (page consultée le 26 mars 2021).

[1360] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1361] Les députés européens qui sont déjà des hommes et des femmes politiques au niveau national tendent à reprendre au sein de leur bureau à Bruxelles des collaborateurs « nationaux » avec lesquels ils travaillent déjà précédemment. S'ils sont familiers des méthodes de travail du député, ils disposent rarement des ressources adéquates leur permettant d'être des assistants parlementaires opérationnels à la prise de mandat de leur député.

[1362] Lorsqu'ils récupèrent un poste en cours de mandature, ils peuvent recruter l'équipe du député européen dont ils récupèrent le siège pour assurer une transition fluide.

ressources politiques aux fins de donner de l'autorité à sa position, son absence physique à Bruxelles l'empêche quand même de faire l'apprentissage de l'Europe et de maîtriser les savoir-faire et les savoir-être liés à son rôle dans les négociations intra-institutionnelles.

Georgios Koumoutsakos (PPE, Grèce) est nommé rapporteur fictif du groupe PPE sous la mandature 2009-2014 à la fin de son mandat alors qu'il avait déjà été rapporteur dans le cadre des négociations de la proposition de la Commission relative aux lignes directrices relatives au réseau RTE-T[1363] et de la proposition de règlement sur la politique maritime intégrée[1364]. À la différence de son prédécesseur, Elissavet Vozemberg est nommée rapporteure fictive d'un dossier compliqué, eu égard à son passif, alors qu'il s'agit de la première proposition législative européenne sur laquelle elle travaille en tant que députée européenne, qu'elle détient une compréhension limitée du processus décisionnel européen et qu'elle possède des connaissances sectorielles restreintes.

En n'étant pas présente physiquement à Bruxelles, Elissavet Vozemberg ne peut également pas remplir les actions qu'implique sa fonction de rapporteur fictive dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ».

Avec l'appui du conseiller politique de leur groupe, les rapporteurs fictifs proposent une ligne politique aux membres de leur groupe qu'ils défendent, une fois confirmée en interne, au cours des négociations. La rapporteure fictive du groupe PPE n'établit pas de ligne politique claire[1365]. Il est d'usage que les assistants parlementaires assurent la gestion quotidienne des dossiers au nom de leur député[1366] en suivant la ligne politique que leur député a définie[1367] ; en fonction de leur connaissance du secteur de politique publique, leur ancienneté au Parlement, les assistants parlementaires peuvent néanmoins conseiller leur député[1368], de même que les

[1363] Commission européenne. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (COM(2011) 650 final/3), 2011.

[1364] Commission européenne. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée (COM(2010) 494 final), 2010.

[1365] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1366] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1367] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1368] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

conseillers des groupes politiques de chaque commission parlementaire[1369]. Elissavet Vozemberg (PPE, Grèce) n'ayant pas établi de ligne politique, ses assistants cosignent, avec son accord et en son nom, des amendements ayant déjà été rédigés par d'autres membres de son groupe. Ainsi, contrairement à son prédécesseur, aucun de ses amendements n'est déposé à titre individuel. Ils sont tous cosignés par au moins un député du groupe PPE ; le coordinateur du groupe PPE en commission TRAN en cosigne d'ailleurs 14. Les cosignatures ont usuellement la fonction de montrer au rapporteur que l'amendement déposé ne concerne pas qu'un député isolé, mais est soutenu politiquement par plusieurs membres d'un groupe politique[1370].

Son absence physique de Bruxelles en raison du décès de son mari, qui intervient pendant les négociations, l'empêche également de représenter son groupe dans les espaces officiels et informels de négociation. Dans le cadre de leur mandat, il est d'usage que les députés européens partagent leur présence physique et leur temps entre Bruxelles – Strasbourg lors des sessions plénières – et leur circonscription. Il est néanmoins attendu qu'ils assistent à Bruxelles aux réunions des commissions parlementaires dont ils sont membres voire celles dont ils sont suppléants, ainsi qu'aux réunions des groupes politiques au cours desquelles les députés échangent sur les propositions législatives et non législatives en cours de négociation[1371]. Lorsqu'ils sont rapporteurs ou rapporteurs fictifs, les députés européens s'expriment en commission parlementaire lorsque la proposition législative est débattue pour partager la position de leur groupe. Lorsqu'ils ont un empêchement, le rapporteur et les rapporteurs fictifs délèguent leur intervention à un autre député de leur groupe politique membre de la commission parlementaire. La rapporteure fictive du groupe PPE est systématiquement remplacée par un membre de son groupe en commission TRAN, souvent par le coordinateur du groupe PPE en commission TRAN. Lorsqu'ils sont nommés rapporteurs fictifs, les députés européens participent en outre aux réunions avec les autres rapporteurs fictifs – les « shadow meetings » – dans le cadre desquelles ils négocient la position de négociation du Parlement. Pendant les trilogues informels, ils échangent également sur la position à observer avec les représentants de la Présidence du Conseil et de l'unité de la Commission chargée de rédiger la proposition de la Commission. Si elle intervient au nom de son groupe en session plénière[1372], la rapporteure ne

[1369] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[1370] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[1371] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[1372] Elle prend la parole en session plénière la veille du vote du rapport Fleckenstein II en session plénière.

participe pas aux négociations avec le rapporteur et les rapporteurs fictifs. À l'exception du premier organisé le 3 décembre 2014, Elissavet Vozemberg (PPE, Grèce) ne participe pas aux « shadow meetings » suivants.

Son absence à Bruxelles prive également la rapporteure fictive de moments de sociabilité et l'empêche de participer à des négociations informelles avec le rapporteur et les autres rapporteurs fictifs. En effet, en dehors des réunions des rapporteurs fictifs, dont le calendrier est fixé à l'avance, le rapporteur et les rapporteurs fictifs profitent de leur présence à Bruxelles ou à Strasbourg pour échanger avec leurs collègues sur des points d'une négociation en marge d'une réunion de commission parlementaire ou d'événements organisés par des parties prenantes, ou l'un des lieux de sociabilité à l'intérieur et dans le périmètre du Parlement.

Peu impliquée dans les négociations intra-institutionnelles, la rapporteure fictive du groupe PPE est « remplacée » par le coordinateur du groupe PPE en commission TRAN, Wim van de Camp (PPE, Pays-Bas). Il se substitue à la rapporteure fictive lors des réunions des rapporteurs fictifs et prend la parole en commission TRAN en son nom lorsqu'un point à l'agenda de la réunion de la commission TRAN est dédié aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires »[1373]. Par conséquent, le coordinateur du groupe PPE en commission TRAN prend un rôle dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », qui dépasse la fonction habituelle de coordinateur[1374] ; Wim van de Camp s'investit plus qu'il ne l'aurait fait d'ordinaire si la rapporteure fictive avait tenu son rôle de rapporteure fictive dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires »[1375].

Parlement européen. Débats en session plénière du 7 mars 2021. [en ligne]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-03-07-ITM-014_FR.html (page consultée le 26 mars 2021).

[1373] Il n'est pas rare en commission parlementaire qu'un député européen devant s'exprimer lors d'un point sur un dossier duquel il est rapporteur ou rapporteur fictif, sollicite un collègue pour pallier son absence. De la même manière, lors d'un vote en commission parlementaire, si un député européen, qui doit prendre part au vote est absent le jour du vote, il sollicite un collègue pour le remplacer ; il en revient au coordinateur et au rapporteur/rapporteur fictif des groupes de vérifier en amont que le groupe disposera du nombre de votant suffisant.

[1374] Le coordinateur détient usuellement une perspective globale de l'état des négociations.

[1375] Nous ne disposons des éléments nous permettant de déterminer si cet engagement est à l'initiative de Wim van de Camp en tant que coordinateur pour ne pas totalement laisser une liberté d'action au rapporteur, ou à celle du bureau d'Elissavet Vozemberg, ses assistants étant confrontés à la limite de la gestion quotidienne qu'ils peuvent assurer. Il est toutefois facilité par la proximité des bureaux de Wim van de Camp et d'Elissavet Vozemberg dans le Parlement à Bruxelles. Les groupes politiques sont répartis dans différents bâtiments du Parlement. Le groupe PPE occupe le bâtiment « E ». Au sein de ce bâtiment, les délégations nationales sont réparties par étage. Si la délégation dépasse le nombre de bureaux disponibles par étage, la délégation peut couvrir plusieurs étages et être mélangée à d'autres délégations nationales. Ainsi, sur la base des informations recueillies en entretien, les bureaux de Wim van de Camp et d'Elissavet Vozemberg se situent au même étage.

> « Nous avons eu un rôle beaucoup plus actif sur ce dossier qu'usuellement. Normalement, on prend du recul et on vérifie que tout se passe bien. Dans ce cas, nous avons dû nous intéresser de près au dossier. Tellement, que je suis allé à deux reprises avec mon collègue [l'assistant parlementaire d'Elissavet Vozemberg] dans le bureau de Monsieur Knut Fleckenstein [le rapporteur] pour échanger sur des amendements de compromis ; ce qui est très inhabituel. Mais cela a été jugé nécessaire et le bureau de Madame Vozemberg nous a demandé de venir. Cela ne venait pas de nous ; c'était vraiment très inhabituel »[1376].

Rapporteur au nom du groupe PPE sur l'une des propositions du 4ème paquet ferroviaire et sur le rapport du Parlement concernant la mise en œuvre du Livre Blanc Transports de 2011[1377], la proposition du règlement « services portuaires » n'est initialement pas la priorité de son mandat[1378] de telle sorte qu'il dépose un nombre limité d'amendements en commission TRAN (19), dont seuls 5 sont déposés en son nom propre ; les 14 autres sont cosignés avec d'autres membres du groupe PPE. Député européen néerlandais, le substitut de la rapporteure fictive dans les négociations intra-institutionnelles adopte une position « néerlandaise » dans les négociations avec le rapporteur et les rapporteurs fictifs. L'analyse des amendements qu'il dépose en commission TRAN montre qu'il est moins intéressé par le volet « libéralisation » que par celui relatif à la transparence financière des ports[1379] ; il dépose notamment un amendement en son nom propre demandant la publication de lignes directrices relatives aux aides d'États aux infrastructures portuaires. Ce faisant, il adopte une position similaire à celle du gouvernement néerlandais[1380], sur laquelle nous reviendrons dans la troisième partie de ce chapitre.

[1376] Entretien réalisé en anglais à Bruxelles le 14 mars 2017 avec un assistant parlementaire d'un député européen néerlandais appartenant au groupe PPE siégeant en commission des Transports et du Tourisme.

Traduit de l'anglais : « We had a very good working relationship but the problem is that we would have had to have Mrs. Vozemberg more active so that's why I also, and my boss might tell you different but I don't think so, is that we took a much more active role in this file that we normally would. Normally we step back and we check if everything is going well but in this case we had to get very close to the file. It was even so much that even I went on two occasions with my colleague to Mr. Fleckenstein's office to discuss compromises, which is very unusual. But it was deemed necessary, and Mrs. Vozemberg's office, they asked us to come with them. So it wasn't on our side; it was very unusual ».

[1377] Parlement européen. Résolution du Parlement européen du 9 septembre 2015 sur la mise en œuvre du livre blanc de 2011 sur les transports : bilan et voie à suivre pour une mobilité durable (P8_TA(2015)0310).

[1378] S'il est néerlandais, Wim van de Camp s'intéresse davantage aux transports routier et ferroviaire.

[1379] Wim van de Camp dépose peu d'amendements en commission TRAN. Sur les 613 amendements déposés en commission TRAN (le décompte ne prend pas en considération les amendements du rapporteur), Wim van de Camp a déposé 19 amendements. Sur ces 19 amendements, seuls quatre sont en lien avec le volet « libéralisation » de la proposition : trois, dont un doublon, ajoutent des exigences minimales (amendements 350, 352 et 355), le quatrième est cosigné et se rapporte à la possibilité pour l'autorité portuaire ou le gestionnaire du port de limiter à la prestation de services portuaires ou d'en garantir un accès libre et ouvert (amendement 331).

[1380] Bien qu'élus du même État membre, le rapporteur fictif du groupe ECR et le coordinateur du groupe PPE en commission TRAN n'observent pas la même ligne politique. Contrairement à Wim van de Camp (PPE, Pays-Bas), alors que les Pays-Bas sont visés par une procédure d'infraction concernant l'exonération des ports néerlandais du

Les conséquences de l'implication limitée de la rapporteure fictive du groupe PPE sur son activité législative

Comme le montre notamment l'activité législative de son prédécesseur, les députés européens ayant occupé la fonction de rapporteur ou de rapporteur fictif, au fond ou pour avis, s'en servent pour l'obtenir de nouveau dans le cadre des négociations d'autres propositions législatives concernant le même secteur ou un secteur analogue que la première proposition législative.

Elissavet Vozemberg est membre de deux commissions parlementaires, la commission chargée des Transports et du Tourisme (commission TRAN) et la commission chargée des droits de la femme et de l'égalité des genres (commission FEMM) ainsi que suppléante en commission chargée des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (commission LIBE). Au-delà de ses intérêts personnels, la comparaison de ses activités en commissions parlementaires montre que le coordinateur, qui a dû la remplacer dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », tire les conséquences de son manque d'implication dans les négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Les coordinateurs des groupes politiques en commission parlementaire attribuent les rôles de rapporteur et de rapporteurs fictifs dans le cadre des négociations des propositions législatives et non législatives en commission parlementaire. Après les négociations de la proposition du règlement « services portuaires », la députée européenne n'occupe pas à nouveau le rôle de rapporteur ou de rapporteur fictif sur d'autres propositions législatives que la Commission publie concernant les secteurs maritime et portuaire. À l'inverse, Elissavet Vozemberg est nommée rapporteure en commission LIBE sur la lutte contre la cybercriminalité (rapport non législatif), en commission FEMM sur les carrières scientifiques et universitaires et les plafonds de verre (rapport non législatif) ainsi que rapporteure fictive en commission LIBE sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2013-2014 (rapport non législatif).

Tant les amendements que la rapporteure fictive du groupe PPE cosigne que son remplacement par le coordinateur du groupe PPE en commission TRAN accommodent la position du rapporteur sur le volet « libéralisation ». Représentant le plus grand groupe du Parlement, qui soutient d'ordinaire la libéralisation, la rapporteure fictive du groupe PPE aurait pu empêcher le rapporteur d'imposer ses préférences sur le volet « libéralisation ». Toutefois, avec sa mise en retrait des négociations, et la prévalence de la position du coordinateur PPE, au diapason de celle du rapporteur sur le volet « libéralisation », le rapporteur bénéficie d'une fenêtre d'opportunité pour réécrire le volet « libéralisation » de la proposition de règlement. Comme le montre le groupe PPE et la rapporteure fictive nommée pour le représenter lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le poids d'un groupe politique et de son représentant dans les négociations intra-institutionnelles dépend de la situation de négociation particulière dans laquelle son représentant est placé et des ressources qu'il détient.

Alors que la rapporteure fictive du groupe PPE cosigne des amendements n'allant pas dans le sens de la libéralisation, et que le coordinateur du groupe PPE en commission TRAN, qui se

paiement de l'impôt sur les sociétés, Peter van Dalen (ECR, Pays-Bas) ne dépose pas d'amendement relatif à la transparence financière des ports ou demandant la publication de lignes directrices relatives aux aides d'État aux infrastructures portuaires. À l'exception des amendements relatifs aux exigences minimales et un amendement sur les redevances d'infrastructures portuaires, les deux députés européens néerlandais ne déposent pas d'amendements portant sur les mêmes dispositions de la proposition du règlement « services portuaires ».

substitue à elle dans les négociations adopte une position nationale, la rapporteure fictive du groupe ADLE observe une position dans les négociations à huis clos à rebours des préférences de son groupe politique en matière de libéralisation.

Ecart entre la posture à huis clos de la rapporteure fictive du groupe ADLE et la ligne politique de son groupe

Sous la mandature 2009-2014, le rapporteur fictif ADLE, Philippe De Backer (ADLE, Belgique), se positionne en faveur de la libéralisation des services portuaires tant dans ses prises de parole lors des réunions de la commission TRAN[1381] qu'à travers les amendements qu'il dépose dans le cadre des travaux du projet de rapport Fleckenstein I : il rappelle que les limitations à la libre prestation de services doivent être proportionnées[1382] ; sans mentionner explicitement les services de manutentionnaires de marchandises, il introduit la possibilité d'appliquer le règlement à d'autres services portuaires que ceux couverts par la proposition initiale de la Commission[1383] ; il requiert la publication d'un rapport dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du futur règlement sur les effets de l'article 11 relatif à l'exclusion des services de manutention de marchandises du volet « libéralisation » de la proposition du règlement[1384]. La ligne politique qu'il observe dans le cadre des négociations intra-institutionnelles est au diapason de celle du groupe politique auquel il appartient, et de celle du parti politique national auquel il est affilié[1385] – Open Vlaamse Liberalen en Democraten ou Open Vld, qui sont les « Libéraux et démocrates flamands » – qui défendent l'économie de

[1381] À l'occasion de la présentation de la proposition par la Commission en commission TRAN, le 30 septembre 2013, il prend position pour l'ouverture à la concurrence des services portuaires. Reprenant l'argumentaire de la Commission, il défend l'idée selon laquelle l'ouverture à la concurrence des services peut améliorer la performance des ports européens. Il interroge également la possibilité d'inclure les services de manutention de marchandises dans le volet « libéralisation », alors que la Commission les exclut *de facto* de sa proposition initiale.

[1382] Amendement 311 des amendements déposés dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II. Dans son Orientation générale du 8 octobre 2014 adopté sous Présidence italienne du Conseil, le Conseil modifie également la proposition de la Commission dans ce sens.

[1383] Amendement 235 des amendements déposés dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1384] Amendement 531 des amendements déposés dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

Dans la justification qui accompagne son amendement, Philippe De Backer (ADLE, Belgique) souligne que « la manutention des marchandises représente la plus grande partie des activités dans la zone portuaire » de telle sorte que s'il s'avère que leur exclusion « fausse le marché » la Commission doit pouvoir dans le cadre du processus de révision de la législation européenne, élargir le champ d'application du volet « libéralisation » du futur règlement.

[1385] Open Vld. Ons libéralisme - Vrijheid en vooruitgang voor elke mens, [en ligne], https://www.openvld.be/ons_liberalisme, consultée le 31 octobre 2022.

marché. La position du rapporteur fictif du groupe ADLE explique en partie que le rapporteur et les rapporteurs fictifs sous la mandature 2009-2014 ne s'entendent pas sur les amendements de compromis couvrant les articles 3 « libre prestation de services » et 11 « dérogation ».

Contrairement au rapporteur fictif du groupe ADLE sous la mandature 2009-2014, la rapporteure fictive désignée à la suite des élections européennes de 2014, Gesine Meissner (ADLE, Allemagne) ne représente pas – dans les négociations à huis clos – de contrepoids libéral à la position du rapporteur sur le volet « libéralisation » de la proposition.

La ligne politique officielle – c'est-à-dire celle qu'elle formalise dans les amendements qu'elle dépose en commission TRAN et qu'elle exprime lors de ses prises de parole lors des réunions de la commission au cours desquelles est débattue la proposition du règlement « services portuaires » – de la rapporteure fictive du groupe ADLE désignée sous la mandature 2014-2019 diffère de celle qu'elle observe dans les négociations à huis clos.

Gesine Meisner (ADLE, Allemagne) dépose des amendements reprenant la même ligne politique que ceux de son prédécesseur. Des 19 amendements portant sur le volet « libéralisation »[1386] qu'elle dépose, 12 sont d'ailleurs cosignés[1387] par Philippe De Backer (ADLE, Belgique). La rapporteure fictive du groupe ADLE cosigne notamment : un amendement rappelant que les règles concernant l'accès au marché et la transparence financière doivent être respectées par les autorités portuaires[1388] et un amendement proposant d'appliquer le règlement à d'autres services portuaires que ceux listés initialement par la Commission[1389]. Bien que la rapporteure fictive dépose plusieurs amendements ajoutant des exigences minimales[1390] et un critère de limitation de nombre de prestataires[1391], elle rappelle dans un

[1386] Amendements 129, 138, 169, 188, 218, 256, 271, 274, 335, 351, 354, 386, 391, 404, 489, 508, 524, 543, 544 déposés dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1387] Amendements 129, 169, 188, 218, 271, 335, 351, 354, 386, 404, 508, 544 déposés dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1388] Amendement 122 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1389] Amendement 271, repris d'un amendement déposé par Philippe De Backer (ADLE, Belgique) dans le cadre des travaux du projet de rapport Fleckenstein I.

[1390] Gesine Meissner (ADLE, Allemagne) ajoute aux exigences minimales, la disponibilité du service pour tous les utilisateurs et la disponibilité du service sans interruption au cours de la journée, de la nuit, de la semaine et de l'année.

[1391] Gesine Meissner (ADLE, Allemagne) ajoute aux critères de limitation du nombre de prestataires de service, la rareté de l'espace navigable.

autre amendement que les limitations doivent être proportionnées[1392]. En outre, si elle cosigne avec Pavel Telička (ADLE, République tchèque) et Philippe De Backer un amendement supprimant le terme « *libre prestation* de services »[1393] et le remplaçant par la formulation utilisée par d'autres députés – « *organisation* des services portuaires » – ils rappellent néanmoins que l'organisation des services portuaires s'opère dans le respect du principe de libre prestation de services[1394]. La rapporteure fictive cosigne avec Philippe De Backer un amendement ouvrant la possibilité aux États membres d'étendre le volet « libéralisation » à d'autres services portuaires et un autre aménageant des exemptions du recours aux services de pilotage[1395]. Ces amendements sont attendus de la rapporteure d'un groupe composé de partis qui, au niveau national, défendent usuellement l'économie de marché.

Ce représentant à Bruxelles des intérêts d'une organisation nationale du secteur portuaire suggère que la position officielle de la rapporteure fictive du groupe ALDE s'explique par les liens qu'elle entretient avec les organisations représentant les armateurs ainsi que la présidence de l'intergroupe « mers, rivières, îles et zones côtières » qu'elle assure sous la mandature 2014-2019[1396].

> [Gesine Meissner] l'a récupérée [la fonction de rapporteure fictive dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires] parce qu'elle était coordinatrice. Elle ne voulait pas révolutionner la maison, mais elle voulait envoyer des signaux positifs aux armateurs. Pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce que je pense qu'elle y croit elle-même. Et la deuxième c'est parce qu'elle détient la présidence de l'intergroupe « mers » [Intergroupe Searica « mers, îles, rivières et zones côtières] et donc elle devait donner des gages aux armateurs dans ce cadre-là. Je ne sais pas comment ça fonctionne. Je ne sais pas s'ils financent l'intergroupe. Mais en tout cas, c'est un des principaux *stakeholders* de l'intergroupe donc elle ne pouvait pas se les mettre à dos. Du coup, elle a déposé des amendements, mais elle ne s'est pas trop battue pour. On l'a rencontrée à plusieurs reprises. J'ai une très bonne relation avec son assistante depuis longtemps. Elle a déposé des

[1392] Amendement 404 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1393] Amendement 335 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1394] La deuxième partie de leur amendement (amendement 335) contredit l'intention des autres députés européens, qui envisagent ce changement de formulation comme une modification de la philosophie de la proposition.

[1395] Amendement 544 de Gesine Meissner (ADLE, Allemagne) et de Philippe De Backer (ADLE, Belgique).

[1396] Cet intergroupe est fondé par Corinne Lepage (ADLE, France) sous la mandature 2009-2014 sous le nom d'intergroupe « mers et zones côtières ». Il change de nom à la reprise de la présidence par Gesine Meissner en 2014.

> amendements, elle ne les a pas trop défendus, on va dire. C'était plus pour donner des gages de bonne volonté aux armateurs[1397].

Les amendements déposés par Gesine Meissner (ADLE, Allemagne) sur le volet « libéralisation » ne confirment pas selon nous qu'elle essaie de satisfaire les armateurs. En outre, le secrétariat de l'intergroupe SEARICA est assuré, depuis sa création en 2009 par Corinne Lepage (ADLE, France), par la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM). La déclaration d'intérêts financiers publiée sur le site internet du Parlement ne permet pas de conclure à un financement de l'intergroupe SEARICA par une instance de représentation des armateurs (européenne ou nationale). Par ailleurs, au sein du cabinet de lobbying pour lequel nous travaillons entre septembre 2013 et août 2019, nous avons effectué, entre septembre 2013 et mai 2014, le lien entre le bureau de Corinne Lepage (ADLE, France), présidente de l'intergroupe sous la mandature 2009-2014 et la CRPM. Nous n'avons pas constaté l'existence de liens financiers entre une instance de représentation des armateurs et l'intergroupe. Nous proposons une autre analyse que celle de ce représentant d'intérêt. Par ces prises de position officielle, la rapporteure fictive du groupe ADLE donne des gages à son groupe politique. Les membres de ce groupe sont affiliés à des partis politiques libéraux, et dans cette perspective ne soutiennent a priori pas la remise en cause – même sectorielle – de la libre prestation de services ou ne doivent pas afficher une position officielle consistant à questionner la libre prestation de services.

La rapporteure fictive du groupe ADLE adopte une position différente sur la libéralisation dans le cadre des négociations à huis clos ou informelles – contacts bilatéraux entre le bureau du rapporteur fictif, réunion des rapporteurs fictifs[1398] – avec le rapporteur et les autres rapporteurs fictifs. Alors qu'officiellement, la rapporteure fictive du groupe ADLE affiche des positions libérales, hors caméra elle soutient la ligne politique du rapporteur consistant à supprimer l'objectif de libéralisation de la proposition. Cette contradiction s'exprime lors de ses prises de parole en commission TRAN. Par exemple, lors de la présentation du projet de rapport de Knut Fleckenstein II en commission TRAN[1399], la rapporteure fictive du groupe ADLE véhicule deux

[1397] Entretien conduit en français à Bruxelles le 4 avril 2017 avec le représentant à Bruxelles de la fédération nationale d'un service technique nautique.

[1398] Réunions des rapporteurs fictifs du 3 décembre 2014 (avant le rendez-vous bilatéral du rapporteur avec la Commissaire européenne en charge des Transports) et du 24 mars 2015 après le rendez-vous du rapporteur avec Violeta Bulc.

[1399] Le projet de rapport Fleckenstein II est présenté en commission TRAN le 16 juin 2015.

positions contradictoires. D'un côté, elle annonce soutenir le rapporteur sur la modification du volet « libéralisation ». De l'autre, elle demande d'approfondir la question de l'accès au marché des services portuaires, sans préciser ses intentions. De la même manière, à la suite de l'adoption du rapport Fleckenstein II en session plénière, le 8 mars 2016[1400], la rapporteure fictive du groupe ADLE publie un communiqué de presse[1401]. Alors qu'elle a participé à la rédaction de la position de négociation du Parlement, et donc donné son accord aux amendements portant sur l'article 3, elle déclare que son groupe n'est pas pleinement satisfait des dispositions sur « l'accès au marché des services portuaires » de la position du Parlement, en raison, notamment, de l'introduction de dérogations. Simultanément, la rapporteure fictive du groupe ADLE affirme que la proposition de règlement telle que modifiée par le Parlement devrait établir des bases pour l'organisation des services portuaires, favoriser la concurrence équitable entre les prestataires de service et réduire les incertitudes juridiques pour les ports. Nous proposons d'expliquer la position qu'observe la rapporteure fictive du groupe ADLE dans les espaces de négociation à huis clos par son activité législative avant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». Ayant été nommée rapporteure ou rapporteure fictive au fond ou pour avis par son groupe politique lors des négociations de propositions législatives avant celles de la proposition du règlement « services portuaires »[1402], la rapporteure fictive du groupe ADLE s'est forgé une position concernant le secteur portuaire par le biais des rendez-vous qu'elle et son assistante ont eus avec les représentants d'organisations des secteurs portuaire et maritime. Sa connaissance de ces secteurs l'amène à chercher un compromis avec le rapporteur et les autres rapporteurs fictifs qui puissent être opérationnel pour les acteurs portuaires et maritimes. Alors qu'elle aurait pu représenter un obstacle à la suppression des dispositions relatives à la libéralisation, la rapporteure fictive du groupe ADLE sous la législature 2014-2019 en divergeant de la position de son groupe sur la libéralisation permet, contrairement à son prédécesseur, la conclusion d'un accord en commission parlementaire.

[1400] Le mandat de négociation ouvrant les négociations tripartites n'ayant pas été adopté en commission TRAN, le rapport Fleckenstein II est porté au vote en session plénière. Il est adopté par 451 voix pour, 243 contre et 18 abstentions. Pour éviter de clôturer la première lecture du Parlement, le Parlement réuni en session plénière vote également pour le report du vote de la résolution législative (506 voix pour, 144 contre et 56 abstentions). Ce report a pour conséquence de renvoyer le rapport en commission TRAN pour permettre l'ouverture des négociations entre le Parlement, le Conseil et la Commission dans le cadre de trilogues.

[1401] Euractiv. Communiqué de presse du groupe ADLE, « Un pas vers des négociations sur l'accès au marché des services portuaires et sur la transparence financière des ports », [en ligne], http://pr.euractiv.com/pr/step-towards-negotiations-market-access-port-services-and-financial-transparency-ports-138566, (page consultée le 02 janvier 2023).

[1402] Parlement européen. Députés européens – Gesine Meissner – historique des législatures, [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/96870/GESINE_MEISSNER/history/7, (page consultée le 02 janvier 2023).

Similairement à la rapporteure fictive du groupe ADLE, le rapporteur fictif du groupe ECR s'écarte de la position observée par son groupe sur la libéralisation.

Un rapporteur fictif ECR en minorité au sein de son groupe

À la suite du décès de Philip Bradbourn, le groupe ECR désigne le député européen néerlandais Peter van Dalen (ECR, Pays-Bas) comme rapporteur fictif du groupe dans le cadre des négociations intra-institutionnelles de la proposition du règlement « services portuaires ». Alors qu'il aurait pu être remplacé par un des autres députés britanniques du groupe ECR siégeant en commission TRAN[1403], le rôle de rapporteur fictif échoit, cette fois, au référent du groupe ECR en commission TRAN sur les questions maritimes et portuaires[1404].

Peter van Dalen (ECR, Pays-Bas), reprenant les préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires, dépose des amendements aux fins d'exclure les services de pilotage et lamanage du volet « libéralisation »[1405], de renforcer les exigences minimales[1406] que doivent respecter les prestataires de services portuaires pour obtenir l'autorisation de prester, de compléter la liste des critères de limitation du nombre de prestataires de services portuaires[1407] et d'ajouter des dispositions relatives à la formation des travailleurs portuaires[1408]. Les

[1403] Deux autres députés européens britanniques du groupe ECR siègent en commission TRAN : Jacqueline Foster (ECR, Royaume-Uni) et Daniel Dalton (ECR, Royaume-Uni). Alors que la première est la référente du groupe ECR sur le transport aérien, il s'agit du premier mandat pour le second.

[1404] Lors de la mandature 2009-2014, Peter van Dalen (ECR, Pays-Bas) est rapporteur notamment sur les objectifs stratégiques et les recommandations concernant la politique du transport maritime jusqu'à 2018 ainsi que rapporteur fictif sur le recyclage des navires, sur les infrastructures pour les carburants de substitution, sur la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, sur la Croissance bleue, sur l'Agence pour la Sécurité maritime.

[1405] Amendement 530 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1406] L'amendement 349 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II ajoute aux exigences minimales la disponibilité du service portuaire pour tous les utilisateurs. L'amendement 353 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II ajoute aux exigences minimales la disponibilité du service portuaire sans interruption tout au long de la journée, de la nuit, de la semaine et de l'année.

[1407] L'amendement 389 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II ajoute aux critères de limitation du nombre de prestataires de services portuaires la nécessité d'assurer la disponibilité du service sans interruption tout au long de la journée, de la nuit, de la semaine et de l'année, ainsi que la disponibilité du service portuaire pour tous les utilisateurs.

[1408] L'amendement 172 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II dispose que « les États membres, en concertation avec les partenaires sociaux, peuvent prendre des mesures visant à promouvoir la continuité de l'emploi et la protection sociale ».

L'amendement 178 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II établit qu'« avant de mettre en œuvre des modifications d'envergure, les employeurs devraient consulter les syndicats des travailleurs

préférences du rapporteur fictif désigné par le groupe ECR sous la mandature 2014-2019 recroisent celles du rapporteur sur le volet « libéralisation ».

Dans les négociations à huis clos, aucune coalition en faveur de la libéralisation ne se dessinant chez les rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR – respectivement 1er, 3ème et 4ème groupes du Parlement en termes du nombre de députés européens les composant – le rapporteur parvient à modifier le volet « libéralisation » en fonction des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires.

Toutefois, en ne remplissant pas l'une des fonctions du rôle de rapporteurs fictifs – définir une ligne politique pour et en accord avec leur groupe politique, et favoriser un arbitrage entre les amendements déposés par les membres de leur groupe – les rapporteurs fictifs compromettent l'adoption de la position de négociation qu'ils participent à construire. Si en déviant de la ligne politique de leur groupe, les rapporteurs fictifs permettent au rapporteur de construire une position de négociation proche de ses préférences, ils fragilisent du même coup son adoption en séance plénière.

Le rapporteur se fait rattraper par les logiques de négociation au sein des groupes

Nommés par leur groupe, le rapporteur et les rapporteurs fictifs négocient au nom des députés qui en sont membres dans le cadre des négociations intra- et interinstitutionnelles[1409]. Il est d'usage qu'ils proposent – avec l'appui du conseiller politique – une ligne politique aux membres de leur groupe respectif, qu'ils défendent au cours des négociations, une fois

portuaires en vue d'assurer la formation et la reconversion nécessaires et de trouver des solutions partagées afin de réduire toute incidence négative de ces évolutions sur la santé et la sécurité au travail et l'employabilité ».

L'amendement 522 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II ajoute un nouvel article sur la formation et la protection des travailleurs.

[1409] Parlement européen. Règlement intérieur – 9ème législature. Janvier 2021. [en ligne]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18_FR.pdf (page consultée le 26 mars 2021).

confirmée en interne[1410]. Avec le coordinateur[1411], et le conseiller politique, le rapporteur et les rapporteurs fictifs identifient les positions nationales ou individuelles, évaluent dans quelle mesure elles peuvent être intégrées à la ligne politique du groupe ou essaient de construire des compromis les intégrant qui puissent être acceptables pour les membres du groupe les soutenant. Leur objectif commun est de veiller à la cohérence de l'action des membres de leur groupe et à la discipline de vote[1412] des députés européens de leur groupe lors des votes en commission parlementaire et en session plénière[1413]. En raison de leur connaissance des enjeux techniques, politiques et institutionnels du dossier[1414], les membres du groupe suivent généralement la consigne de vote du rapporteur ou du rapporteur fictif[1415]. Les députés européens s'intéressent rarement dans le détail – eu égard au nombre de textes qui sont portés au vote en session plénière et à la technicité de certaines propositions – aux négociations d'autres propositions législatives en dehors de celles négociées dans les commissions parlementaires dans lesquelles ils siègent en tant que membre plein ou suppléant sauf si elles concernent des intérêts nationaux de leur État membre respectif ou locaux, de la circonscription de laquelle ils sont élus.

[1410] En fonction du rapporteur ou des rapporteurs fictifs, les coordinateurs peuvent également contribuer à la définition de la position de leur groupe.

[1411] Les coordinateurs, désignés au sein de chaque groupe dans chaque commission parlementaire parmi les députés du groupe siégeant dans la commission.

[1412] En commission parlementaire, les listes de vote sont préparées par les assistants parlementaires du rapporteur et des rapporteurs fictifs en coordination avec les conseillers politiques de chaque groupe en commission parlementaire et en coopération avec les coordinateurs.

[1413] À cette fin, les coordinateurs de chaque commission parlementaire organisent, avant chaque réunion de commission, au moins une réunion de coordination, dite « prep meeting », afin de préparer les votes.

[1414] Usuellement seuls les députés européens siégeant au sein de la commission parlementaire chargée de construire la position du Parlement connaissent les tenants et les aboutissants de la proposition en cours de négociation. La maîtrise des enjeux des négociations d'une proposition législative rétrécit en s'éloignant de l'équipe de négociation, composée du rapporteur, des rapporteurs fictifs et de leurs assistants parlementaires, du conseiller politique et du coordinateur du groupe en commission. Au sein des groupes politiques, l'accès aux informations relatives aux détails des négociations intra-institutionnelles d'une proposition est asymétrique entre les députés qui jouent un rôle dans les négociations, ceux qui sont membres de la commission parlementaire au sein de laquelle la proposition est examinée, et le reste des membres du groupe politique. Ces derniers peuvent être informés par plusieurs canaux : à l'échelle du groupe, par le biais des réunions de groupe, qui se tiennent une fois par mois, et des briefings internes du groupe, qui sans entrer dans les détails, indique la ligne politique du groupe et la consigne de vote du rapporteur ou du rapporteur fictif ; par le biais de la délégation nationale à laquelle ils appartiennent au sein de laquelle des députés européens référents pour chaque commission parlementaire sont désignés. Ils présentent les enjeux des propositions législatives négociées pour la délégation, la ligne politique du rapporteur (fictif) et proposent éventuellement une ligne politique alternative si les enjeux de la délégation sont différents de ceux du groupe ; par l'intermédiaire de leurs assistants, qui échangent avec leurs homologues de manière informelle dans plusieurs espaces intérieurs ou extérieurs au Parlement ou dans le cadre de réunions entre les assistants d'une délégation d'un groupe politique ou d'une commission parlementaire.

[1415] En vue des votes en commission parlementaire et en session plénière, le rapporteur, les rapporteurs fictifs, le coordinateur de leur groupe et le conseiller politique de leur groupe consolident un document présentant la position générale du groupe, et sur chaque amendement, les consignes de vote.

Alors qu'il est d'usage que les députés européens suivent la position de négociation négociée au nom de leur groupe par le rapporteur ou le rapporteur fictif désigné par leur groupe, des annonces faites dans les semaines précédant le vote du rapport Fleckenstein II en commission TRAN sèment le doute sur son adoption. Le rejet du projet de rapport pour avis en commission EMPL sème également le doute sur la ligne politique qu'observeront les députés européens du groupe PPE lors du vote en commission TRAN.

> Au début, les députés européens polonais étaient plutôt hésitants et plutôt contre [la proposition de 2013]. Ensuite, les Espagnols et les Français et ensuite vous commencez à vraiment compter [vos soutiens]. Ensuite, le groupe des Verts/ALE était contre. Je dois vérifier les nombres, mais en commission, nous avions plutôt une bonne majorité. Mais vous commencez à compter de temps en temps[1416].

Si les rapporteurs fictifs donnent leur accord à la suppression des dispositions relatives à la libéralisation, il est possible que les membres de leur groupe politique ne suivent pas la ligne politique qu'ils ont observée dans les négociations à huis clos avec le rapporteur et les autres rapporteurs : les groupes politiques PPE, ADLE et ECR soutiennent la libéralisation comme objectif de politique publique ; par ailleurs, pour des raisons nationales, des députés européens des groupes Verts/ALE, GUE/NGL et EFDD annoncent voter contre la position de négociation du Parlement alors qu'elle reprend la position de leur groupe sur la libéralisation ou la protection des droits des travailleurs.

L'examen des positions adoptées par les rapporteurs et celles des membres de leur groupe politique, une fois la position de négociation arrêtée entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs, permet plus généralement de questionner les logiques à l'œuvre de la discipline de groupe.

La discipline de groupe en péril

Alors que les rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR adoptent dans les négociations intra-institutionnelles une position à contre-pied de celle de leur groupe politique sur la

[1416] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 23 mars 2017 avec l'assistante parlementaire d'un député européen allemand du groupe S&D siégeant en commission TRAN.

libéralisation, cette partie questionne l'arbitrage qu'opèrent les membres de leur groupe entre la ligne politique du rapporteur et la position du groupe sur la libéralisation.

Chez le groupe PPE

D'ordinaire le groupe PPE dispose d'une position univoque sur la libéralisation[1417]. Alors que les députés européens du groupe PPE membres de la commission EMPL suivent la ligne politique habituelle du groupe sur la libéralisation, la position des membres du groupe PPE en commission TRAN n'est pas unanime sur son application au secteur portuaire.

L'analyse des amendements déposés par les députés européens du groupe PPE en commission TRAN sous la législature 2014-2019 montre que si certains suivent la ligne politique du groupe, d'autres s'en éloignent. D'une part, des députés européens membres du groupe PPE déposent des amendements se conformant à la position usuelle du groupe sur la libéralisation. Par exemple, ils insistent que « le présent règlement [soit] sans préjudice du principe de libre prestation des services consacré aux articles 56 et 58 du TFUE »[1418]. De plus, trois députés européens polonais du groupe PPE[1419] déposent un amendement supprimant l'article 6 relatif au critère de limitation du nombre de prestataires de services au motif qu'il « viole de manière grave le principe de la liberté de concurrence et de la liberté d'entreprise ». En outre, soutenant une application large du principe d'ouverture à la concurrence, Luis de Grandes Pascual (PPE, Espagne) dépose un amendement visant à supprimer l'article 11 accordant un régime dérogatoire aux services de manutention de marchandises[1420] et Ivo Belet (PPE, Belgique) cosigne un amendement[1421] avec Helga Stevens (ECR, Belgique) disposant que les États membres peuvent également appliquer le règlement à d'autres services portuaires[1422].

[1417] EPP groupe. Notre position sur l'économie, le travail et l'environnement, [en ligne], https://www.eppgroup.eu/fr/ce-que-nous-defendons/nos-positions/economie-travail-et-environnement, consulté le 31 octobre 2022.

[1418] L'amendement 264 est déposé par Elissavet Vozemberg (PPE, Grèce), Luis de Grandes Pascual (PPE, Espagne), Cláudia Monteiro de Aguiar (PPE, Portugal) et Dubravka Šuica (PPE, Croatie).

[1419] Ces trois députés sont Elżbieta Katarzyna Łukacijewska, Dariusz Rosati et Jarosław Wałęsa (PPE, Pologne).

[1420] Amendement 528 des amendements déposés dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1421] Amendement 269 des amendements déposés dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II.

[1422] Un amendement similaire a été déposé par deux députées européennes du groupe S&D, Kathleen Van Brempt (S&D, Belgique) et Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy (S&D, France). Alors que le rapporteur négocie les amendements de compromis avec les rapporteurs fictifs, Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy défend l'exclusion des remorqueurs du volet « libéralisation » de la proposition dans un premier temps, et l'aménagement de dispositions spécifiques dans un deuxième temps, leur exclusion n'étant pas soutenue politiquement par un spectre suffisamment large de groupes politiques.

D'autre part, des députés européens membres du groupe PPE déposent des amendements contrevenant à la position du groupe PPE sur la libéralisation. Par exemple, ils établissent que la libéralisation n'est que l'une des possibilités d'organisation des services portuaires pour le gestionnaire de services portuaires et non pas la règle générale[1423]. De plus, ils proposent d'exclure des services portuaires du champ d'application du volet « libéralisation »[1424]. Enfin, alors que le groupe PPE est usuellement contre l'inclusion de dispositions relatives aux droits sociaux[1425], des députés du groupe PPE déposent des amendements – portant sur les considérants comme les articles[1426] – ajoutant des dispositions relatives aux droits des travailleurs portuaires. Par exemple, Georges Bach (PPE, Luxembourg) cosigne plusieurs amendements avec un député du groupe S&D, Bogusław Liberadzki (S&D, Pologne) dans ce sens[1427]. Les membres du groupe sont donc partagés sur la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire de telle sorte que la ligne politique observée par la rapporteure fictive

[1423] D'autres modes d'organisation des services portuaires sont ainsi reconnus : l'imposition d'exigences minimales aux prestataires de services portuaires et d'obligations de service public, la limitation du nombre de prestataires ou encore l'autorisation d'exploitants internes.

Amendement 331 d'Elissavet Vozemberg (PPE, Grèce), de Wim van de Camp (PPE, Pays-Bas), d'Ivo Belet (PPE, Belgique), de Cláudia Monteiro de Aguiar (PPE, Portugal), et de Dubravka Šuica (PPE, Croatie).

[1424] L'amendement 189 de Dominique Riquet (ADLE, France) et de Renaud Muselier (PPE, France) aménage la possibilité pour les États membres d'exclure du champ d'application du volet « libéralisation » les services de pilotage et de lamanage.

L'amendement 251 de Dominique Riquet (ADLE, France) et de Renaud Muselier (PPE, France) exclut du champ d'application de la proposition de règlement les services de lamanage.

L'amendement 534 de Renaud Muselier (PPE, France) exclut du volet « libéralisation » de la proposition les services de lamanage.

L'amendement 533 d'Elissavet Vozemberg (PPE, Grèce), de Renaud Muselier (PPE, France), Cláudia Monteiro de Aguiar (PPE, Portugal), Dubravka Šuica (PPE, Croatie) exclut du champ d'application du volet « libéralisation » les services de pilotage.

L'amendement 241 d'Elżbieta Katarzyna Łukacijewska (PPE, Pologne), de Dariusz Rosati (PPE, Pologne), et de Jarosław Wałęsa (PPE, Pologne) supprime les services de dragage du champ d'application de la proposition.

Amendement 245 d'Elissavet Vozemberg (PPE, Grèce), d'Ivo Belet (PPE, Belgique), de Luis de Grandes Pascual (PPE, Espagne), de Cláudia Monteiro de Aguiar (PPE, Portugal), de Dubravka Šuica (PPE, Croatie), et d'Henna Virkkunen (PPE, Finlande) supprime les services de dragage du champ d'application de la proposition.

[1425] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1426] Une technique peut consister à rejeter dans les considérants les amendements relatifs aux droits sociaux ; contrairement aux articles, les considérants ne sont pas législativement contraignants. Ce faisant, des gages sont donnés aux syndicats sans qu'ils aient de portée législative et donc obligatoire.

[1427] L'amendement 142 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II dispose que « tout prestataire de services, notamment les nouveaux acteurs du marché, devrait appliquer les dispositions et les règles pertinentes, y compris le droit du travail et les conventions collectives applicables ».

L'amendement 173 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II effectue une référence au comité du dialogue social relatif aux ports.

L'amendement 179 déposé dans le cadre des négociations du rapport Fleckenstein II dispose que « conformément aux dispositions du traité, tout modèle de travail portuaire qui garantit des emplois de qualité et des conditions de travail sûres devrait être soutenu par la Commission et les États membres. Tout ajustement nécessaire devrait passer uniquement par le biais de négociations entre les partenaires sociaux, et la Commission devrait dûment prendre en compte les résultats desdites négociations ».

du groupe PPE lors des négociations peut autant rencontrer l'approbation que le rejet au sein de son groupe.

Contrairement à ceux du groupe PPE, la majorité des membres du groupe ADLE soutient la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire.

Chez le groupe ADLE

La position adoptée par la rapporteure fictive du groupe ADLE dans le cadre des négociations à huis clos avec le rapporteur et les rapporteurs fictifs dissone avec celle observée par la majorité des membres du groupe en commission TRAN. À l'exception de ceux déposés par Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne), et Dominique Riquet (ADLE, France), vice-président de la commission TRAN, les amendements déposés par les députés européens du groupe ADLE en commission TRAN[1428] sous la mandature 2014-2019 vont dans le sens de la libéralisation des services portuaires. À l'exclusion de ces deux députés, les députés européens du groupe ADLE déposent un nombre restreint d'amendements modifiant la liste des exigences minimales, les critères de limitation du nombre de prestataires de service et les critères permettant d'imposer une obligation de service public.

Izaskun Bilbao Barandica dépose en son nom une série d'amendements introduisant davantage d'exigences minimales[1429], de critères de limitations[1430] et de critères permettant d'introduire

[1428] Des huit députés du groupe ADLE membres de la commission TRAN, quatre déposent des amendements : Pavel Telička (ADLE, République tchèque), Gesine Meissner (ADLE, Allemagne), Dominique Riquet (ADLE, France), vice-président de la commission TRAN et Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne). Des députés européens ADLE ne siégeant pas en commission TRAN déposent également en leur nom propre ou cosignent des amendements avec des membres de leur groupe siégeant en commission TRAN : Ramon Tremosa i Balcells (ADLE, Espagne) et Philippe De Backer (ADLE, Belgique), ancien rapporteur fictif du groupe ADLE sous la précédente mandature (2009-2014).

[1429] L'amendement 359 d'Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne) ajoute aux exigences minimales le respect des normes nationales en matière sociale.

L'amendement 361 d'Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne) ajoute aux exigences minimales la capacité financière permettant de fournir le service portuaire.

[1430] L'amendement 401 d'Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne) ajoute aux critères de limitation du nombre de prestataires portuaires la rareté de la surface navigable, lorsque celle-ci constitue un élément essentiel de la capacité à fournir le service portuaire concerné de manière sûre et efficiente.

L'amendement 402 d'Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne) ajoute aux critères de limitation du nombre de prestataires portuaires l'existence de raisons objectives en ce qui concerne les conditions de concurrence.

L'amendement 403 d'Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne) ajoute aux critères de limitation du nombre de prestataires la nécessité de garantir des prestations portuaires sûres, fiables et viables du point de vue de l'environnement et de la sécurité maritime.

une obligation de service public[1431]. Ses amendements sont similaires à ceux que des députés européens appartenant à d'autres groupes politiques, dont des groupes « de gauche », déposent. Dominique Riquet (ADLE, France) cosigne trois amendements portant sur le renforcement des exigences minimales[1432], dont l'un[1433] avec Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy (S&D, France). Izaskun Bilbao Barandica et Dominique Riquet déposent des amendements visant à exclure un ou plusieurs services du volet « libéralisation »[14341435]. S'agissant des exclusions, Dominique Riquet suit une position française[1436]. Les amendements déposés en commission TRAN illustrent la composition disparate du groupe ADLE, assemblage de libéraux-conservateurs, de libéraux avec une conscience sociale (D66) et de centristes[1437].

[1431] L'amendement 455 d'Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne) ajoute aux obligations de service public la disponibilité du service pour tous les utilisateurs, avec obligation d'accéder à toute demande raisonnable.

L'amendement 461 d'Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne) ajoute aux obligations de service public des mesures minimales s'appliquant aux prestations de sécurité maritime et environnementale, de sauvetage et d'urgence.

[1432] L'amendement 351 de Dominique Riquet (ADLE, France), de Gesine Meissner (ADLE, Allemagne), de Matthijs van Miltenburg (ADLE, Pays-Bas) et de Philippe De Backer (ADLE, Belgique) ajoute aux exigences minimales la disponibilité du service pour tous les utilisateurs.

L'amendement 354 de Dominique Riquet (ADLE, France), de Gesine Meissner (ADLE, Allemagne), de Pavel Telička (ADLE, République tchèque), de Matthijs van Miltenburg (ADLE, Pays-Bas) et de Philippe De Backer (ADLE, Belgique) ajoute aux exigences minimales la disponibilité du service sans interruption au cours de la journée, de la nuit, de la semaine et de l'année.

[1433] L'amendement 346 de Dominique Riquet (ADLE, France) et de Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy (S&D, France) ajoute aux exigences minimales la capacité de « fournir les services portuaires concernés à tout navire que le port est susceptible d'accueillir, sur tous les postes à quai, dans des conditions normales, de manière continue et en toute sécurité, et la capacité technique et financière de maintenir ces équipements au niveau approprié ».

[1434] L'amendement 189 de Dominique Riquet (ADLE, France) et de Renaud Muselier (PPE, France) dispose qu'« en raison du service public rendu, essentiel pour la sécurité, la sûreté et la protection de l'environnement, les pilotes maritimes ne devraient pas être soumis à l'application du chapitre II du présent règlement. Pour les mêmes raisons, les États membres devraient pouvoir exclure les services de lamanage de l'application de ce chapitre ».

L'amendement 531 de Dominique Riquet (ADLE, France) exclut les services de pilotage du volet « libéralisation ».

L'amendement 540 de Dominique Riquet (ADLE, France) dispose que « les États membres peuvent décider de ne pas appliquer le présent règlement aux services de lamanage ».

[1435] L'amendement 239 d'Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne) exclut les services de soutage du champ d'application du règlement.

L'amendement 246 d'Izaskun Bilbao Barandica (ADLE, Espagne) exclut les services de dragage du champ d'application du règlement.

[1436] Le lobbying effectué par le cabinet auquel l'un des deux membres français d'EBA sous-traite la représentation de ses intérêts à Bruxelles auprès de Dominique Riquet (ADLE, France) fonctionne de manière limitée en dépit des relations étroites entre le gérant du cabinet et l'un des assistants parlementaires du vice-président de la commission TRAN : ce sont d'anciens collègues de la délégation française du groupe ADLE. En outre, ils ont des profils similaires : en sus de leur poste d'assistant parlementaire à Bruxelles, ils poursuivent une carrière en politique au niveau local. Alors que l'une des deux organisations représentant les lamaneurs français demande leur exclusion du champ d'application de la proposition de règlement ou *a minima* leur exclusion du volet « libéralisation », Dominique Riquet dépose un amendement ménageant seulement la *possibilité* pour les États membres de ne pas appliquer les dispositions du volet « libéralisation » aux services de lamanage.

[1437] Selon Olivier Costa et Florent Saint Martin (Costa, Saint Martin, 2011), le groupe ADLE « est profondément divisé sur les questions économiques et sociales, entre ceux de ses membres qui sont soucieux de préserver une capacité d'intervention minimale des pouvoirs publics, et ceux qui sont favorables à une approche néo-libérale de l'économie ».

La rapporteure fictive du groupe ADLE divulgue aux membres de son groupe politique un nombre limité d'informations concernant le déroulement et la teneur des négociations avec le rapporteur et les rapporteurs fictifs[1438]. Sa position dans les négociations à huis clos sur le volet « libéralisation » différant de sa position officielle, la rapporteure fictive du groupe ADLE prend le risque que le compromis auquel aboutissent le rapporteur et les rapporteurs fictifs ne soit pas soutenu par la majorité des membres de son groupe. Ainsi, si sa position dans les négociations à huis clos accommode le rapporteur, elle peut également compromettre l'adoption de la position de négociation du Parlement.

Similairement à la rapporteure fictive du groupe ADLE, le rapporteur fictif du groupe ECR se trouve en porte-à-faux avec la majorité des membres de son groupe.

Le groupe ECR

La ligne politique du rapporteur fictif du groupe ECR n'est pas partagée par la majorité des membres de son groupe politique : non seulement le groupe ECR prône « la libre entreprise, la concurrence et le commerce libre et juste et une réglementation minimale »,[1439] mais il est composé dans sa majorité[1440] par des députés européens britanniques et polonais, qui ont déclaré – et pour certains, déposé des amendements de rejet[1441] – voter contre le rapport Fleckenstein II en commission TRAN et contre l'accord interinstitutionnel lors du vote en session plénière.

Déjà sous la mandature 2009-2014, dans le cadre des travaux du rapport Fleckenstein I, alors qu'il prend la parole au nom de son groupe – remplaçant Philip Bradbourn, le rapporteur fictif nommé par son groupe dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » sous la législature 2009-2014, absent – lors de la réunion de la commission TRAN

[1438] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1439] European Conservatives and Reformists (ECR). The Prague Declaration, [en ligne], https://ecrgroup.eu/article/the_prague_declaration, consulté le 30 octobre 2022.

[1440] Sous la mandature 2014-2019, le groupe ECR est composé de 4 députés belges, 2 députés bulgares, 2 députés tchèques, 8 députés allemands, 4 députés danois, 1 député espagnol, 2 députés finlandais, 1 député hongrois, 1 député irlandais, 1 député lituanien, 1 député letton, 2 députés néerlandais, 19 députés polonais, 2 députés slovaques et 20 députés britanniques.

[1441] Daniel Dalton (ECR, Royaume-Uni) dépose un amendement de rejet (amendement 99). Tomasz Piotr Poręba (ECR, Pologne) cosigne un amendement de rejet (amendement 100) avec un député polonais du groupe S&D et un député luxembourgeois du groupe PPE, et dépose un amendement de rejet (amendement 101). Jacqueline Foster (ECR, Royaume-Uni) dépose un amendement de rejet (amendement 104).

du 30 septembre 2013, il prend de la distance avec la ligne politique de son groupe. Donner à entendre sa divergence avec le rapporteur fictif de son groupe alors qu'il s'exprime en son nom est inhabituel. Il est d'usage que le député européen qui s'exprime ne prenne pas de liberté avec les éléments de langage préparés par les assistants parlementaires du député européen absent d'autant que le bureau des assistants du député absent sollicite des députés dont la position est similaire à celle de leur député.

Par conséquent, si le changement de rapporteur fictif chez le groupe ECR facilite la possibilité pour le rapporteur de modifier le volet « libéralisation » dans le sens des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires dans les négociations à huis clos avec les rapporteurs fictifs, le soutien du groupe ECR à la position de négociation du Parlement n'est cependant pas garanti.

L'analyse des amendements déposés par des députés européens membres des groupes PPE, ADLE et ECR concernant la libéralisation montre que même si les groupes politiques arrêtent des positions politiques que leurs membres sont censés partager et observer dans les négociations intra- et interinstitutionnelles, ils sont constitués de députés européens aux positions politiques variées. En adoptant une position à contre-pied de celle de leur groupe sur la libéralisation, les rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR mettent en péril la discipline de groupe.

Eu égard au rôle des ports dans l'économie nationale des États membres maritimes, des positions nationales se font entendre, questionnant également la discipline de groupe.

Multiplication des positions nationales

Le projet de rapport Fleckenstein II, puis les amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs sont alignés avec les positions des groupes Verts/ALE, et GUE/NGL, et dans une moindre mesure, des groupes S&D et EFDD, sur la libéralisation et la protection sociale/la législation sociale/le droit du travail.

Alors que nous avons montré dans la partie précédente comment des députés européens membres des groupes PPE, ADLE, et ECR ne respectent pas la ligne politique arrêtée par le rapporteur ou le rapporteur fictif de leur groupe en ce qu'elle s'éloigne de celle de leur groupe sur la libéralisation, cette partie examine comment, alors que les amendements de compromis sont alignés sur les préférences de leur groupe, des députés européens membres des groupes S&D, Verts/ALE, GUE/NGL et EFDD annoncent qu'ils voteront contre le rapport Fleckenstein II en commission TRAN, compromettant son adoption en commission TRAN.

Les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » sont marquées par des clivages nationaux trans-groupes : les députés européens britanniques, espagnols, italiens, polonais, lituaniens observent des positions nationales – elles ne portent pas sur les modifications apportées par le rapporteur et les rapporteurs fictifs au volet « libéralisation » – illustrant la diversité du modèle d'organisation des ports (modèle de prestation de services, gestionnaire privé ou public des ports, aides d'État, etc.).

> « De mémoire on n'a pas vraiment eu de [problème au sein du groupe]… peut être un petit peu avec certaines délégations espagnoles qui, pensaient au final qu'on allait vider de toute substance… Les Anglais, la délégation anglaise qui était carrément contre et qui a voté contre en commission, qui n'ont pas suivi la position du groupe. Après franchement sur ce dossier-là… par exemple sur le paquet routier, il y a de gros clivages sur le paquet routier qui va sortir. Là, on sent qu'il y a des délégations qui ne sont pas d'accord sur le fond. Mais là sur ce dossier-là, le groupe socialiste [S&D]… après c'est vrai qu'il y avait pas mal… en fait il y avait pas mal de… les Polonais qui étaient contre… En fait on était contre, mais tous pour des sujets différents. C'est-à-dire qu'on n'était pas l'un contre l'autre sur un texte, mais on avait chacun, si vous voulez, un point sur lequel on n'était pas d'accord avec le texte. Les Polonais, c'était sur la transparence financière, donc ils voulaient voter contre. Les Espagnols, c'était sur… j'ai oublié, mais ils avaient un dossier, un sujet qui était bien à eux. Knut Fleckenstein, c'était les aides d'État, parce qu'on sait bien qu'avec le port de Hambourg […] … Nous, on était plus sur la question du remorquage. Les Anglais, ils étaient plus sur la question « *nous, on est contre parce que de toute façon, les services portuaires, certains sont privatisés. Donc ça ne sert à rien* ». Et puis les Britanniques du côté Labour, certains sont corbynistes, qui veulent nationaliser, sur la concurrence ils votent contre sans savoir ce qu'il y a dedans. Donc c'est vrai… et c'est vrai qu'au final, c'est plutôt chacun qui… c'est plutôt chacun pour sa chapelle plutôt qu'une bataille en rangée que l'on peut avoir

pour certains dossiers. Et donc le travail de Fleckenstein, ça a été de faire un équilibre avec ça. Mais je crois qu'il y est bien arrivé[1442].

Les délégations britanniques de tous les groupes politiques annoncent qu'elles voteront contre la position de négociation du Parlement en commission parlementaire et contre l'accord institutionnel issu des trilogues en session plénière. Ce faisant, leur position s'aligne sur celles des organisations représentant les acteurs portuaires britanniques tels que les ports[1443] et les syndicats britanniques[1444]. Invoquant le modèle de gestion des ports britanniques, dont ils soulignent la différence avec celui de la plupart des ports européens[1445], et le degré d'ouverture à la concurrence des services portuaires dans les ports britanniques, les députés européens britanniques opposent également que la proposition du règlement « services portuaires » contrevient aux principes de subsidiarité et de proportionnalité[1446].

Les députés européens espagnols de plusieurs groupes politiques annoncent également qu'ils voteront contre le rapport Fleckenstein II en commission TRAN. Ils s'opposent au système de détermination des redevances d'infrastructures portuaires proposé par le rapporteur et les rapporteurs fictifs ; une fois adopté, le règlement contraindrait les autorités nationales espagnoles à modifier le système national de calcul des redevances d'infrastructures portuaires. Avançant les dispositions relatives à la transparence financière des ports, les délégations polonaises, dont celle du groupe S&D, le groupe du rapporteur, annoncent également qu'elles

[1442] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D siégeant en commission TRAN.

[1443] Plusieurs organisations britanniques se mobilisent dans le cadre des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ». *Associated British ports* – qui n'est pas enregistrée au registre de transparence lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » – effectue du lobbying auprès du Parlement par le biais d'un cabinet de lobbying, *Simple Europe*, dirigé par Dr. Hermann Drummer. Dans le cadre de leur mission de lobbying auprès du Parlement, *Associated British ports* transmet aux députés européens et leurs assistants ainsi qu'aux conseillers politiques des documents appelant au rejet de la proposition, dans lesquels l'association imite l'iconographie des ports néerlandais. Deux autres organisations britanniques – la *Chambre de Commerce britannique*, qui s'inscrit au registre de Transparence de l'Union européenne quelques mois après la publication de la proposition de règlement (17 octobre 2013) et *UK Major ports group*, inscrit au registre de transparence après l'annonce du rapporteur de la reprise des négociations au sein du Parlement (12 janvier 2015) – effectuent également du lobbying auprès des Institutions européennes. *Associated British ports* et *UK Major ports group* sont membres d'ESPO.

[1444] Jacqueline Foster (ECR, Royaume-Uni) rappelle l'opposition des acteurs portuaires britanniques, dont les syndicats des travailleurs portuaires, lors du débat en session plénière du 7 mars 2016 précédant le vote du rapport Fleckenstein II en session plénière pour justifier son vote (rejet du rapport Fleckenstein II).

[1445] ESPO. European port governance. Report of an enquiry into the current governance of European seaports. The ESPO fact-finding report revised and enlarged in 2010, prepared by Patrick Verhoeven. 2010 [en ligne] Disponible sur https://www.espo.be/media/espopublications/espofactfindingreport2010.pdf (page consultée le 26 mars 2021).

[1446] La députée européenne Jacqueline Foster (ECR, Royaume-Uni) dépose par exemple un amendement en commission parlementaire (amendement 104) proposant de rejeter la proposition du règlement « services portuaires » avançant qu'elle est contraire au principe de subsidiarité.

voteront contre le rapport Fleckenstein II en commission TRAN. Bien qu'il appartienne au même groupe que le rapporteur, Bogusław Liberadzki (S&D, Pologne) parraine un événement organisé par les ports britanniques, ouvertement opposé à la proposition du règlement « services portuaires ».

Les députés européens italiens de plusieurs groupes politiques annoncent également qu'ils voteront contre le rapport Fleckenstein II en commission TRAN. En dépit de notre participation en tant que représentante des intérêts à Bruxelles de deux parties prenantes françaises du secteur portuaire aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires », nous ne parvenons pas à éclairer le vote des députés européens italiens en commission TRAN d'autant que la position qu'ils observent contre la position de négociation est contradictoire à celle du Parlement italien. Dans son avis motivé[1447], le Parlement italien se positionne contre la logique d'ouverture des marchés du règlement y voyant une remise en question des qualifications professionnelles, de la sécurité des ports, des standards de sécurité et environnementaux. Or, la position de négociation du Parlement supprime la libéralisation comme objectif de politique publique.

Les députés européens lituaniens suivant la position des représentants des ports lituaniens[1448], leur opposition fluctue au cours des négociations. Alors que dans un premier temps, ils annoncent qu'ils voteront contre la proposition, avec la réécriture du volet « libéralisation » et les changements apportés au volet « transparence financière » des ports, ils infléchissent leur position dans le courant des négociations[1449] et votent en faveur du rapport Fleckenstein II en commission TRAN.

[1447] Tout Parlement national, dans un délai de huit semaines à compter de la publication d'une proposition législative, peut présenter un avis motivé dans lequel il expose les raisons pour lesquelles le projet d'acte législatif est évalué comme non conforme au principe de subsidiarité.

[1448] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises. Dans le cadre de notre mission pour deux parties prenantes françaises du secteur portuaire, nous avons rencontré le conseiller politique du groupe EFDD en commission TRAN. Une conseillère politique lituanienne du groupe EFDD, qui ne suit pas les travaux de la commission TRAN, s'est joint à ce rendez-vous en raison de la position des ports de son pays.

[1449] Au sein du Conseil, la Lituanie est le seul État membre à voter contre l'Orientation générale du Conseil du 8 octobre 2014. Elle considère que des propositions non contraignantes, telles que la Communication de la Commission de 2007, seraient « suffisantes ».

De la même façon que la prise de distance des rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR avec la position de leur groupe sur la libéralisation, l'agrégation des positions nationales menace l'adoption de la position de négociation du Parlement.

Respect de la consigne de vote

Le rapport Fleckenstein II est finalement adopté en commission TRAN le 25 janvier 2016 par 29 voix pour, 13 contre et 3 abstentions. Néanmoins, le mandat de négociation, lui, est rejeté, faute d'une majorité suffisante[1450] empêchant l'ouverture des trilogues.

Bien que la ligne politique adoptée par les rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR lors des négociations intra-institutionnelles de la proposition du règlement « services portuaires » s'éloigne de la position de ces groupes sur la libéralisation, sauf pour des considérations nationales, les députés européens membres des groupes PPE, ADLE et ECR respectent la consigne de vote du rapporteur fictif de leur groupe en commission parlementaire. Parmi les députés européens des groupes PPE, ADLE et ECR participant au vote en commission TRAN, ceux ne respectant la consigne de vote des rapporteurs fictifs de leur groupe respectif votent contre le rapport Fleckenstein II pour des considérations nationales. Par exemple, au sein du groupe PPE, les députés européens espagnols et polonais votent contre le rapport Fleckenstein II[1451]. De la même manière, les deux députés britanniques du groupe ECR votent contre le rapport Fleckenstein II. L'éloignement des rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR de la position de ces groupes sur la libéralisation n'empêche pas les députés de ces groupes de voter pour le rapport Fleckenstein II. Par exemple, l'ensemble des députés du groupe ADLE participant au vote votent en faveur.

Au sein des groupes S&D, Verts/ALE, GUE/NGL et EFDD, les votes de certaines délégations nationales sont conformes aux prises de position lors des réunions de la commission TRAN.

[1450] Il manque une voix pour que le mandat pour entamer les négociations avec le Conseil et la Commission soit adopté. 24 membres se sont prononcés en faveur, 14 contre et sept se sont abstenus. Or, conformément au règlement intérieur du Parlement, le mandat de négociation ouvrant les négociations avec le Conseil et la Commission doit être approuvé par une majorité des membres composant la commission parlementaire, soit 25 dans le cas de la commission TRAN.

[1451] Carlos Iturgaiz (PPE, Espagne) vote contre le rapport Fleckenstein et ne vote pas lors du vote du mandat de négociation et Elżbieta Katarzyna Łukacijewska (PPE, Pologne) votre contre le rapport Fleckenstein II et le mandat de négociation.

Les députés britanniques du groupe S&D votent contre le rapport. À l'exception de la députée italienne Daniela Aiuto (EFDD, Italie), qui cosigne tous les amendements que la rapporteure fictive de son groupe dépose en commission TRAN, les autres membres du groupe EFDD votent contre le rapport. Le vote de certaines délégations est finalement moins tranché. Par exemple, si Janusz Zemke (S&D, Pologne) et Bogusław Liberadzki (S&D, Pologne) votent pour le rapport, ils votent contre le mandat de négociation. De plus, les députés italiens du groupe S&D s'abstiennent sur le rapport Fleckenstein II[1452]. La députée espagnole du groupe GUE/NGL ne suit pas la position observée par les députés espagnols d'autres groupes politiques, et vote en faveur du rapport Fleckenstein II.

Si le rapport Fleckenstein II est adopté en commission TRAN, le mandat de négociation ouvrant les trilogues informels, est rejeté de telle sorte que le rapport Fleckenstein est porté au vote en séance plénière[1453]. Il est également adopté le 8 mars 2016[1454] en session plénière par 451 voix pour, 243 contre et 18 abstentions. Au regard des prises de position précédant le vote en session plénière et des tendances observées en commission TRAN, le soutien est plus large que prévu.

Si le vote en plénière amplifie les résultats du vote en commission TRAN, les conclusions que nous pouvons en tirer sont homologues. La majorité des députés européens membres des groupes PPE et ADLE votent en faveur du rapport Fleckenstein II bien qu'il ne suive pas la position de ces groupes sur le volet « libéralisation »[1455]. Ainsi, au sein des groupes PPE et ADLE, la consigne de vote du rapporteur fictif prime en dépit du fait qu'il observe une ligne politique à rebours de la position du groupe sur la libéralisation. En raison de la composition

[1452] Salvatore Domenico POGLIESE (S&D, Italie) et Massimiliano SALINI (S&D, Italie) s'abstiennent lors du vote du rapport Fleckenstein et du mandat de négociation.

[1453] Avant le début du vote, deux députés britanniques, Lucy Anderson (S&D, Royaume-Uni) et Keith Taylor (Verts/ALE, Royaume-Uni), prennent la parole pour demander de faire adopter le texte en plénière avant d'entamer toute négociation avec le Conseil de l'Union européenne. Dans la foulée de la réunion de la commission TRAN, le lundi 25 janvier en fin d'après-midi, les coordinateurs des trois principaux groupes politiques (PPE, S&D et ADLE), demandent au président de la commission TRAN (Verts/ALE, Allemagne) de prévoir un nouveau vote sur le mandat de négociation lors de la prochaine réunion de commission, sans passage en séance plénière. Alors qu'il a voté contre le mandat, le président de la commission TRAN repousse cette demande en invoquant des arguments juridiques.

[1454] Le Parlement se prononce également en faveur du report du vote de la résolution législative par 506 voix pour, 144 contre et 56 abstentions. Ce report a pour conséquence de renvoyer le rapport en commission TRAN permettant l'ouverture des trilogues informels entre le Parlement, le Conseil et la Commission.

[1455] Sur les 221 députés européens composant le groupe PPE, 41 ne respectent pas la consigne de vote de la rapporteure fictive de leur groupe : 21 députés européens polonais, un député européen tchèque, 17 députés européens espagnols, un député européen autrichien, un député européen bulgare, 1 député européen allemand et un député européen grec. Sur les 67 députés composant le groupe ADLE, 10 ne respectent pas la consigne de vote de la rapporteure fictive de leur groupe : un député européen britannique, six députés européens espagnols, un député européen letton, un député européen lituanien, un député européen français.

du groupe ECR, plus de la moitié des membres du groupe votent contre le rapport Fleckenstein II en session plénière. Les membres du groupe s'éloignant de la consigne de vote du rapporteur fictif observent une position nationale ; ils sont majoritairement britanniques et polonais[1456].

En session plénière, au sein des groupes S&D, Verts/ALE, GUE/NGL et EFDD, l'observation d'une position varie en fonction de la délégation et du groupe politique. Seule la délégation italienne du groupe EFDD respecte la discipline de groupe lors du vote de la position de négociation du Parlement en session plénière[1457]. Au sein du groupe S&D, le vote des délégations ayant exprimé une position nationale est similaire à celui en commission TRAN. Alors que les députés européens espagnols et britanniques du groupe S&D votent contre le rapport Fleckenstein II[1458], les députés européens polonais et italiens s'abstiennent ou votent en faveur[1459]. La majorité des députés européens membres du groupe GUE/NGL suit la consigne de vote du rapporteur fictif[1460]. Les députés européens espagnols du groupe GUE/NGL n'observent pas la même position : si certains, à l'image du vote en commission parlementaire votent en faveur du rapport Fleckenstein II, d'autres s'abstiennent[1461]. Alors que le rapport Fleckenstein II est aligné avec les positions du groupe Verts/ALE sur la libéralisation et la protection des droits des travailleurs portuaires, la grande majorité des députés européens membres du groupe – respectant la consigne de vote du rapporteur fictif du groupe – vote contre le rapport Fleckenstein II en séance plénière. Alors que le rapporteur en appelant à voter contre le rapport Fleckenstein observe une position nationale, des députés européens d'autres États membres votent également contre[1462].

[1456] 45 députés ne suivent pas la consignent de vote du rapporteur fictif ECR : 23 députés européens britanniques, 16 députés européens polonais, un député européen irlandais, trois députés européens allemand, un député européen lituanien et un député européen tchèque.

[1457] Sur les 48 députés composant le groupe EFDD, 23 votent contre : 18 députés européens britanniques, un député européen polonais, un député européen suédois, un député européen tchèque, un député européen lituanien. Une députée européenne française s'abstient également.

[1458] Sur les 31 députés votant contre le rapport Fleckenstein II, 10 sont espagnols, 19 sont britanniques, un est portugais, et un est chypriote.

[1459] Un député italien et quatre députés polonais du groupe S&D s'abstiennent.

[1460] Sur les 52 membres composant le groupe GUE/NGL, seuls huit députés européens votent contre le rapport Fleckenstein II : deux GUE/NGL, Grèce, deux GUE/NGL, Portugal, deux GUE/NGL, Chypre, deux GUE/NGL, France.

[1461] Quatre députés GUE/NGL, Espagne s'abstiennent ainsi que deux députés GUE/NGL, Allemagne.

[1462] Sur les 50 députés européens membres du groupe Verts/ALE, seuls cinq votent en faveur du règlement : un député européen roumain, un député européen croate, un député européen slovène, un député européen belge, un député européen espagnol. Quatre députés s'abstiennent également : un député européen allemand, un député européen suédois, et un député européen espagnol.

Alors que la distance que prennent les rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR avec la ligne politique de leur groupe concernant la libéralisation permet au rapporteur de construire une position de négociation proche de la sienne, elle fragilise également son adoption en séance plénière. Si le rapporteur et les rapporteurs fictifs peuvent, en commission parlementaire s'émanciper de la ligne politique de leur groupe et des positions observées par les membres de leur groupe politique, ces logiques peuvent revenir peser sur l'adoption du texte lors du vote en séance plénière. Les négociations intra-institutionnelles au Parlement de la proposition du règlement « services portuaires » nous apprennent qu'en commission parlementaire comme en session plénière, la discipline de groupe prévaut majoritairement sur les logiques nationales et la position des groupes sur la libéralisation. Si le renouvellement des rapporteurs fictifs des groupes PPE, ADLE et ECR permet au rapporteur d'intégrer à la position de négociation du Parlement des amendements supprimant les dispositions relatives à la libéralisation, la discipline de vote permet l'adoption d'une position de négociation allant à rebours de la position de ces groupes sur la libéralisation et générant des positions nationales.

Le rapporteur aborde les trilogues informels avec trois soutiens de poids : la Commissaire européenne chargée des Transports a donné son accord à la suppression des dispositions relatives à la libéralisation volet « libéralisation » ; le Parlement, réuni en séance plénière, a approuvé la position de négociation du Parlement[1463] ; à l'exception des acteurs du transport maritime, une coalition d'acteurs des secteurs portuaire et maritime soutient la position de négociation du Parlement[1464]. Après avoir montré comment le rapporteur réussit à intégrer à la position de négociation du Parlement la suppression des dispositions relatives à la libéralisation, nous étudions comment il parvient à l'incorporer à l'accord interinstitutionnel.

[1463] Beauvallet, Willy. *Profession, eurodéputé : les élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique et élective (1979-2004),* thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Niilo Kauppi et de Renaud Dorandeu, Strasbourg, Université Strasbourg 3 - Robert Schuman, 2007.

[1464] L'association européenne des ports maritimes (ESPO), la Fédération des opérateurs privés de terminaux (FEPORT) et trois des quatre organisations européennes représentant des opposants à la libéralisation des services portuaires (ETF, EMPA, EBA) cosignent un communiqué de presse dans lequel elles apportent leur soutien à la position de négociation du Parlement.

EBA, EMPA, ESPO, ETF et FEPORT. Vote in Plenary about Ports regulation: Port Stakeholders' organizations request MEPs to vote "en bloc" for the compromise text [en ligne]. Disponible sur : https://www.feport.eu/2014-11-18-12-05-27/news/news/240-vote-in-plenary-about-ports-regulation-port-stakeholders-organizations-request-meps-to-vote-en-bloc-for-the-compromise-text (page consultée le 29 mars 2021).

Les trilogues, un espace de transactions

Contrairement à celle du Parlement, la position de négociation du Conseil[1465] va à rebours des préférences des opposants à la libéralisation des services portuaires. Dans l'Orientation générale du 8 octobre 2014[1466], le Conseil maintient l'objectif de libéralisation et rappelle que les aménagements à la libéralisation des services portuaires ne doivent pas introduire des entraves au marché.

Comme le montre l'accord interinstitutionnel adopté en comité de conciliation lors des négociations de la proposition de directive de 2001[1467] (cf. chapitre 3), bien que la position de négociation du Parlement comprenne des amendements supprimant les dispositions de la proposition du règlement « services portuaires » relatives à la libéralisation des services portuaires, les représentants de la Commission et du Conseil – compte tenu des dispositions initiales de la Commission et de la position de négociation du Conseil – peuvent s'opposer à leur incorporation à l'accord interinstitutionnel. À l'issue des trilogues informels[1468], l'accord interinstitutionnel s'approche pourtant davantage de la position de négociation du Parlement que de celle du Conseil sur le volet « libéralisation » (cf. encadré en introduction de ce chapitre).

Analysant les négociations interinstitutionnelles, nous étudions comment l'alignement des positions du rapporteur et de la Présidence néerlandaise du Conseil rend possible un changement dans les alliances observées dans les trilogues lors des négociations de la proposition de directive de 2001.

[1465] L'Orientation générale est un accord informel au sein du Conseil, avant que le Parlement n'ait adopté une position. Un tel accord permet d'accélérer les travaux et facilite un accord en première lecture. Toutefois, il ne s'agit pas d'un accord politique formel. La procédure formelle prévoit que le Parlement adopte sa position en premier, puis le Conseil adopte la sienne.

[1466] Conseil de l'Union européenne. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports. Orientation générale, 8 octobre 2014.

[1467] Lors des débats précédant le vote en séance plénière de l'accord interinstitutionnel issu du comité de conciliation, plusieurs députés européens, pour justifier leur vote, invoquent la distance entre l'accord interinstitutionnel et les positions de négociation de 1ère et de 2ème lecture du Parlement.

[1468] Les trilogues sont désignés comme « informels » dans la mesure où les négociations tripartites n'interviennent formellement dans la procédure de codécision qu'après la deuxième lecture, avec la convocation du comité de conciliation. Les trilogues informels sont apparus avec les accords anticipés de 1ère lecture.

L'agenda de la Présidence comme levier de négociation

Dans cette partie, nous étudions comment en utilisant les préférences de la Présidence néerlandaise du Conseil sur le volet « transparence financière » comme levier de négociation, le rapporteur parvient à intégrer les amendements du Parlement sur le volet « libéralisation » dans l'accord interinstitutionnel.

De la même manière qu'il utilise le calendrier des négociations intra-institutionnelles comme levier de négociation avec la DG COMP, le rapporteur (S&D, Allemagne), l'ouverture des trilogues informels sous la Présidence néerlandaise du Conseil relève d'un choix du rapporteur. Le choix de la Présidence pour négocier en trilogues informels est soulevé dès la première réunion entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs désignés sous la mandature 2014-2019. La possibilité d'ouvrir les trilogues sous Présidence luxembourgeoise (2ème semestre 2015) ou sous Présidence néerlandaise (1ère semestre 2016) du Conseil est discutée[1469]. Wim van de Camp (PPE, Pays-Bas), coordinateur du groupe PPE en commission TRAN, et substitut de la rapporteure fictive désignée par son groupe, soutient une ouverture des trilogues sous Présidence néerlandaise du Conseil, État membre dont il est élu. Alors que la Présidence luxembourgeoise annonce – en raison de sa position enclavée – que les trilogues sur la proposition du règlement « services portuaires » ne seront pas sa priorité, les représentants de la Présidence néerlandaise font savoir à plusieurs reprises[1470], eu égard au rôle des secteurs portuaire et maritime dans l'économie néerlandaise, que les Pays-Bas souhaiteraient conduire les trilogues sur la proposition du règlement « services portuaires ». Outre le fait qu'il s'agisse d'un État membre maritime, que le rapporteur estime que le secrétariat de la Présidence

[1469] Le rapporteur écarte la Présidence lettonne : elle intervient trop tôt (1er semestre 2015) par rapport à la stratégie qu'il observe face à la DG COMP. Par ailleurs, le rapporteur et les rapporteurs fictifs ne disposeraient pas d'un temps suffisant pour conduire les négociations intra-institutionnelles : entamer les trilogues sous Présidence lettonne signifierait que la commission TRAN conduise les négociations intra-institutionnelles et entame les trilogues en six mois.

[1470] Lors du dîner-débat du 11 novembre 2015 organisé par les ports britanniques et parrainé par Bogusław Liberadzki (S&D, Pologne), le représentant de la future Présidence néerlandaise du Conseil présent à l'événement rappelle que les Pays-Bas souhaitent obtenir un accord interinstitutionnel avec le Parlement. De la même manière, alors que le vote du rapport Fleckenstein II en commission TRAN du 22 décembre 2015 est reporté, la future Présidence néerlandaise du Conseil rappelle une nouvelle fois lors du Conseil « Transports, télécommunications et énergie » du 10 décembre 2015 sa volonté d'entamer les trilogues dès l'adoption du rapport Fleckenstein II par la commission TRAN. Enfin, alors que le rapport Fleckenstein II est adopté en session plénière, la Présidence néerlandaise du Conseil annonce en groupe de travail « transport maritime » du Conseil du 18 mars 2016 viser un accord en trilogues avec le Parlement avant la fin de la Présidence néerlandaise du Conseil (30 juin 2016), laissant trois mois et demi au Conseil et au Parlement pour parvenir à un accord.

néerlandaise détient des ressources[1471] plus adaptées à la conduite des négociations interinstitutionnelles que celui de la Présidence slovaque[1472], qui suit la Présidence néerlandaise, ce sont les préférences annoncées par la Présidence néerlandaise sur les volets « libéralisation » et « transparence financière » qui motivent le choix du rapporteur[1473].

La Présidence néerlandaise aborde les trilogues informels avec l'objectif d'édicter des règles européennes en matière de financement des infrastructures portuaires ; l'ouverture à la concurrence des services portuaires ne semble pas une priorité en comparaison de cet objectif.

> Du point de vue néerlandais, nous étions intéressés par les dispositions financières. La transparence financière est un sujet très important pour nous. Nous étions moins intéressés par la libéralisation des ports. Principalement, parce que c'est déjà le cas aux Pays-Bas. C'[la libéralisation des services portuaires] est toujours important[1474].

> En vérité, nous nous en fichions de ce chapitre [le volet « libéralisation » de la proposition de règlement]. Donc, en fait, notre mission était de le faire arriver [aux trilogues] et de faire adopter l'autre chapitre sur la transparence financière des ports. Et c'est tout. Et d'avoir un règlement « services portuaires » comme tel était quelque chose que nous soutenions. […] Nous n'étions pas vraiment intéressés par ce chapitre [le volet « libéralisation » de la proposition] parce que tous les services [portuaires] de tous les ports néerlandais sont déjà libéralisés, pleinement libéralisés. Peu nous importait que les autres États membres souhaitaient le [le volet « libéralisation] conserver. […] J'ai dit que nous n'étions pas intéressés par le chapitre sur l'accès au marché des services portuaires, c'est… en même temps, nous étions contents qu'ils [la Commission européenne] l'aient proposé parce que cela voulait libéraliser et ouvrir, et dans le cas où vous souhaitez fermer le marché, vous devez avoir des critères objectifs pour cela. Donc, en effet, c'est quelque chose avec lequel nous étions d'accord

[1471] Les Pays-Bas ont déjà exercé la Présidence du Conseil. Par conséquent, le Secrétariat est composé d'un nombre suffisant de fonctionnaires détenant des compétences nécessaires à la conduite des négociations interinstitutionnelles.

[1472] Compte tenu du délai court dont ils disposent pour négocier sous Présidence néerlandaise du Conseil, les représentants du Parlement et du Conseil s'entendent pour négocier les articles – juridiquement contraignants – sous Présidence néerlandaise, et de négocier les considérants – non juridiquement contraignants – sous Présidence slovaque.

[1473] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

[1474] Entretien réalisé en anglais à Bruxelles le 14 mars 2017 avec un assistant parlementaire d'un député européen néerlandais appartenant au groupe PPE siégeant en commission des Transports et du Tourisme.

> parce que pour les ports néerlandais, cela ne change rien en pratique puisque tout est déjà libéralisé. Ces règles ne changent rien pour les ports [néerlandais]…[1475]

Si les Pays-Bas soutiennent la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire, contrairement à d'autres États membres, ils n'ont rien à perdre ou à gagner avec la promulgation de règles européennes relatives à l'ouverture à la concurrence : les services portuaires sont déjà libéralisés dans les ports néerlandais[1476] et le port de Rotterdam – même au sein de son *range* qui regroupe pourtant les 2ème (Anvers) et 3ème ports (Hambourg) européens– n'a pas de concurrent au sein de l'Union européenne[1477]. Eu égard à la position du port de Rotterdam dans les classements des ports européens et internationaux, la Présidence néerlandaise du Conseil se met en scène avant et pendant les négociations interinstitutionnelles comme un « honest broker », un intermédiaire désintéressé ; les effets attendus de la mise en œuvre de la libéralisation ne vont pas modifier la position du port de Rotterdam dans ces classements. La position observée par les Pays-Bas concernant la libéralisation lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » montrent que des États membres ne poussant pas pour des objectifs, des politiques publiques, etc. au niveau européen ne sont pas nécessairement contre ceux-ci. Au contraire, dans la mesure où ils les ont atteints et sont plus avancés que d'autres États membres, leurs représentants au Conseil ne voient pas l'intérêt de pousser la mesure dans les autres États membres[1478].

[1475] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 12 avril 2017 avec le conseiller « affaires maritimes » de la représentation d'un État membre auprès de l'Union européenne.

[1476] ESPO. European port governance, Report of an enquiry into the current governance of european seaports, the ESPO fact finding report, revised and enlarged in 2010, prepared by Patrick Verhoeven, [en ligne], https://www.espo.be/media/espopublications/espofactfindingreport2010.pdf, consulté le 1er novembre 2022.

Les ports néerlandais sont organisés selon le modèle « landlord », c'est-à-dire que l'autorité portuaire, qui est également le gestionnaire du port, détient les infrastructures, qu'elle loue à des opérateurs portuaires. Les services portuaires sont prestés par des entreprises privées auxquelles appartiennent les équipements nécessaires à la prestation de services ainsi que les superstructures portuaires (tout ce qui ne relève pas du foncier tel que les bâtiments). La plupart des ports européens, dont Anvers et Hambourg, respectivement 2ème et 3ème ports européens et concurrents de Rotterdam sur le *range* Nord européen, sont organisés selon le modèle « landlord ».

[1477] Dans le classement du World Shipping Council des 50 premiers ports à containers mondiaux, le port de Rotterdam arrive, en 2016, en 11ème position avec 12,38 millions d'EVP (équivalent vingt pieds) contre 10,04 pour le port d'Anvers qui se classe 13ème et 8,91 millions d'EVP pour le port de Hambourg qui arrive en 19ème position. À l'échelle européenne, Rotterdam, Anvers et Hambourg sont loin devant les autres ports européens en millions de tonnes de marchandises pris en charge annuellement par chaque port ; le 4ème port de cette liste, Marseille, affiche une différence de tonnage avec Hambourg, 3ème, de l'ordre de 29,9 millions de tonnes et de 285,8 millions avec le port de Rotterdam. Compte tenu du trafic de Rotterdam pré-règlement « services portuaires » et alors que ses services portuaires sont déjà libéralisés, le règlement aurait, selon les représentants du port de Rotterdam, peu d'impact sur la position du port au niveau européen.

[1478] Eichener, Volker, « Effective European problem-solving: lessons from the regulation of occupational safety and environmental protection », *Journal of European Public Policy*, volume 4, n°4, pp. 591-608.

À l'inverse, la Présidence néerlandaise cherche à obtenir des règles du jeu équitables en matière de financement des infrastructures portuaires (cf. chapitre 5). Concomitamment aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires », les Pays-Bas – ainsi que la France, la Belgique[1479] et l'Italie[1480] – sont visés par une procédure d'infraction concernant le régime d'imposition de leurs ports[1481]. Lorsque les trilogues s'ouvrent en mars 2016, les Pays-Bas – premier État membre visé par une procédure d'infraction – sont toutefois le seul État membre à avoir modifié le régime fiscal qu'il applique à ses ports afin qu'il soit compatible avec les règles européennes en matière de concurrence. Le lancement discrétionnaire des procédures d'infraction a généré une situation d'inégalité entre les États membres. La Présidence néerlandaise est insatisfaite de la position de négociation du Conseil sur le volet « transparence financière ». Lors des débats au Conseil suivant l'adoption de l'Orientation générale du 8 octobre 2014, le ministre néerlandais des Transports avait exprimé la « déception » – sans s'étendre davantage – des Pays-Bas à l'égard du compromis obtenu par la Présidence italienne[1482]. Afin d'intégrer à l'accord interinstitutionnel la position de négociation du Parlement sur le volet « libéralisation », le rapporteur utilise la position des Pays-Bas en tant qu'État membre comme levier de négociation.

La Présidence néerlandaise du Conseil négocie avec les représentants du Parlement[1483] sur la base de l'Orientation générale du 8 octobre 2014, négociée en grande partie[1484] et adoptée sous

[1479] La Commission engage plusieurs procédures d'infraction à des dates différentes contre plusieurs États membres, dont certains – les Pays-Bas, la Belgique et la France – appartiennent à la même façade maritime, concernant également le régime d'imposition appliqué à leurs ports.

[1480] En 2017, alors que les négociations relatives aux services portuaires arrivent à leur terme, la Commission lance une nouvelle procédure contentieuse, contre l'Italie.

[1481] En juillet 2013, la Commission adresse aux États membres un questionnaire sur le fonctionnement et la fiscalité de leurs ports. Sur la base des informations transmises par les États membres, la Commission ouvre, le 9 juillet 2014, une procédure formelle d'examen à l'encontre du système néerlandais d'impôt sur les sociétés, y compris portuaire. Selon la Commission, le système d'imposition néerlandais, qui exempte les entreprises publiques, dont les ports (depuis 1956), du paiement de l'impôt sur les sociétés, conférerait un avantage indu aux ports néerlandais au regard de la pression concurrentielle transfrontalière. En réaction à la procédure d'infraction, les Pays-Bas adoptent, le 4 juin 2015, une loi soumettant les entreprises publiques, dont les ports, à l'impôt sur les sociétés à partir du 1er janvier 2016.

[1482] Les Pays-Bas font partie des États membres adoptant une déclaration annexée à l'Orientation générale du 8 octobre 2014 dans laquelle ils expriment leur regret devant la non-inclusion des « petits ports » dans la liste des ports visés par les dispositions relatives à la transparence financière.

[1483] Le rapporteur et les rapporteurs fictifs, le personnel du secrétariat de la commission TRAN et les conseillers des groupes politiques en commission TRAN chargés des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » participent aux trilogues informels au nom du Parlement.

[1484] Lors de la réunion de la commission des Transports et du Tourisme du 22 juillet 2014, le ministre des Transports italien indique que la proposition du règlement « services portuaires » est un des quatre dossiers que la Présidence entend mener de front, même s'il apparaît moins prioritaire que le 4ème paquet ferroviaire, le ciel unique européen ou la directive relative aux poids et dimensions des camions. Finalement, sous Présidence italienne du Conseil, les négociations en groupe de « transports maritimes » avancent promptement. Dès juillet 2014, elle propose un projet de compromis qui intègre de nombreuses propositions du Parlement (Document du Conseil 11617/14 du 9 juillet 2014). Le 8 octobre 2014, soit seulement trois mois après avoir pris la présidence du Conseil

Présidence italienne du Conseil, plus d'un an et demi avant le démarrage des trilogues informels. Publiée le 23 mai 2013, la proposition du règlement « services portuaires » est en effet examinée par plusieurs Présidences du Conseil[1485], ce qui n'est pas un fait inhabituel en raison de la durée moyenne des négociations intra- et interinstitutionnelles[1486] et alors que chaque Présidence dure six mois[1487]. Par ailleurs, les négociations de la proposition du règlement « services portuaires » ne sont pas systématiquement une priorité des États membres qui assurent la Présidence du Conseil entre mai 2013 et décembre 2016[1488].

La position de négociation du Conseil est, s'agissant du volet « libéralisation », proche de la proposition initiale de la Commission. L'Orientation générale du Conseil du 8 octobre 2014 dispose en effet que la libéralisation est la règle et les aménagements, l'exception. Dans cette perspective, si des exigences minimales[1489], des critères de limitation du nombre de prestataires[1490] et des critères permettant d'imposer une obligation de service public[1491] sont ajoutés, le Conseil rappelle que ces aménagements ne doivent pas introduire des entraves au marché et ainsi contrevenir au principe de libéralisation. Par ailleurs, le Conseil ouvre la possibilité aux États membres de soumettre les services de manutention de marchandises et les services passagers aux dispositions du chapitre II « accès au marché »[1492]. Dans le cadre des

---

des ministres de l'Union européenne, la Présidence italienne fait adopter par les ministres des Transports une Orientation générale.

[1485] Présidence irlandaise : janvier-décembre 2013 ; Présidence lituanienne : juillet-décembre 2013 ; Présidence grecque : janvier-juin 2014 ; Présidence italienne : juillet-décembre 2014 ; Présidence lettonne : janvier-juin 2015 ; Présidence luxembourgeoise : juillet-décembre 2015 ; Présidence néerlandaise : janvier-juin 2016 ; Présidence slovaque : juillet-décembre 2016.

[1486] Parlement européen. Rapport d'activité – évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire – période du 1er juillet 2014 au 1er juillet 2019 (huitième législature), présenté par Mairead McGuinness, Evelyne Gebhardt, Pavel Telička, vice-présidents chargés de la conciliation, et Cecilia WIKSTRÖM, Présidente de la Conférence des présidents des commissions [en ligne]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198123/activity-report-2014-2019_fr.pdf (page consultée le 29 mars 2021).

[1487] La Présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chaque État membre pendant six mois. Les Présidences du Conseil travaillent par groupes de trois Présidences consécutives ; ce système est introduit en 2009 par le Traité de Lisbonne.

[1488] Les représentants des colégislateurs parviennent à un accord le 10 octobre 2016, adopté par le Parlement en session plénière le 14 décembre 2016.

[1489] Le Conseil ajoute aux exigences minimales la capacité financière du prestataire de services portuaires, la disponibilité du service portuaire pour tous les utilisateurs, sans interruption au cours de la journée, de la nuit, de la semaine et de l'année.

[1490] Le Conseil ajoute aux critères de limitation du nombre de prestataires de services portuaires le fait que l'absence de limitation entraîne une compensation financière pour les obligations de service public excessivement élevée pour le gestionnaire du port ou l'autorité compétente ou pour les utilisateurs du port ou fait à la nécessité d'exécuter des opérations portuaires sûres, sécurisées ou durables sur le plan environnemental, ou que les caractéristiques du trafic ne permettent pas à plusieurs prestataires de services portuaires d'opérer dans des conditions satisfaisantes dans le port.

[1491] Le Conseil ajoute aux obligations de service public la sûreté, la sécurité ou la viabilité écologique des opérations portuaires et la cohésion territoriale.

[1492] Conseil de l'Union européenne. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports. Orientation générale du 8 octobre 2014, considérant 20.

négociations interinstitutionnelles de la proposition du règlement « services portuaires », la Présidence néerlandaise du Conseil diverge de la position de négociation du Conseil[1493].

> Le Conseil a réussi à négocier une position…Ils [la Présidence néerlandaise du Conseil] ont réussi à négocier un texte qui était très différent de l'Orientation générale originelle[1494].

Avant le démarrage des trilogues informels, le rapporteur, qui bénéficie du soutien de la Commissaire chargée des Transports et d'une coalition d'acteurs des secteurs portuaire et maritime, met en garde la Présidence néerlandaise du Conseil en déclarant le volet « libéralisation » comme ligne rouge du Parlement. Pour éviter, à l'image des négociations de la proposition de directive de 2001, que le Parlement ne rejette l'accord interinstitutionnel, et aux fins d'obtenir des règles en matière de transparence financière, la Présidence néerlandaise du Conseil se rallie à la position de négociation du Parlement sur le volet « libéralisation ». Les représentants du Parlement et de la Présidence néerlandaise procèdent à des transactions : sur le volet « libéralisation », la préférence est donnée à la majeure partie des amendements du Parlement ; en échange, celles du Conseil prévalent globalement sur celles du Parlement sur le volet « transparence financière ».

Les préférences du Conseil

La Présidence du Conseil obtient qu'il soit fait mention de l'autorité compétente ou du gestionnaire du port dans le volet « transparence financière » de telle sorte que les différents systèmes de gestion des ports soient pris en compte. Il satisfait ainsi une demande des organisations représentant les autorités portuaires.

Elle obtient également la suppression de la désignation dans le cadre de la mise en œuvre du règlement d'une autorité indépendante compétente et son remplacement par une autorité nationale compétente. Les organisations représentant les autorités ont fait savoir que cette disposition ajoutait un niveau institutionnel et une charge administrative. Elles rappellent que les autorités nationales de la concurrence ou d'autres autorités compétentes existantes déjà en place dans les États membres peuvent prendre en charge les plaintes déposées. Similairement, elles rappellent que les États membres disposent déjà de procédures d'arbitrage en vue de régler les différends.

Les redevances d'infrastructures portuaires étaient l'objet de plusieurs points « C », c'est-à-dire des dispositions revêtant une dimension politique, devant ainsi faire l'objet d'un débat en trilogues politiques, en raison du système espagnol de redevances d'infrastructures portuaires. Le compromis reprend l'Orientation du Conseil du 8 octobre 2014 qui dispose que les États membres doivent s'assurer qu'une redevance d'infrastructure est prélevée. La formulation du Conseil est suffisamment large pour s'adapter à différentes situations nationales, ce qui permet de prendre en considération le modèle espagnol. De plus, le Conseil obtient que les redevances

[1493] Laloux, Thomas et Delreux, Tom, "How much do agents in trilogues deviate from their principals' instructions? Introducing a deviation index", *Journal of European Public Policy*, volume 25, n°7, 2018, pp.1049-1067.

[1494] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 12 avril 2017 avec le conseiller « affaires maritimes » de la représentation d'un État membre auprès de l'Union européenne.

d'infrastructures portuaires soient définies en fonction de la stratégie commerciale et des plans d'investissement de chaque port. Il s'agit d'une adaptation de l'Orientation générale du Conseil du 8 octobre 2014. En effet, le Conseil introduit que les redevances puissent être fixées en fonction de la politique portuaire nationale pour prendre en considération le système espagnol. Néanmoins, le compromis final ne retient pas l'introduction du Conseil en lien avec l'ajout précédent susmentionné.

Les préférences du Conseil et du Parlement diffèrent sensiblement concernant la consultation des utilisateurs du port et des autres parties prenantes. Alors que les amendements du Parlement élargissent le champ – personnes et organismes consultés et sujets de consultation – des chapitres relatifs à la consultation, le Conseil dans son Orientation générale du 8 octobre 2014 réduit au contraire celui-ci. Le Conseil obtient une réduction des personnes et organisations consultées ; la consultation est limitée aux utilisateurs du port et aux *autres parties prenantes* sans que celles-ci soient définies. L'Association européenne représentant les autorités demandaient que les organisations syndicales ne soient pas considérées comme des « parties prenantes », d'autant que la Commission a créé concomitamment à la publication de la proposition du règlement « services portuaires » le comité pour le dialogue social dans le secteur des ports dans lequel elles sont représentées par le biais d'ETF et d'IDC. Concernant les sujets relevant de la consultation, le Conseil obtient de limiter la consultation à la coordination des services portuaires à l'intérieur de la zone portuaire (Orientation générale du Conseil du 8 octobre 2014), les mesures destinées à améliorer les liaisons dans l'arrière-pays, y compris des mesures destinées à développer et à améliorer l'efficience du transport ferroviaire et du transport par voie navigable intérieure (proposition initiale de la Commission), des mesures visant à améliorer l'efficience des procédures administratives dans le port et des mesures pour les simplifier (proposition initiale de la Commission), des mesures concernant les questions environnementales (Orientation générale du Conseil du 8 octobre 2014) et l'aménagement de l'espace – le Parlement liait ces deux derniers points « *the consequences of planning and of spatial planning decisions in terms of environmental performance* » - *et d*es mesures visant à garantir la sécurité dans la zone portuaire, y compris, le cas échéant, la santé et la sécurité des travailleurs portuaires (sur la base d'un amendement du Parlement). Le Conseil parvient à minimiser la proposition initiale du Parlement. Ce dernier incluait également l'information concernant l'accès à la formation des travailleurs portuaires ainsi que la santé et la sécurité des travailleurs portuaires ; la formulation du compromis avec l'introduction de « le cas échéant » ne fait pas de la santé et de la sécurité des points de consultation. Les organisations représentant les autorités portuaires demandaient qu'une plus grande flexibilité soit accordée aux gestionnaires de ports dans la consultation des utilisateurs du port et des parties prenantes. S'ils acceptent que le règlement prévoie une obligation de consultation, ils appellent à ce qu'il ne soit pas trop prescriptif dans son organisation et son objet.

Le Conseil obtient la suppression des rapports périodiques de mise en œuvre que demandait le Parlement en invoquant le risque de surcharge administrative pour les ports.

La Présidence néerlandaise du Conseil travaille à convaincre les représentants des autres États membres, d'autant que les préférences des Pays-Bas ne sont pas partagées par l'ensemble des États membres.

> Nous savions que le Parlement avait besoin de quelque chose [sur l'ajout de dispositions relatives aux droits sociaux et du travail des travailleurs portuaires] pour pouvoir trouver un accord. De notre côté, nous devions nous efforcer pour faire comprendre au Conseil que nous devions renoncer sur certains problèmes, car autrement nous n'aurions pas d'accord [avec le Parlement]. Je crois que du côté du

> Parlement, ils étaient aussi conscients que le Conseil avait besoin de [concessions] et de ne pas diluer le texte pour trouver un accord[1495].

En effet, tous les États membres ne sont pas favorables à l'édiction de règles en matière de transparence financière : les aides d'État permettent à des ports d'avoir ou de conserver un avantage par rapport aux autres ports du *range* dans lequel ils sont ancrés. Les fonctionnaires de la Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne (RPUE Pays-Bas) chargés du suivi des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » peuvent invoquer le temps qui s'est écoulé depuis l'adoption de l'Orientation générale du 8 octobre 2014. Ils peuvent également faire valoir qu'elle a été rédigée sur la base des amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs, mais jamais portés au vote (projet de rapport Fleckenstein I). Ils peuvent également avoir convoqué les menaces proférées par la secrétaire politique d'ETF chargée de la section « dockers » (cf. chapitre 6), comptant sur la volonté des États membres d'éviter une troisième « guerre dans les ports »[1496], eu égard aux conséquences économiques de la mobilisation des manutentionnaires de marchandises dans le cadre des négociations des propositions de 2001 et de 2004. Comme le montrent déjà les négociations de la proposition de directive de 2004 (cf. chapitre 4), la capacité des organisations syndicales à coordonner et à déployer des actions contestataires au niveau national pèse non seulement pendant les négociations (cf. chapitre 3), mais également des années plus tard (cf. chapitre 5). La classification des amendements du Parlement à l'issue du premier trilogue du 18 avril 2016 montre les résistances initiales des États membres à la stratégie de négociations de la Présidence néerlandaise. Dans le document « quatre colonnes »[1497] préparé par le

[1495] Entretien conduit en anglais à Bruxelles le 12 avril 2017 avec le conseiller « affaires maritimes » de la représentation d'un État membre auprès de l'Union européenne.

[1496] Turnbull, Peter, "The War on Europes Waterfront - Repertoires of Power in the Port Transport Industry", *British Journal of Industrial Relations*, volume 44, n° 2, 2006, pp. 305-326.

Cette formule fait référence au conflit ayant émergé dans les ports australiens en 1998. Le secrétaire politique chargé de la section « dockers » d'ITF mobilise cette expression à dessein dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001 : « en utilisant ce terme, toute l'industrie comprendrait immédiatement ce que nous voulions vraiment dire par s'opposer à la directive » (entretien de Kees Marges conduit par Aurélie Decoene le 11 mai 2007).

Comme nous l'avons montré dans le chapitre 5, la secrétaire politique utilise une stratégie similaire pour intéresser les membres de la section « dockers » d'ETF autres que les organisations syndicales représentant les manutentionnaires de marchandises.

[1497] Préparé et mis à jour par le Secrétariat du Conseil, ce document est composé de 4 colonnes, organisées ligne par ligne à partir de la proposition initiale de la Commission : une colonne pour la proposition initiale de la Commission, une pour les amendements adoptés par le Parlement, une pour les amendements adoptés par le Conseil et enfin une colonne pour l'accord institutionnel et l'avis exprimé par le Conseil sur l'amendement adopté par le Parlement. Ils sont envoyés aux équipes négociatrices du Parlement et de la Commission. Ils constituent la base des négociations entre les participants des trilogues et permettent de suivre l'évolution des négociations entre les colégislateurs et la Commission en trilogues. Ils ne sont pas publiés sur les sites officiels respectifs de la Commission, du Conseil et du Parlement. Nous avons obtenu les différentes versions du document « quatre

secrétariat du Conseil, les points « A » désignent les amendements qui ne posent pas de difficulté, et peuvent faire rapidement l'objet d'un accord sans entrer dans le détail entre le Parlement et le Conseil, les points « B », ceux qui ont vocation à être débattus en trilogues techniques et les points « C », ceux qui ont une dimension plus politique, et doivent faire l'objet d'un débat en trilogues[1498]. La majeure partie des amendements du Parlement sur le volet « libéralisation » sont identifiés comme des points « B ». Toutefois, la suppression de l'objectif de libéralisation[1499], les ajouts relatifs aux droits sociaux des travailleurs portuaires[1500] et l'exclusion du pilotage du volet « libéralisation » de la proposition de règlement sont classifiés comme des points « C ». En dépit de cette classification initiale, les représentants de la Présidence du Conseil et du Parlement concluent un accord – moyennant des concessions du Parlement sur le volet « libéralisation » – sur les articles en trois trilogues. La rapidité des négociations interinstitutionnelles est d'ailleurs soulignée par les acteurs administratifs et politiques y ayant participé[1501].

À rebours de l'image d'« honest broker » que la Présidence néerlandaise valorise, et alors que les Présidences du Conseil négocient au nom de l'ensemble des États membres, les Pays-Bas utilisent la Présidence du Conseil pour obtenir un cadre commun relatif à la transparence financière des ports. À cet effet, les représentants de la Présidence réalisent une transaction avec le rapporteur. Les négociations interinstitutionnelles de la proposition du règlement « services portuaires » nous permettent d'observer comment des compromis transsectoriels constituent l'une des conditions possibles de la négociation européenne.

colonnes » dans le cadre des missions de lobbying que nous avons conduites pour deux parties prenantes françaises du secteur portuaire.

[1498] Il s'agit d'une pratique usuelle qui n'est pas propre à la Présidence néerlandaise du Conseil.

[1499] La suppression de l'objectif de libéralisation est un point « B » pour le Conseil et un point « C » pour le Parlement. La modification du titre du chapitre II (accès au marché des services portuaires => organisation des services portuaires), la suppression de l'article 3 sur la libre prestation de services et le nouvel article 3 du Parlement sur la liberté d'organiser les services portuaires sont des points « C » pour les colégislateurs.

[1500] Les ajouts du Parlement de dispositions se rapportant aux droits sociaux et du travail à l'article 4 relatif aux exigences minimales (sauf pour la « bonne réputation » du prestataire de services (point « B » pour le Conseil, point « C » pour le Parlement)), la clarification apportée par le Parlement sur les actions collectives (le Parlement dispose qu'elles ne doivent pas être considérées comme une perturbation des services portuaires pour lesquelles des mesures d'urgence peuvent être prises) et le nouvel article du Parlement sur la formation et la protection des travailleurs portuaires sont identifiés comme des points « C » par les colégislateurs. L'ajout de l'obligation de pavillon pour les navires servant aux opérations de lamanage et de remorquage est un point « B » pour le Conseil et un point « C » pour le Parlement.

[1501] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

Interrogeant le rôle de la Commission dans les trilogues, nous montrons comment les fonctionnaires de la Commission peuvent chercher à entraver les compromis négociés entre les colégislateurs pendant les réunions de trilogues.

Résistances des fonctionnaires de la Commission à la modification de la proposition

Alors que nous montrons dans la partie 2 de ce chapitre comment les Commissaires européens peuvent prendre une décision sans consulter les services de la DG MOVE, les négociations interinstitutionnelles nous permettent d'analyser comment les fonctionnaires européens font également la démonstration de leur capacité à être autonomes de la position des Commissaires européens.

Entre la publication d'une proposition législative et son adoption, les Traités et les accords interinstitutionnels accordent à la Commission un rôle de facilitateur de compromis entre les colégislateurs. Alors que la Commission est censée « exerce[r] son droit d'initiative de manière constructive » avec l'objectif de rapprocher les positions du Parlement et du Conseil dans le respect de l'équilibre des pouvoirs et les limites des Traités[1502], les fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » dévient de ce rôle lors des négociations intra-institutionnelles et les trilogues informels.

> Lors des trilogues, les Pays-Bas ont été un « honest broker », si cela n'avait tenu qu'à eux, ils auraient poussé pour la libéralisation totale. Ils ont été très pros, ont écouté tout le monde. Le succès de parvenir à un compromis en revient vraiment aux Pays-Bas, pas à la Commission européenne[1503].

Tandis que la Commissaire chargée des Transports approuve la suppression du volet « libéralisation » afin de favoriser la conclusion d'un accord entre les colégislateurs, les

[1502] Union européenne, Commission européenne, Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision (article 251 du traité CE), Journal Officiel de l'Union européenne, 30 juin 2007, paragraphe 13.

[1503] Entretien conduit en français à Bruxelles le 19 mars 2019 avec la Secrétaire générale d'une association européenne d'un acteur du secteur portuaire.

fonctionnaires de l'unité « ports et voies navigables » œuvrent pour préserver les dispositions initiales de la proposition qu'ils ont rédigée. D'un côté, le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » tentent de convaincre les députés européens membres de la commission TRAN, en particulier le rapporteur et les rapporteurs fictifs du bien-fondé de la position de la Commission sur le volet « libéralisation » afin de les empêcher d'altérer la proposition. Par exemple, dans le cadre de la visite d'un port, le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » défend vigoureusement la proposition de règlement auprès d'une assistante parlementaire d'un des rapporteurs fictifs participant à la visite. Il essaie de la convaincre, et par ricochet sa députée, de la nécessité de la proposition ainsi que de la proportionnalité de mesures proposées par la Commission[1504]. L'unité « ports et voies navigables » utilise moins les visites de terrain pour s'informer des réalités du terrain que pour promouvoir la proposition de 2013. De l'autre, le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » font savoir qu'ils sont contre les modifications apportées à la proposition initiale de la Commission, en particulier les amendements adoptés par le Parlement sur le volet « libéralisation »[1505].

De la même manière, plutôt que de se cantonner à leur rôle d'intermédiaire, le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » interviennent, lors des trilogues, pour endiguer la modification de la proposition du règlement « services portuaires », même lorsque certains amendements font l'objet d'un compromis entre les colégislateurs. L'amendement 75 du Parlement sur le remorquage et le lamanage en est un exemple. Cet amendement prévoit d'imposer aux navires utilisés pour des opérations de lamanage ou de remorquage de battre pavillon de l'État membre dans lequel le service est presté. Résultat d'un compromis intra-institutionnel au Parlement (cf. chapitre 6), la Présidence néerlandaise du Conseil soutient l'amendement bien que le Conseil n'ait pas arrêté de dispositions spécifiques au remorquage et au lamanage dans son Orientation générale, adopté sous Présidence italienne du Conseil le 8 octobre 2014. Le chef et le chef adjoint de l'unité « ports et voies navigables » essaient de l'écarter de l'accord interinstitutionnel en invoquant des arguments juridiques ; ils affirment qu'il est contraire aux dispositions des Traités.

[1504] Entretien conduit en français à Bruxelles le 7 mars 2019 avec une assistante parlementaire d'une députée européenne du groupe ADLE.

[1505] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.

> « Ce compromis-là [rédigé lors des trilogues à partir de l'amendement 75 du rapport Fleckenstein adopté en session plénière le 8 mars 2016], s'est fait dans les couloirs aussi avec la Commission. C'est même eux qui nous ont proposé…qui nous ont… parce qu'il y a un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne sur le remorquage en Grèce. […] [Nous avions] très peu de contacts avec la Commission [mais] ils savaient qu'on avait la grosse ligne rouge [le fait que les navires utilisés pour les opérations de remorquage et de lamanage battent pavillon de l'État membre dans lequel sont prestées les opérations de lamanage et remorquage]. Fleckenstein leur a dit « il faut que vous alliez voir les Français parce que voilà ». Donc là, je ne citerai pas la personne que j'ai vue de la Commission, mais on a rencontré quelqu'un de la Commission, on s'est mis autour d'une table et on a réfléchi à un amendement de compromis et par échange de mails, ils nous ont envoyé une proposition qui leur paraissait satisfaisante et solide d'un point de vue juridique. Et c'est cette position-là qui est passée dans les trilogues. [Avec la Commission], j'ai eu 3-4 échanges de mails et une réunion de visu à la sortie d'un événement organisé par Knut Fleckenstein[1506].

Cet extrait illustre les différences existant entre les règles établies par les Traités et les accords interinstitutionnels et les pratiques observées par les acteurs institutionnels participant aux trilogues. Alors qu'il en revient aux représentants des colégislateurs de rédiger l'accord interinstitutionnel, les fonctionnaires de la Commission interfèrent pour proposer une formulation qui leur convient davantage. Les fonctionnaires de la Commission négocient directement avec le bureau des députés européens dont la ligne rouge a été intégrée à la position de négociation du Parlement.

> « On veille aussi à ce que les modifications qui sont apportées ne dénaturent pas la proposition et ne soient pas contraires aux traités non plus. Il y a pas mal d'États membres qui essaient de faire passer des choses qui ne vont pas. On travaille avec le Parlement : avec le rapporteur, avec les députés et avec les shadows [les rapporteurs fictifs]. Et puis on arrive aux trilogues. Normalement, la Commission n'a pas de rôle aux trilogues. C'est d'ailleurs intéressant que cela s'appelle « trilogues » tandis que la Commission… Par contre ce que je vois, c'est que la Commission, on lui a toujours demandé son avis. Et nous étions là à recadrer quand on voyait que cela dérapait. Avec notre service juridique, nous sommes là vraiment pour jouer au honest broker. On nous demande toujours notre avis sur une proposition de compromis négocié. On le commente et je vous assure que cela inspire aussi les participants autour de la table. Ce n'est pas comme si… et donc le terme « trilogue » est presque rétabli bien que ce soit un rôle plutôt rapport factuel, consultatif et de droiture légale, si vous voulez.

[1506] Entretien conduit en français à Bruxelles le 6 avril 2017 avec l'assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D siégeant en commission TRAN.

> Pour être sûr qu'il n'y a rien d'illégal qui est introduit dans ce… qui est contraire aux Traités ou à d'autres instruments législatifs »[1507].

Contrairement à ce que l'on observe lors des négociations interinstitutionnelles de la proposition du règlement « services portuaires », ce fonctionnaire de la Commission minimise le rôle que les fonctionnaires de la Commission s'arrogent en trilogues : ils n'interviennent qu'à la demande des représentants des colégislateurs et sur des questions juridiques.

Pourtant, en trilogues, en dehors du document « quatre colonnes », document officiel de négociation, les fonctionnaires de la Commission font également circuler des « white papers », des papiers blancs, sur lesquels n'apparaît pas le logo de la Commission de telle manière qu'ils ne puissent pas être considérés par des acteurs extérieurs aux réunions de trilogues comme des papiers officiels de négociation et être retracés à la Commission. Bien qu'ils nient que leurs recommandations soient « philosophiques »[1508] et qu'ils assurent qu'elles ne portent que sur des « faits »[1509], les fonctionnaires, par le biais de ces documents non officiels de négociation, suggèrent des formulations d'amendements aux colégislateurs ou émettent une opinion sur les amendements adoptés par les colégislateurs.

> « Il est normal que de temps à autre nous fassions des propositions parce que nous voyons un peu plus large que les autres [les représentants des colégislateurs], ça, nous pouvons le dire »[1510].

Défendant le rôle que les fonctionnaires de la Commission observent dans les trilogues, ce fonctionnaire oppose qu'ils disposent de compétences et observent une distance aux intérêts sectoriels que les représentants des colégislateurs ne détiennent pas et ne respectent pas. Un fonctionnaire de la Commission interrogé oppose les logiques des participants aux trilogues. Il argue que, contrairement aux acteurs politiques nationaux et européens, recherchant des rétroactions positives sur un temps court, la carrière des fonctionnaires de la Commission n'est

[1507] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.
[1508] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.
[1509] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.
[1510] Entretien conduit en français à Bruxelles le 17 mai 2017 avec un fonctionnaire retraité de la Commission européenne.

pas soumise aux aléas des élections. Par conséquent, à la différence des représentants des colégislateurs, les fonctionnaires de la Commission émettent des recommandations aiguillées par l'intérêt général. En outre, il argue que les connaissances juridiques des fonctionnaires de la Commission leur permettent de proposer des dispositions respectueuses du droit européen, en comparaison des colégislateurs qui construisent et adoptent des amendements sans en mesurer les implications juridiques (cf. chapitre 3). S'ils reconnaissent les qualités techniques de la Commission, en particulier ses compétences juridiques, des acteurs du Parlement sont parfois irrités du rôle qu'elle prend dans les trilogues[1511]. Ils perçoivent de la hauteur de la part des fonctionnaires de la Commission lorsqu'elle valorise ses compétences juridiques. L'intervention de la Commission, et en particulier dans les trilogues, phase pendant laquelle les parties prenantes ne peuvent effectuer du lobbying que de manière limitée, est perçue par les représentants d'intérêts comme une ingérence[1512]. À huis clos, la Commission peut détricoter en trilogues des amendements qu'elles ont mis des mois à obtenir au Parlement et au Conseil.

Si par les Traités, la Commission n'a pas de rôle officiel dans la procédure de codécision avant la troisième lecture, les fonctionnaires de la Commission se sont, dans la pratique, octroyés une fonction tout au long de la procédure, sur la base de son expertise juridique, promue comme plus élevée que celle du Conseil et du Parlement. De plus, alors qu'elle doit tenir un rôle d'*honest-broker*, de faiseur de compromis, entre le Conseil et le Parlement, elle tend à défendre l'intégrité des dispositions originelles de sa proposition, invoquant être au-dessus de la mêlée, le Parlement et le Conseil étant plus perméables aux intérêts nationaux, régionaux et locaux[1513].

Dans les trilogues informels, les fonctionnaires de la Commission dérogent au rôle de faiseur de compromis assigné à la Commission par les Traités et les accords interinstitutionnels. Plutôt que de favoriser l'émergence d'un compromis entre les représentants des colégislateurs, ils s'attachent à préserver les dispositions de la proposition de la Commission.

[1511] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[1512] Note de terrain : mission de lobbying effectuée au nom de deux parties prenantes portuaires françaises.
[1513] Panning, Lara, "Building and managing the European Commission's position for trilogue negotiations", *Journal of European Public Policy*, volume 28, n°1, pp.32-52.

Conclusion

Ce chapitre a permis de retracer comment le rapporteur (S&D, Allemagne) redéfinit l'objectif de la troisième tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires dans les négociations intra- et interinstitutionnelles. Sous la pression des organisations représentant les travailleurs portuaires, et avec l'accord de la Commissaire chargée des Transports, qu'il obtient en utilisant le temps comme levier de négociation, le rapporteur soutient la suppression de la libéralisation comme objectif de la proposition du règlement « services portuaires ». Il obtient des rapporteurs fictifs des groupes de droite (PPE, ALDE et ECR) qu'elle soit intégrée à la position de négociation du Parlement : la rapporteure fictive désignée par le groupe PPE ne détient ni n'acquiert à Bruxelles les ressources pour opposer un contrepoids au rapporteur ; dans les négociations à huis clos, la rapporteure fictive du groupe ALDE dévie de la ligne politique de son groupe politique concernant la libéralisation ; le rapporteur fictif du groupe ECR établit une position que la majorité des députés européens de son groupe n'approuve pas en raison du système portuaire de leur État membre respectif. Bien que les logiques de négociation internes aux groupes, qu'ignorent ces rapporteurs fictifs en acceptant un compromis allant à rebours des positions de la majorité des députés européens de leur groupe, menacent l'adoption du compromis, le respect de la consigne de vote des rapporteurs fictifs prévaut[1514]. L'examen des négociations permet également de préciser les logiques de négociation à l'œuvre au sein des groupes politiques et des commissions parlementaires. Si le rapporteur et les rapporteurs fictifs négociant au nom de leur groupe politique peuvent s'en éloigner dans des espaces de négociation réduits, voire à huis clos, la plénière fait ressortir leur caractère contraignant. Tirant avantage des préférences de l'État membre assurant la Présidence du Conseil[1515], le rapporteur obtient que celles du Parlement concernant le volet « libéralisation » soient intégrées à l'accord interinstitutionnel ; en échange, celles du Conseil prévalent sur le volet « transparence financière ». Les négociations interinstitutionnelles lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » enrichissent la littérature sur les trilogues. Si les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 avaient mis au jour une association de la Commission et du Conseil

[1514] Hix, Simon. "After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, volume. 34, n°2, 2009, pp. 159-174.

[1515] Buchet de Neuilly, Yves. « Sous l'emprise de la présidence. Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil », *Politique européenne*, volume 35, n°3, 2011, pp. 83-113.

contre le Parlement, celles du règlement « services portuaires » indiquent que les rapports de force entre les institutions peuvent évoluer en fonction de l'alignement des préférences de leurs représentants[1516].

Ce chapitre nous a également permis de montrer comment, pendant les négociations intra- et interinstitutionnelles, manifestant leur autonomie à l'égard du personnel politique de la Commission, les fonctionnaires, à rebours du rôle que les Traités et les accords interinstitutionnels confèrent à la Commission, tentent de nouveau d'empêcher les modifications apportées par les colégislateurs, en particulier celles du Parlement, à la proposition initiale qu'ils ont construite. L'analyse des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » permet d'enrichir les travaux interrogeant les relations qu'entretiennent le personnel administratif et le personnel politique de la Commission[1517]. Tandis que les fonctionnaires de la Commission mettent en avant la coopération entre les services et les acteurs politiques, les négociations soulignent leur autonomie réciproque. Alors que les fonctionnaires s'efforcent, notamment afin de faire progresser leur carrière, de maintenir la l'intégrité des propositions législatives de la Commission, le personnel politique dont le mandat à Bruxelles est limité dans le temps, peut infléchir les politiques publiques de la Commission en fonction de leur ligne politique, ou encore de leur propre agenda[1518].

[1516] Laloux, Thomas et Delreux, Tom, « How much do agents in trilogues deviate from their principals' instructions? Introducing a deviation index », *Journal of European Public Policy*, volume 25, n°7, 2018, pp.1049-1067.

[1517] Georgakakis, Didier. « Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne (II) : les transformations du champ bureaucratique européen (2000-2020) », *Revue française d'administration publique*, volume 180, n°4, 2021, pp. 933-960.

[1518] Mérand, Frédéric. *Un sociologue à la Commission européenne.* Presses de Sciences Po, 2021.

Conclusion générale

Le propos de cette conclusion est de présenter les résultats de notre travail de recherche, de discuter ensuite de sa contribution aux travaux interrogeant les ressources et les pratiques des représentants d'intérêts à Bruxelles, ceux examinant les logiques de négociation au Parlement et au Conseil, et ceux étudiant les relations interinstitutionnelles, puis d'en adresser les limites, et enfin d'introduire des pistes de réflexion qu'il soulève.

Au terme de notre analyse, nous pouvons retracer comment les acteurs du secteur portuaire opposés à la libéralisation des services portuaires parviennent à contester la libéralisation comme objectif de politique publique au niveau européen alors qu'ils sont représentés à Bruxelles par des « intermittents » de la représentation d'intérêts[1519], dont les ressources et les répertoires d'action sont a priori inadaptés au champ de l'eurocratie.

Afin d'expliquer comment ces acteurs ont pu peser sur le processus de négociation des trois propositions législatives de la Commission visant à ouvrir à la concurrence le marché des services portuaires, nous avions formulé trois hypothèses. Notre travail de recherche confirme l'hypothèse selon laquelle les représentants des opposants à la libéralisation parviennent, par le discours qu'ils construisent et diffusent à Bruxelles ainsi que dans les espaces administratifs et politiques nationaux, à délégitimer les effets que la Commission ainsi que les représentants des acteurs du transport maritime associent à la libéralisation (H1). Les amendements déposés par des députés européens en commission parlementaire, les amendements de compromis négociés entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs en commission parlementaire ainsi que les positions de négociation adoptées par le Parlement réuni en séance plénière lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 et celles de la proposition du règlement « services portuaires » montrent que les députés européens partagent leur représentation des effets de la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire (remise en cause de la sécurité des opérations portuaires liée à l'abaissement des qualifications et des conditions de travail des

[1519] Kerduel, Carole, « Les représentants d'intérêts du secteur portuaire, un groupe en voie d'européanisation », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022.

travailleurs portuaires et des prestataires de services portuaires). Les amendements déposés et adoptés en commission parlementaire et en séance plénière atténuent en effet les potentiels effets négatifs que les représentants des opposants à la libéralisation des services portuaires couplent à la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire ; certains, notamment ceux concernant les exigences minimales auxquelles les prestataires de services portuaires sont soumis, et les critères sur la base desquels le nombre de prestataires de services portuaires peut être limité, introduisent des barrières à l'entrée du marché des services portuaires. Néanmoins, nous avons appris que la suppression d'une proposition législative des moyens pour atteindre l'objectif de politique publique qui suscitent l'opposition d'acteurs du secteur conditionne la capacité des acteurs portuaires à la contester. Par exemple, en modifiant les moyens pour mettre en œuvre la libéralisation dans le secteur portuaire et en insistant sur les différences entre la troisième tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires et les deux précédentes, les fonctionnaires de la Commission ayant participé à la rédaction et au portage de la proposition du règlement « services portuaires » font, cette fois, obstacle à la délégitimation des effets positifs associés par la Commission à la mise en œuvre de la libéralisation dans le secteur portuaire.

Notre travail de recherche vérifie également l'hypothèse selon laquelle les actions contestataires (grèves, arrêts de travail, blocages des ports, manifestations à Strasbourg ou à Bruxelles) permettent aux organisations représentant les travailleurs portuaires de s'arroger une place dans le processus décisionnel qu'elles n'auraient pas obtenue par le seul lobbying institutionnel (H2). À la publication de la proposition de directive de 2001, les représentants des intérêts des travailleurs portuaires sont à la périphérie du groupe des représentants d'intérêts du secteur portuaire. « Intermittents » de la représentation d'intérêts, ils ne détiennent pas les ressources adaptées au champ de l'eurocratie, et maîtrisent mal les savoir-être et les savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles. Par ailleurs, la position qu'ils défendent concernant la libéralisation va à rebours de celle de la majorité des acteurs portuaires et du transport maritime, représentés à Bruxelles par des « permanents » de la représentation d'intérêts. Les actions contestataires permettent par trois fois aux organisations représentant les travailleurs portuaires de renverser le rapport de force en leur faveur et au lobbying institutionnel, que leurs représentants déploient concomitamment, de porter ses fruits. Lors des négociations de la proposition de directive de 2001, elles favorisent l'accès de leurs représentants à des acteurs administratifs et politiques nationaux et européens qu'ils ne parvenaient pas à atteindre par des

formes bureaucratiques d'action. En outre, elles amènent les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens à considérer les représentants des travailleurs portuaires comme des interlocuteurs « qui comptent »[1520]. En conséquence, entre la première et la deuxième lecture, davantage de députés européens déposent des amendements allant dans le sens des préférences des organisations représentant les travailleurs portuaires. Nous avons en outre révélé que les actions contestataires déclenchées pendant les négociations de la proposition de directive de 2001 produisent des effets sur la manière dont les autres acteurs des secteurs portuaire et du transport maritime se positionnent concernant la deuxième tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. À la publication de la proposition de directive de 2004, l'anticipation du déclenchement de nouvelles actions contestataires au niveau national, et les conséquences économiques qui en découleraient, participent à la formation d'un réseau sur enjeu (« issue network »[1521]). Des acteurs portuaires et du transport maritime, pourtant favorables à la libéralisation des services portuaires, appellent les acteurs administratifs et politiques nationaux et européens à rejeter la nouvelle tentative de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires. De la même manière, les représentants administratifs et politiques des gouvernements des États membres dans lesquels ont été déployées des actions contestataires lors des négociations de la proposition de directive de 2001, ciblés par le lobbying des « permanents » pour rejeter la proposition de directive de 2004, et anticipant les conséquences économiques de nouvelles actions contestataires, se positionnent en faveur du rejet de la proposition de directive de 2004. Invités par des « permanents » de la représentation d'intérêts, dont ils reconnaissent les informations comme de l'expertise, des députés européens appartenant à des groupes de droite (PPE-DE et ADLE), soutenant la libéralisation comme objectif de politique, se prononcent contre la proposition de directive de 2004, aboutissant ainsi la formation d'une majorité plus large – eu égard au vote de l'accord interinstitutionnel – pour la rejeter. Lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires », le lobbying institutionnel s'est imposé – avec l'exclusion des manutentionnaires de marchandises du champ d'application de la proposition du règlement « services portuaires » – comme le répertoire d'action dominant. Nous avons remarqué que les actions contestataires permettent de nouveau à l'organisation européenne représentant les travailleurs portuaires de modifier le rapport de force dans les négociations. En effet, la menace du recours à des actions contestataires comparables à celles déclenchées lors des négociations de la proposition de

[1520] Faintrenie, Marie-Ange, *La multipositionnalité des lobbyistes européens. Constructions de carrières et identités stratégiques*, Mémoire de Sociologie, Université de Limoges, 2010.
[1521] Greenwood, Justin. *Representing Interests in the European Union*. New York, Palgrave MacMillan, 1997.

directive de 2001, et dans une moindre mesure, celles de la proposition de directive de 2004, conduit à la suspension des négociations intra-institutionnelles au Parlement sous la législature 2009-2014 alors que la position de négociation du Parlement négociée en commission parlementaire ne va pas dans le sens des préférences de l'organisation européenne représentant les travailleurs portuaires. En outre, cette menace amène le rapporteur à soutenir leurs préférences dans les négociations intra-institutionnelles à leur reprise sous la législature 2014-2019.

Enfin, notre travail de recherche valide partiellement l'hypothèse selon laquelle la position des acteurs portuaires de leur État membre, voire de leur circonscription électorale, participe à déterminer les amendements que les députés européens déposent et l'attitude de vote qu'ils observent en commission parlementaire ou en séance plénière (H3). Lors des négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 et celles de la proposition du règlement « services portuaires », des députés européens déposent en commission parlementaire des amendements reprenant en totalité ou partiellement des suggestions d'amendements des représentants d'intérêts qu'ils ou leurs assistants parlementaires rencontrent. Ce faisant, certains députés peuvent en effet adopter une position allant à rebours de la ligne politique de leur groupe. Néanmoins, l'étude des attitudes de vote des députés européens en séance plénière lors des négociations de la proposition de directive de 2001 et celles de la proposition du règlement « services portuaires » met en évidence que la majorité des députés européens prenant part au vote en commission parlementaire et en séance plénière tendent à respecter la discipline de groupe, même si le texte porté au vote n'est pas aligné avec leurs préférences. Nous avons également expliqué la position de vote observée par des députés en séance plénière lors du vote de l'accord interinstitutionnel et de la position de négociation de 1ère lecture du Parlement dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2004 par la concurrence entre les institutions pour définir l'intérêt général[1522] ainsi que par la contestation de la légitimité du Parlement à dire l'intérêt général par le personnel administratif et politique de la Commission.

[1522] Robert, Cécile. « L'introuvable intérêt général européen : l'essoufflement d'un mode de légitimation et ses enjeux », dans Gaboriaux, Chloé et Kaluszynski, Martine, *Au nom de l'intérêt général*, La fabrique du politique, Peter Lang, 2022, pp.91-112.

Georgakakis, Didier, « Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne (II) : les transformations du champ bureaucratique européen (2000-2020) », *Revue française d'administration publique*, volume 180, n°4, 2021, pp. 933-960.

Apports théoriques

En nous intéressant à la mobilisation des organisations représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires dans le cadre des négociations des trois tentatives de la Commission d'ouvrir à la concurrence les services portuaires, nous avons cherché à contribuer aux travaux examinant les ressources et les modes d'action des représentants d'intérêts à Bruxelles. Ce travail de recherche nous a également permis de compléter les savoirs sur les logiques de négociation au Parlement et au Conseil, et enfin, d'enrichir les travaux sur les relations interinstitutionnelles.

L'analyse de la mobilisation des « intermittents » de la représentation d'intérêts augmente les connaissances sur le franchissement des espaces administratifs et politiques par les représentants d'intérêts, sur les modalités d'obtention de ressources adaptées au champ de l'eurocratie et d'apprentissage des savoir-être et des savoir-faire de la représentation d'intérêts, sur les stratégies d'investissement de l'espace administratif et politique européen des groupes d'intérêts, sur les modes d'action qu'ils emploient pour représenter leurs intérêts à Bruxelles, et enfin sur les relations que les représentants d'intérêts entretiennent en fonction de leur profil.

Ce travail de recherche complète tout d'abord les travaux interrogeant le rapport à l'espace des organisations représentant leurs intérêts à Bruxelles[1523]. Nous avons montré que les ressources, notamment en termes de réseau, que les « intermittents » ont acquises dans l'espace administratif et politique national leur permettent de contourner les barrières à l'entrée du champ de l'eurocratie. Se mobilisant du niveau national, ils sollicitent ainsi les acteurs administratifs et politiques de leurs réseaux. Les « intermittents » se servent également du lien des députés européens avec l'espace administratif et politique national pour obtenir un rendez-vous avec ceux de leur État membre, et afin qu'ils reprennent leurs suggestions d'amendements. Bien que les « intermittents » nationalisent leur mobilisation afin d'obtenir des rendez-vous et la reprise de leurs suggestions d'amendements, nous avons également mis en évidence le fait que l'intégration d'une disposition à la position de négociation respective des colégislateurs et

[1523] Morival, Yohann. « Pourquoi et comment investir Bruxelles ? Le temps long de l'institutionnalisation du bureau permanent du CNPF à Bruxelles », dans Michel, Hélène (dir.), *Représenter le patronat européen. Formes d'organisation patronale et modes d'action européenne,* Bruxelles, Peter Lang, 2013, pp. 93-120.

de l'accord interinstitutionnel implique qu'elle soit dénationalisée, c'est-à-dire que des députés européens de plusieurs groupes et de plusieurs États membres, ou s'agissant du Conseil, que les représentants de plusieurs États membres, la soutiennent ; le secrétariat de l'association européenne, en rencontrant les députés européens officiellement impliqués dans les négociations, et les représentants des intérêts des organisations nationales, en rencontrant les acteurs administratifs et politiques de leur État membre à Bruxelles et au niveau national, participent à cette dénationalisation.

Alors qu'ils ne détiennent pas les propriétés sociales nécessaires[1524] pour agir dans l'espace administratif et politique européen, nous avons ensuite mis au jour différentes stratégies auxquelles les « intermittents » de la représentation d'intérêts recourent pour contourner les barrières à l'entrée du marché des services portuaires. Comme nous l'avons déjà souligné, ils mobilisent les ressources qu'ils ont acquises dans des espaces administratifs et politiques extérieurs au champ de l'eurocratie. Nous avons également mis en évidence qu'ils les convertissent à Bruxelles ; ils apprennent les savoir-être et les savoir-faire de la représentation d'intérêt en faisant l'expérience de l'Europe. Représentant déjà les intérêts de leur profession au sein de l'espace portuaire au niveau national, ils adaptent leurs pratiques aux attentes des acteurs administratifs et politiques européens[1525] et imitent les savoir-faire des « permanents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles[1526]. Par exemple, pour étayer leur cadrage, ils mobilisent des arguments chiffrés et des arguments d'autorité[1527]. Les « intermittents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles peuvent également recevoir l'aide de « permanents » politiques du champ de l'eurocratie ; ceux-ci leur indiquent quels interlocuteurs contacter, comment, à quelles étapes des négociations intra- et interinstitutionnelles, etc. Nous avons par ailleurs établi qu'ils peuvent sous-traiter la représentation de leurs intérêts à Bruxelles à des

[1524] Michel, Hélène et Robert, Cécile (dir.), *La fabrique des « Européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010.

[1525] Beyers, Jan, "Policy issues, organisational format and the political strategies of interest organisations", *West European Politics*, volume 31, n°6, 2008, pp. 1188–1211.

[1526] Costa, Olivier, « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, pp. 147–168.

Courty, Guillaume et Michel, Hélène, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012, pp. 213–239.

Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022.

[1527] Robert, Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n°11, 2003, pp. 57–78.

Saurugger, Sabine. « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, volume 52, n°4, 2002, pp. 375-401.

« permanents » de la représentation d'intérêts, par le biais de cabinets de lobbying[1528]. Nous avons enfin révélé qu'afin de compenser leur déficit en ressources adaptées au champ de l'eurocratie, ils mobilisent leur expertise du « terrain » auprès d'élus soucieux de mettre en scène leur proximité avec l'extérieur des espaces européens. La mobilisation des organisations européennes et nationales représentant les travailleurs portuaires et les prestataires de services techniques nautiques tend à démontrer qu'il est possible de se mobiliser à Bruxelles en détenant des ressources adaptées au champ de l'eurocratie limitées et en maîtrisant de manière limitée les savoir-être et les savoir-faire de la représentation d'intérêts à Bruxelles. Néanmoins, sur la période où le lobbying institutionnel s'impose comme le répertoire d'action dominant, les résultats obtenus par les organisations nationales et européennes représentant les prestataires de services techniques nautiques confirment au contraire que la détention de propriétés sociales et la maîtrise des savoir-être et des savoir-faire spécifiques au champ de l'eurocratie, sont nécessaires, pour obtenir un rôle dans le processus décisionnel européen. Nous avons par exemple révélé que, faute d'être reconnus comme des interlocuteurs qui « comptent », n'ayant pas investi le champ de l'eurocratie sur la durée[1529] après le rejet de la proposition de directive de 2004, les « intermittents » représentant les opposants à la libéralisation des services portuaires ne parviennent pas, initialement, à contester la libéralisation comme objectif de politique publique ; seuls les représentants des pilotes maritimes, s'étant mobilisés en amont de la publication de la proposition du règlement « services portuaires », et ayant diffusé largement leur cadrage à Bruxelles obtiennent du Parlement leur exclusion de son volet « libéralisation ».

L'étude de la mobilisation des « intermittents » dans la représentation d'intérêts du secteur portuaire sur une quinzaine d'années, nous permet en outre d'enrichir les travaux interrogeant l'investissement des groupes d'intérêts à Bruxelles[1530]. Nous avons exposé que l'investissement à Bruxelles des organisations – en particulier celui des organisations nationales – représentées à Bruxelles par des « intermittents » de la représentation d'intérêts dépend de l'actualité législative. Par exemple, à la publication de la proposition de directive de 2001, le secrétariat de l'organisation européenne représentant les entreprises de remorquage est transféré de

[1528] Kerduel, Carole, « Les représentants d'intérêts du secteur portuaire, un groupe en voie d'européanisation », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022.

[1529] Courty, Guillaume et Michel, Hélène, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012, p. 213–239.

[1530] Morival, Yohann. « « L'Europe dérange l'organigramme ». Le travail de l'Europe au sein des organisations patronales françaises depuis 1956 », *Politique européenne*, volume 57, n°3, 2017, pp. 116-141.

Londres à Bruxelles tandis qu'un avocat spécialisé en droit du transport est nommé secrétaire général de l'organisation. Par ailleurs, après le rejet des propositions de directive de 2001 et de 2004, les représentants des pilotes maritimes et des lamaneurs se retirent de Bruxelles et ne réinvestissent l'espace administratif et politique européen qu'à la publication de la proposition du règlement « services portuaires ». Nous avons également démontré que les résultats de leur mobilisation peuvent déterminer leur investissement. À titre d'illustration, eu égard aux mauvais résultats que les entreprises de remorquage obtiennent lors des négociations de la proposition du règlement, un profil approchant celui des « permanents » de la représentation d'intérêts est recruté à la fonction de secrétaire général. À l'inverse, eu égard aux bons résultats que les représentants des travailleurs portuaires et les pilotes maritimes obtiennent respectivement lors des négociations de la proposition de directive de 2001 et celles de la proposition du règlement « services portuaires », les membres nationaux, reconnaissent la plus-value d'une action au niveau européen ainsi que la nécessité d'un plus grand investissement à Bruxelles, c'est-à-dire assurer une présence régulière et sur le temps long à Bruxelles leur permettant d'anticiper l'agenda législatif européen et construire un réseau d'acteurs administratifs et politiques européens qu'ils pourront mobiliser dans le cadre des négociations d'une proposition législative. En conséquence, ils valident le recrutement de « permanents » de la représentation d'intérêts. Avec le recrutement de personnes dédiées à la représentation d'intérêts, détenant des ressources adaptées à Bruxelles, les associations européennes prennent leur autonomie vis-à-vis de leurs membres : elles dépendent moins de leur investissement et de leurs réseaux nationaux d'acteurs administratifs et politiques. Nous avons en outre vérifié que les organisations européennes rencontrent des difficultés à maintenir l'intérêt de leurs affiliés nationaux, en l'absence d'actualité législative ou lorsqu'ils ne saisissent pas les enjeux d'une proposition législative européenne pour leur activité professionnelle.

Notre travail de recherche confirme par ailleurs les travaux concluant à une complémentarité des répertoires d'action contestataires et des formes bureaucratisées d'action[1531]. Nous avons en effet montré que les actions contestataires permettent aux organisations représentées par des « intermittents » dans le champ de l'eurocratie d'obtenir un rôle dans les négociations qu'elles n'auraient pas eu par le seul lobbying institutionnel. Notre analyse de la construction de la

[1531] Roullaud, Élise, « "Tant qu'il y a des choses à sauver, on s'implique". La négociation à la Confédération paysanne, un travail qui va de soi ? », dans Gassier, Yolaine, Giraud, Baptiste (dir.), *Le travail syndical en actes. Faire adhérer, mobiliser, représenter*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020, pp. 221–243.

politique portuaire européenne tend à infirmer l'hypothèse selon laquelle les organisations syndicales renoncent aux actions contestataires[1532] afin que leurs représentants deviennent des interlocuteurs « qui comptent ». Néanmoins, nous avons constaté qu'agissant dans l'espace administratif et politique européen, leurs représentants à Bruxelles adaptent également leurs pratiques aux attentes des acteurs administratifs et politiques européens[1533].

Notre travail offre enfin des données sur l'ouverture des institutions aux représentants d'intérêts. Nous avons mis en évidence des effets de clôture au Conseil aux « intermittents », en particulier lorsque leurs préférences ne sont pas alignées avec celles du gouvernement de leur État membre. À l'inverse, les logiques de légitimation au Parlement expliquent que les députés européens soient plus enclins que le personnel administratif et politique des États membres à rencontrer des « intermittents ». Nous avons également constaté que ces derniers peuvent avoir accès aux députés européens en tirant profit du lien de ces élus avec leur circonscription d'élection.

En outre, notre travail complète les travaux interrogeant les logiques de négociation et des attitudes de vote des députés européens et des représentants des États membres dans les espaces de négociation du Parlement et du Conseil. Notre travail enrichit la littérature sur le positionnement des députés européens et sur leur attitude de vote[1534]. Nous avons mis en évidence que si les députés européens peuvent observer une position nationale ou une position individuelle en commission parlementaire en déposant des amendements allant à rebours de la ligne politique de leur groupe, ils tendent néanmoins à respecter la consigne de vote donnée par le rapporteur (fictif) de leur groupe lors des votes en commission parlementaire et en séance plénière. Lors des votes, la discipline de groupe tend à l'emporter sur les positions nationales. L'analyse des négociations intra-institutionnelles lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » a montré que les rapporteurs (fictifs) peuvent dévier de la ligne de leur groupe politique afin de parvenir à un accord avec leurs homologues. Néanmoins,

[1532] Gobin, Corinne. *Consultation et concertation sociales à l'échelle de la Communauté économique européenne. Étude des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958-1991)*, thèse de doctorat de science politique, sous la direction de Mario Telo, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1996.

[1533] Marks, Gary, et McAdam, Doug, « Social movements and the changing structure of political opportunity in the European union », *West European Politics*, volume19, n°2, 1996, pp.249-278.

[1534] Hix, Simon. "Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament", *American Journal of Political Science*, volume 46, n°3;2002, pp. 688-698.

Hix, Simon. "After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, volume. 34, n°2, 2009, pp. 159-174.

en ne remplissant par leur fonction, ils peuvent également compromettre l'adoption de l'accord qu'ils ont participé à négocier. Par ailleurs, notre travail valide plusieurs hypothèses sur les logiques de négociation au sein du Conseil. Il corrobore l'hypothèse selon laquelle l'État membre assurant la Présidence du Conseil n'est pas un *honest broker* mais peut, au contraire, façonner la position de négociation du Conseil/l'accord interinstitutionnel[1535]. Nous avons d'ailleurs révélé comment le rapporteur peut utiliser les préférences de la Présidence du Conseil afin que l'accord interinstitutionnel reprenne celles du Parlement. Il soutient également l'hypothèse selon laquelle la culture du compromis conditionne la position que les États membres adoptent dans les espaces de négociation du Conseil[1536]. L'analyse des négociations intra-institutionnelles au Conseil dans le cadre des négociations de la proposition de directive de 2001 confirme les travaux mettant en évidence que les positions que défendent les représentants des États membres dans les espaces de négociation du Conseil et leur vote reposent moins sur les préférences des gouvernements que sur les logiques de négociation (compromis[1537] et transaction entre les États membres[1538]) du Conseil. Par exemple, lors des négociations de la proposition de directive de 2001, les représentants d'États membres dans lesquels des actions contestataires sont déployées ne défendent pas l'intégration à la position de négociation de 2ème lecture d'amendements qui leur permettraient pourtant de faire cesser les actions contestataires déployées dans les ports de leur territoire. Les représentants de certains États membres semblent ainsi privilégier la recherche d'un accord avec leurs homologues à la défense de positions plus proches des préférences des acteurs nationaux mobilisés au même moment sur le territoire afin de conserver de bonnes relations avec les représentants des autres États membres ou étant donné que les positions du gouvernement qu'ils représentent ne sont pas alignées avec ces acteurs se mobilisant au niveau national. Néanmoins, les négociations de la proposition de directive de 2001 donnent à voir les stratégies de contournement que ces

[1535] Buchet de Neuilly, Yves. « Sous l'emprise de la présidence. Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil », *Politique européenne*, volume 35, n°3, 2011, pp. 83-113.

Mangenot, Michel. « La présidence du Conseil : sociologie d'une institution de l'Union européenne », *Politique européenne*, volume 35, n°3, 2011, pp. 7-28.

[1536] Beyers, Jan et Dierickx, Guido, "Nationality and European Negotiations: The Working Groups of The Council of Ministers", *European Journal of International Relations*, volume *3*, n°4, 1997, pp.435–471.

Juncos, Ana E. and Pomorska, Karolina, "Playing the Brussels Game: Strategic Socialisation in the Cfsp Council Working Groups", *European Integration Online Papers (EIOP)*, volume 10, n°11, 2006.

[1537] Lewis, Jeffrey. « The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, volume 59, n°4, 2005, pp. 937–971.

Charléty, Véronique. « Préparer une présidence : logiques domestiques et transferts de pratiques », *Politique européenne*, volume 35, n°3, 2011, pp. 115-138.

[1538] Novak, Stéphanie, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du* consensus, Paris, Dalloz, 2011.

logiques suscitent lorsque l'écart entre la position de négociation du Conseil et celles des États membres devient trop important.

Enfin, notre travail a permis de préciser la relation – et son évolution dans le temps – entre les représentants des colégislateurs et de la Commission européenne dans le cadre des négociations interinstitutionnelles. Nous avons mis en évidence que la coopération dans les années 1990[1539] entre le personnel administratif et politique de la Commission et les députés européens a été remplacée par une rivalité à définir l'intérêt général. En outre, nous avons établi qu'au lieu de s'employer à trouver un compromis satisfaisant entre les trois institutions, leurs représentants s'efforcent de rapprocher l'accord interinstitutionnel de leurs préférences. Notre travail de recherche montre d'ailleurs que les personnels politiques et administratifs de la Commission dévient du rôle qui lui est assigné dans la codécision. Les fonctionnaires la représentant et négociant en son nom favorisent l'institution la plus proche des positions de la Commission, et s'allient à ses représentants afin d'écarter les préférences de l'autre institution[1540]. Enfin, nous avons expliqué que les rapports de force entre les institutions peuvent évoluer en fonction de l'alignement de leurs préférences[1541]. Par exemple, si les négociations des propositions de directive de 2001 et de 2004 avaient mis au jour une association de la Commission et du Conseil contre le Parlement, celles de la proposition du règlement « services portuaires » donnent à voir une alliance entre le Parlement et le Conseil.

Limites de notre travail de recherche

Notre participation-observante aux négociations de la proposition du règlement « services portuaires » et notre stage auprès d'une députée européenne française membre du groupe PPE sous la législature 2009-2014 nous ont procuré des données abondantes. Néanmoins, une des

[1539] Robert, Cécile. « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du *lobbying*. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, volume 16, n°1, 2017, pp. 9-32.

[1540] Panning, Lara, « Building and managing the European Commission's position for trilogue negotiations », *Journal of European Public Policy*, volume 28, n01, pp.32-52.

[1541] Laloux, Thomas et Delreux, Tom, « How much do agents in trilogues deviate from their principals' instructions? Introducing a deviation index », *Journal of European Public Policy*, volume 25, n°7, 2018, pp.1049-1067.

limites de ce travail de recherche, qui cherche à compléter les données concernant les ressources et les pratiques des représentants d'intérêts à Bruxelles, et en particulier des « intermittents » de la représentation d'intérêts à Bruxelles, est le caractère restreint de notre échantillon de représentants d'intérêts nationaux. Faute de pouvoir les identifier par le biais du registre de transparence ou des sites internet des organisations européennes et nationales du secteur portuaire, et d'avoir pu obtenir des entretiens auprès de ceux que nous avons repérés, les données dont nous disposons concernant les ressources et les pratiques des représentants nationaux des prestataires de services techniques nautiques et les organisations syndicales nationales représentants les travailleurs portuaires sont en conséquence limitées.

Perspectives et approfondissements

Notre travail de recherche ouvre plusieurs pistes d'exploration. La mise en perspective des négociations des trois propositions de la Commission visant à libéraliser les services portuaires avec celles des propositions législatives ouvrant à la concurrence les modes de transport (aérien, ferroviaire, maritime, routier, fluvial), et avec d'autres secteurs où la mise en œuvre de la libéralisation est contestée aurait pu nous permettre de dé-singulariser notre cas d'étude. Afin de mieux appréhender la spécificité de notre cas d'étude, nous pourrions comparer les actions que des organisations représentant les acteurs d'autres secteurs mobilisent pour disputer la mise en œuvre sectorielle de la libéralisation, étudier comment elles parviennent ou non à la contester, ou encore examiner comment les députés européens ainsi que le personnel administratif et politique de la Commission répondent à l'opposition de ces organisations ?

L'analyse des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » a permis de mettre au jour comment les fonctionnaires de la Commission adaptent les propositions législatives qu'ils rédigent en fonction du rapport de force au sein du secteur dans lequel la Commission légifère afin d'en favoriser l'adoption. Nous avons signalé que cette adaptation passe par exemple par la suppression des moyens pour atteindre l'objectif de politique publique qui suscitent l'opposition d'acteurs du secteur, et le recours à d'autres instruments – les procédures d'infraction notamment – pour les mettre en œuvre. Nous avons mis en évidence qu'elle agit sur la capacité des acteurs du secteur à contester la proposition législative de la

Commission. Cette stratégie est-elle spécifique aux difficultés que la Commission rencontre pour mettre en œuvre la libéralisation dans le secteur portuaire ou correspond-elle à la manière plus globale dont les fonctionnaires construisent les propositions législatives de la Commission ?

L'étude des négociations interinstitutionnelles lors des négociations de la proposition de directive de 2001 et de la proposition du règlement « services portuaires » a révélé que les fonctionnaires de la Commission dévient du rôle d'*honest broker* que les Traités et les accords interinstitutionnels attribuent à la Commission. Au lieu de favoriser un compromis entre les colégislateurs, les fonctionnaires de la Commission cherchent à empêcher les colégislateurs d'altérer la proposition législative qu'ils ont participé à construire – notamment en invoquant des arguments juridiques ou en essayant, avant la publication de la proposition législative, et pendant les négociations, de convaincre les représentants des colégislateurs impliqués dans les négociations et les représentants d'intérêts du secteur des retombées positives de la proposition pour le secteur – et s'allient aux représentants du colégislateur la modifiant le moins. Il pourrait également être intéressant d'étudier si les fonctionnaires de la Commission observent une position similaire dans le cadre des négociations d'autres propositions législatives.

Enfin, l'examen des trilogues informels lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires » a mis au jour que les représentants des colégislateurs impliqués dans les trilogues plutôt que de négocier un accord se rapprochant au mieux de la position de négociation de leur institution procèdent à des transactions. Une « permanente » de la représentation d'intérêts à Bruxelles dans le transport ferroviaire observe cette pratique dans les négociations d'une autre proposition législative : « sur le *European acessibility act* [la directive relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et aux services[1542]], la commission des transports et du tourisme a proposé un texte en première lecture qui est infaisable, notamment parce que cela coûterait hyper cher, et parce que, rendre toutes gares accessibles dans les 5/6 ans, c'est infaisable. On leur a dit « mais vous êtes complètement fous ». Ils nous ont répondu « mais non, mais vu ce que cela a donné avec le 4ème paquet ferroviaire, nous voulons un texte qui soit très fort pour pouvoir ensuite lors des négociations [en trilogues],

[1542] Union européenne. Directive (UE) 2019/882 du 17 avril 2019 du Parlement européen et du Conseil relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et aux services, 17 avril 2019.

vraiment négocier » »[1543]. Une autre perspective de recherche pourrait alors consister à analyser comment les députés européens en commission parlementaire et les représentants des États membres au sein des différents espaces de négociation du Conseil anticipent ces transactions, et adaptent en conséquence la position de négociation de l'institution européenne qu'ils représentent.

[1543] Entretien conduit en français à Lyon le 09 octobre 2017 avec une représentante d'intérêt du secteur du transport ferroviaire.

Références

Bibliographie

Ouvrages

Aspinwall, Mark, et Greenwood, Justin. *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability (1st ed.),* Routledge, 1998.

Beaud, Stéphane, et Weber, Florence. *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques,* Paris, Guides repères, La Découverte, 1998.

Beauvallet Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.). *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens.* Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022.

Bertaux, Daniel et de Singly, François. *Les récits de vie : perspective ethnosociologique,* Paris, Nathan, 2003.

Buscatto, Marie. *La fabrique de l'ethnographe. Dans les rouages du travail organisé,* Octarès éditions, collection « Travail et Activité humaine », 2010.

Cefaï, Daniel. *L'engagement ethnographique.* EHESS, collection « En temps et lieux », 2010.

Chlomoudis, Constantinos. I. et Pallis, Athanasios A. *European Union Port Policy: The Movement Towards a Long-Term Strategy,* Cheltenham, Edward Elgar, 2002.

Conord, Fabien. *Les gauches européennes. Au XXe siècle.* Paris, Armand Colin, 2012.

Costa, Olivier. *Le Parlement européen, assemblée délibérante.* Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

Courty, Guillaume. *Le lobbying en France, Invention et normalisation d'une pratique politique.* Bruxelles, Peter Lang, 2018.

Crespy, Amandine. *Qui a peur de Bolkestein ? : conflit, résistance et démocratie dans l'Union européenne,* Paris, Économica, 2012.

Crouch, Colin. *Industrial Relations and European State Traditions.* Oxford, Clarendon, 1993.

Demailly, Lise. *Politiques de la relation : approche sociologique des métiers et activités professionnelles relationnelles,* Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2008.

Demazière, Didier et Dubar, Claude. *Analyser les entretiens biographiques : l'exemple des récits d'insertion,* Paris, Nathan, Collection Essais & recherches, 1997.

Dür, Andreas et Mateo, Gemma. *Insiders versus outsiders: Interest group politics in Multilevel Europe,* Oxford, Oxford University Press, 2016.

Favret-Saada, Jeanne. *Les mots, la mort, les sorts. La sorcellerie dans le Bocage.* Paris, Bibliothèque des Sciences humaines, Gallimard, 1977.

Georgakakis, Didier (dir.). *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne.* Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

Georgakakis, Didier (dir.). *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE,* Paris, Économica, 2012.

Georgakakis, Didier. *European Civil Service in (Times of) Crisis: a Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats,* London, Palgrave Macmillan, 2017.

Georgakakis Didier et Rowell, Jay (dir.). *The Field of Eurocracy: Mapping EU Actors and Professionals,* Houndmills, Palgrave Macmillan, 2013.

Greenwood, Justin. *Representing Interests in the European Union*, New York, Macmillan, 1997.

Haroche, Pierre. *L'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de démocratie,* Paris, Économica, 2009.

Hartlapp, Miriam, Metz, Julia et Rauh, Christian. *Which Policy for Europe? Power and Conflict Inside the European Commission,* Oxford, Oxford University Press, 2014.

Hilal, Nadia. *L'eurosyndicalisme par l'action, cheminots et routiers en Europe,* Paris, L'Harmattan, 2007.

Hislaire, Loïc. *Dockers, corporatisme et changement,* Paris, Transports Actualités (Groupe Usine Nouvelle), 1993.

Hix, Simon et Lord, Christopher. *Political parties in the Union European Union,* Oxford, Oxford University Press, 1997.

Kreppe, Amie. *The Europe Parliament and Supranational party system: a study in institutional development,* Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Kuus, Merje. *Geopolitics and Expertise. Knowledge and Authority in European Diplomacy.* Malden, John Wiley & Sons, 2014.

Laurens, Sylvain. *Les courtiers du capitalisme : milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015.

Lequesne, Christian. *L'Europe bleue. À quoi sert une politique communautaire de la pêche ?,* Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

Mérand, Frédéric. *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.

Michel, Hélène (dir.). *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts.* Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2005.

Michel, Hélène et Robert, Cécile (dir.). *La fabrique des « Européens ». Processus de socialisation et construction européenne,* Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010.

Michon, Sébastien. *Les équipes parlementaires des eurodéputés, Entreprises politiques et rites d'institution,* Bruxelles, Études Parlementaires, Promoculture Larcier, 2014.

Novak, Stéphanie. *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus,* Paris, Dalloz, 2011.

Offerlé, Michel. *Sociologie des groupes d'intérêt,* Paris, Montchrestien, 1998.

Poupart, Jean, et al. *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques.* Boucherville, Gaëtan Morin, 1997.

Rosanvallon, Pierre. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité,* Paris, Le Seuil, 2008.

Sartori, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited.* Chatham, New Jersey, Chatham House, 1987.

Shore, Cris. *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration,* London, Routledge, 2000.

Sommier, Isabelle. *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation,* Paris, Flammarion, 2003.

Van Hooydonk, Eric. *Fifty years of the European Tugowners Association: From London Club to Brussels Lobby,* Ekeren, Pandora, 2013.

Versluis, Esther, Stephenson, Paul et Keulen, Mendeltje. *Analyzing the European Union Policy Process,* Palgrave MacMillan, 2011.

Wagner, Anne-Catherine. *Vers une Europe syndicale. Une enquête sur la Confédération européenne des syndicats,* Paris, Éditions du Croquant, 2005.

Chapitres d'ouvrages

Beauvallet, Willy. "The European Parliament and the politicisation of the European space - the case of the two port packages", dans Mangenot, Michel et Rowell, Jay *Reassessing Constructivism. A Political Sociology of the European Union*, Manchester University Press, 2010, pp.164-181.

Beauvallet, Willy. « Une entreprise politique : la défense des intérêts socio- économiques des Outre-mer auprès de l'Union européenne », dans *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, de Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

Beltran, Alain. « Le témoignage historique : une source démystifiée », dans Cohen Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, pp. 247-259.

Bordereaux, Laurent. « Le droit comme instrument de régulation des conflits en zone portuaire : l'exemple de la priorité d'embauche des dockers (XIXe XXe siècle) », dans Augeron, Mickaël et Tranchant, Mathias (dir.), *La violence et la mer dans l'espace atlantique : XIIe-XIXe siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

Campbell, John L. et Pedersen, Ove K. "The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis", dans Campbell, John L. et Pedersen, Ove K*, The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2001, pp.1-24.

Corcuff Philippe, Sanier Max. « Social scientists et syndicalistes – Ethique du travail intellectuel et nouvelles formes d'engagement dans l'après-décembre 1995 », dans Fritsch, Philippe (éd.), *Implication et engagement – Hommage à Philippe Lucas*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2000.

Costa, Olivier. « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, pp. 147–168.

Courty, Guillaume. « Circulation et internationalisation des 'lobbyistes'. À la recherche des frontières de l'espace des professionnels de l'Europe », dans *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, de Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp. 195-222.

Courty, Guillaume et Michel, Hélène. « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Économica, 2012, pp. 213–239.

Erne, Roland. « Le syndicalisme, acteur de la démocratisation de l'Union européenne ? », dans Régin, Tania et Wolikow, Serge (dir.), *Les syndicalismes en Europe. À l'épreuve de l'international*, Paris, Syllepse, 2002, pp. 161-78.

Friedberg, Erhard. « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : les cas des universités et des politiques culturelles municipales », dans Cohen, Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, pp. 85-106.

Georgakakis, Didier. « Les réalités d'un mythe : figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique », dans Dubois Delphine et Dulong, Vincent (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999, pp. 109-128.

Gobin, Corinne. « Syndicalisme européen et lobbies : une antinomie fondamentale ! », dans Claeys, Paul-H, Gobin, Corinne, Smets, Isabelle et Winand, Pascaline (dir.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses universitaires européennes, 1998, pp. 110–123.

Häge, Frank. M., Toshkov, Dimiter. "Anticipating Resistance: The Effect of Member State Preferences on the European Commission's Agenda-Setting Activity", dans *Limerick Papers in Administration, Politics and Public*. Limerick, University of Limerick, 2011.

Imig, Doug, et Tarrow, Sidney. « Chapitre 3. La contestation politique dans l'Europe en formation », dans Balme, Richard, Chabanet, Didier et Wright, Vincent, *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 195-223.

Eymeri-Douzans, Jean-Michel. « Ce que faire l'expert pour la Commission européenne veut dire. Essai d'auto-analyse d'une trajectoire de socialisation », dans Michel, Hélène, et Robert

Cécile (dir.), *La fabrique des « Européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010.

De Waele, Jean-Michel. « La structuration partisane interne au Parlement européen », dans Delwitt, Pascal, De Waele Jean-Michel et Magnette, Paul (dir.), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoir d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexes, 1999.

Kerduel, Carole. « Les représentants d'intérêts du secteur portuaire, un groupe en voie d'européanisation », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

Lefébure, Pierre et Lagneau, Eric. « Le moment Vilvorde : action protestataire et espace public européen », dans Balme, Richard, Chabanet, Didier et Wright, Vincent (dir.), *L'Action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 495–529.

Mehdi, Rostane. « 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, 2015, pp. 357-376.

Michon, Sébastien. « Le travail de représentation des députés européens au concret : logiques d'organisation des équipes parlementaires », dans Mazeaud, Alice, *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 179-202.

Michon, Sébastien. « Le lobbying dans l'espace des métiers de l'Europe. Une analyse relationnelle des auxiliaires de l'Europe politique », dans Beauvallet, Willy, Robert, Cécile et Roullaud, Elise (dir.), *EU affairs : sociologie des lobbyistes européens*, Bruxelles, Peter Lang, La fabrique du politique. Sociologie de l'action publique, 2022, pp.195-222.

Muller, Pierre. « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », dans Cohen, Samy (dir.), *L'Art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 2000, pp. 67-84.

Neveu, Érik. « Chapitre 3 - Cadrer. Donner forme aux problèmes publics », dans Neveu, Erik (dir.), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015, pp. 95-124.

Nicourd, Sandrine. « Systèmes d'acteurs dirigeants et légitimité d'une recherche-action de longue durée », dans Uhalde, Mark (dir.), *L'intervention sociologique en entreprise*, Paris, DDB, 2000, pp.230-243.

Paillé, Pierre. « Recherche-action », dans Mucchielli, Alex (dir.), *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2009.

Pigenet, Michel. « Les identités ouvrières entre culture de métier, pratiques sociales et normes juridiques. L'exemple des dockers (1947-1992) », dans Trochet, Jean-René, *Le travail comme*

catégorie culturelle. Actes du 127ème Congrès national des sociétés historiques et scientifiques, « Le travail et les hommes », Nancy 2002, Paris, Éditions du CTHS (Actes des congrès nationaux des sociétés historiques et scientifiques, 127-9), 2008, pp. 131-138.

Robert, Cécile. « Être socialisé à ou par « l'Europe » ? Dispositions sociales et sens du jeu institutionnel des experts de la Commission européenne », dans Michel, Hélène et Robert, Cécile (dir.), *La fabrique des « européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010, pp. 313–345.

Robert, Cécile. « Pourquoi et comment contourner la mise en débat démocratique de l'action publique ? Modalités, usages et enjeux des processus de dépolitisation », dans Robert, Cécile (dir.), *Confiner la démocratie. Les dépolitisations de l'action publique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2021, pp. 263-280.

Robert, Cécile. « L'introuvable intérêt général européen : l'essoufflement d'un mode de légitimation et ses enjeux », dans Gaboriaux, Chloé et Kaluszynski, Martine (dir.), *Au nom de l'intérêt général*, Bruxelles, Peter Lang, La Fabrique du politique, 2022, pp. 91-112.

Roullaud, Élise. « Tant qu'il y a des choses à sauver, on s'implique ». La négociation à la Confédération paysanne, un travail qui va de soi ? », dans Gassier, Yolaine, Giraud, Baptiste (dir.), *Le travail syndical en actes. Faire adhérer, mobiliser, représenter*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2020, pp. 221–243.

Schwartz, Olivier. « L'empirisme irréductible (postface) », dans Anderson, Nels, *Le Hobo. Sociologie du sans-abri*, Paris, Nathan, 1993.

Stevis, Dimitris. "Unions, capitals and states: competing (inter) nationals in North American and European integration", dans Harrod, Jeffrey et O'Brien, Robert (dir.), *Global Unions? Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*, London, Routledge, 2002, pp. 130–50.

Turnbull, Peter et Wass, Victoria. "Dockers and Deregulation in the International Port Transport Industry", dans McConville, James, *Transportation Regulation Matters*, London, Continuum International Publishing Group, 1997.

Valkeniers, Paul (président de la FEPORT). "Is the cargo handling market in Europe competitive?", dans Van Hooydonk Eric (ed.), *European Seaports Law: EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package, Antwerp Maritime Law Seminars*, Anvers-Apeldoorn: Maklu, 2003, pp. 312-313.

Wagner, Anne-Catherine. « Les syndicalistes de la Confédération européenne des syndicats : un capital européen spécifique ? », dans Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'Union européenne*, Paris, Économica, 2012, pp. 241–256.

Articles de revues scientifiques

Abélès Marc, Bellier Irène. « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique, 46e année*, n°3, 1996, pp. 431-456.

Alam, Thomas, Gurruchaga, Marion et O'Miel, Julien. « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, 2012, pp. 155-173.

Baisnée, Olivier. « En être ou pas. Les logiques de l'entre-soi à Bruxelles », *Actes de la recherche en sciences sociales,* n°166–167, 2007, pp. 110–121.

Bauer, Michael W. « Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs: Commission Reform and Middle Management », *Journal of European Public Policy,* volume 15, n°5, 2008, pp. 691-707.

Beaud, Stéphane. « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique », *Politix 9,* n°35, 1996, pp. 226-257.

Beauvallet, Willy et Michon, Sébastien. « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen », *Politix,* n°89, 2010, pp. 147–172.

Beauvallet, Willy et Michon, Sébastien. « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen. Hétérogénéité nationale, spécialisation du recrutement et autonomisation », *Politix,* volume 89, n°1, 2010, pp. 147-172.

Beauvallet, Willy et Michon, Sébastien. « Des eurodéputés "experts" ? Sociologie d'une illusion bien fondée », *Cultures & conflits,* n° 85–86, 2012, pp. 123–138.

Bendjaballah, Selma. « La pratique de la négociation dans une démocratie de consensus : le cas des députés du Parlement européen », *Négociations,* volume, 21, n°1, 2014, pp. 65-78.

Benford, Robert D. et Snow, David A. "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment", *Annual Review of Sociology,* volume 26, 2000, pp. 611–39.

Beyers, Jan et Dierickx, Guido. "Nationality and European Negotiations: The Working Groups of The Council of Ministers", *European Journal of International Relations,* volume 3, n°4, 1997, pp.435–471.

Beyers, Jan. "Policy issues, organisational format and the political strategies of interest organisations", *West European Politics,* volume 31, n°6, 2008, pp. 1188–1211.

Bongrand, Philippe, et Laborier, Pascale. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique 55*, n°1, 2005, pp. 73-112.

Bourdieu, Pierre. « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales 62,* n°1, 1986, pp. 69-72.

Bouwen, Peter. "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access", *Journal of European Public Policy,* volume 9, n°3, 2002, pp. 365–390.

Brack, Nathalie. « S'opposer au sein du Parlement européen : le cas des eurosceptiques », *Revue internationale de politique comparée,* volume 18, n°2, 2011, pp. 131-147.

Brandsma, Gijs Jan et Hoppe, Alexander. "He who controls the process controls the outcome? A reappraisal of the relais actor thesis", *Journal of European Integration,* volume 43, n°3, 2021, pp. 347-363.

Buchet de Neuilly, Yves. « Sous l'emprise de la présidence. Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil », *Politique européenne,* volume 35, n°3, 2011, pp. 83-113.

Burns, Charlotte. "Codecision and the European Commission: a study of declining influence?", *Journal of European Public Policy,* volume 11, n°1, 2004, pp. 1-18.

Chamboredon, Hélène, Pavis, Fabienne, Surdez, Murielle, et Willemez, Laurent. « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses 16*, n°1, 1994, pp. 114-132.

Charléty, Véronique. « Préparer une présidence : logiques domestiques et transferts de pratiques », *Politique européenne*, volume 35, n°3, 2011, pp. 115-138.

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

Costello, Rory, et Thomson, Robert. "The nexus of bicameralism: Rapporteurs' impact on decision outcomes in the European Union", *European Union Politics,* volume 12, n°3, 2011, pp. 337–357.

Crespy, Amandine et Verschueren, Nicolas. "From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An Interdisciplinary Perspective", *Perspectives on European Politics and Society,* volume 1, n°3, 2009, pp. 377–393.

Crochemore, Kevin. « Le paradoxe syndical européen : les tensions entre échelons européen et international au sein de la fédération internationale des travailleurs des transport », *Revue d'études comparatives Est-Ouest,* volume 4, n°4, 2019, pp. 41-68.

De Bruycker, Iskander. “Pressure and expertise: explaining the information supply of interest groups in EU legislative lobbying”, *Journal of Common Market Studies*, volume 54, n° 3, 2016, pp. 599–616.

Decoene, Aurélie. « La libéralisation des services portuaires et la grève des dockers », *Courrier hebdomadaire du CRISP,* volume 1966-1967, n°21, 2007, pp. 5-89.

Decoene, Aurélie, Gobin, Corinne et Hilal, Nadia. « Mobilisations transfrontières et Union européenne : difficultés et réalités de la contestation syndicale. L’exemple du syndicalisme des transports. Les solidarités sans frontières : entre permanence et changements », *Lien social et politiques,* n°58, 2007, pp. 73-84.

Della Porta, Donatella et Caiani, Manuala. “Europeanization from Below? Social Movements and Europe”, *Mobilization,* volume 12, n°1, 2007, pp.1-20.

Donnay, Jean. « Chercheur, praticien même terrain ? », *Recherches qualitatives,* volume 22, 2001, pp. 34-53.

Duchesne, Sophie. « Entretien non-préstructuré, stratégie de recherche et étude des représentations. Peut-on déjà faire l'économie de l'entretien « non-directif » en sociologie ? », *Politix,* volume 9, n°35, 1996, pp. 189-206.

Dulaurans, Marlène et Foli, Olivier. « Tenir le cap épistémologique en thèse Cifre. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte », *Études de communication,* volume 40, 2013, pp. 59-76.

Dür, Andreas. “Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They?”, *West European Politics,* volume 31, n°6, 2008, pp. 1212-30.

Dür, Andreas. “Measuring interest group influence in the EU. A note on methodology”, *European Union Politics,* volume. 9, n°4, 2008, pp. 559-576.

Eichener, Volker. “Effective European problem-solving: lessons from the regulation of occupational safety and environmental protection”, *Journal of European Public Policy,* volume 4, n°4, 1997, pp. 591-608.

Eising, Reiner. “Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union”, *European Union Politics,* volume 8, n°3, 2007, pp.329–362.

Felstiner, William, Richard, Abel et Sarat Austin. « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix,* n°16, 1991, pp. 41-54.

Georgakakis, Didier. « Quel pouvoir de “l'Eurocratie” ? Éléments sur un nouveau champ bureaucratique transnational », *Savoir/Agir,* volume 19, n°1, 2012, pp. 49-59.

Georgakakis, Didier. « Ce que la théorie des champs nous dit de l’administration européenne (II) : les transformations du champ bureaucratique européen (2000-2020) », *Revue française d'administration publique,* volume 180, n°4, 2021, pp. 933-960.

Georgakakis, Didier et de Lassalle, Marine. « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales,* volume 166-167, n°1-2, 2007, pp. 38-53.

Gillet, François. « Acteurs de terrain et chercheurs en dialogue », *Revue de Géographie alpine,* volume 84, 1996, pp. 62.

Gobin, Corinne. « De l'Union européenne à ... l'européanisation des mouvements sociaux ?, *Revue internationale de politique comparée,* volume 9, n°1, 2002, pp. 119-138.

Greenwood, Royston, et al. “Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields”, *The Academy of Management Journal,* volume 45, n°1, 2002, pp. 58–80.

Grossman, Emiliano. « Les groupes d’intérêt économiques face à l’intégration européenne : le cas du secteur bancaire », *Revue française de science politique,* volume 53, n°5, 2003, pp. 737–760.

Häge, Frank M., Ringe, Nils. “Top-down or bottom-up? The selection of shadow rapporteurs in the European Parliament”, *European Union Politics,* volume 21, n°4, 2020, pp. 706–727.

Hellec, Florence. « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation », *Sociologies pratiques,* volume 28, n°1, 2014, pp. 101-109.

Hix, Simon, Noury Abdul, et Roland, Gérard. “Power to parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001”, *British Journal of Political Science,* volume 35, n°2, 2005, pp. 209-234.

Hodson, Dermot. “The Little Engine that Wouldn’t: Supranational Entrepreneurship and the Barroso Commission”, *Journal of European Integration,* volume 35, n°3, 2013, pp. 301-314.

Hooghe, Lisbeth. “Supranational activists or intergovernmental agents?: explaining the orientations of senior Commission officials”, *Comparative Political Studies*, volume 32, n°4, 1999, pp. 435-463.

Hooghe, Lisbeth. “Euro-socialists or Euro-marketers?: EU top officials on capitalism”, *Journal of Politics,* volume 62, n°2, 2000, pp. 430-454.

Huisman, Jeroen et Naidoo, Jarani. « Le doctorat professionnel : quand les défis anglo-saxons deviennent des défis européens », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur,* volume 2, n° 18, 2006, pp. 64-79.

Hyman, Richard. "Trade Unions and the Politics of the European Social Model", *Economic and Industrial Democracy,* volume 26, n°1, 2005, pp.9–40.

Juncos, Ana E. et Pomorska, Karolina. "Playing the Brussels Game: Strategic Socialisation in the Cfsp Council Working Groups", *European Integration Online Papers (EIOP),* volume 10, n°11, 2006.

Klüver, Heike et Saurugger, Sabine. "Opening the black box: the professionalization of interest groups in the European Union", *Interest Groups and Advocacy,* volume 2, n°2, 2013, pp.185–205.

Klüver, Hélène. "Europeanization of lobbying activities: When national interest groups spill over to the European level", *Journal of European Integration,* volume 32, n°2, 2010, pp. 175–191.

Koleva, Petia et Magnin, Éric. « Économie & discordance des temps. L'exemple de la transition postsocialiste en Europe centrale & orientale », *Multitudes,* volume 4, n°69, 2017, pp. 82-90.

Kreppel, Amie. "Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament", *European Union Politics,* volume 1, n°3, 2000, pp. 340-362.

Lahire, Bernard. « Variations autour des effets de légitimité dans les enquêtes sociologiques », *Critiques sociales,* 1996, pp. 93-101.

Laloux, Thomas et Delreux, Tom. "How much do agents in trilogues deviate from their principals' instructions? Introducing a deviation index", *Journal of European Public Policy,* volume 25, n°7, 2018, pp. 1049-1067.

Landour, Julie. « Le chercheur funambule », *Genèses,* volume 90, n°1, 2013, pp. 25-41.

Laurens, Sylvain. « « Pourquoi » et « comment » poser les questions qui fâchent ?. Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants », *Genèses,* volume 69, n°4, 2007, pp. 112-127.

Laurens, Sylvain. « Les eurodéputés assiégés par les lobbys ? », *La Pensée,* volume 389, n°1, 2017, pp. 7-17.

Lewis, Jeffrey. "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union", *International Organization,* volume 59, n°4, 2005, pp. 937–971.

Mangenot, Michel. « La présidence du Conseil : sociologie d'une institution de l'Union européenne », *Politique européenne,* volume 35, n°3, 2011, pp. 7-28.

Marks, Gary, et McAdam, Doug. "Social movements and the changing structure of political opportunity in the European union", *West European Politics,* volume 19, n°2, 1996, pp. 249-278.

Michel, Hélène. « Le syndicalisme dans la « gouvernance » européenne. Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions », *Politique européenne,* volume 27, n°1, 2009, pp. 129-152.

Morival, Yohann. « « L'Europe dérange l'organigramme ». Le travail de l'Europe au sein des organisations patronales françaises depuis 1956 ». *Politique européenne,* volume 57, n°3, 2017, pp. 116-141.

Novak, Stéphanie. "The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union", *Journal of Common Market Studies,* volume 51, n°6, 2013, pp. 1091-1107.

Nugent, Neill et Rhinard, Mark. "Is the European Commission Really in Decline?", *Journal of Common Market Studies,* volume 54, n°5, 2016, pp.1199-1215.

Pallis, Athanasios A., et Tsiotsis, Georgios Spyros. "Maritime interests and the EU port services directive", *European Transport,* n°38, 2008, pp. 17-31.

Panning, Lara. "Building and managing the European Commission's position for trilogue negotiations", *Journal of European Public Policy*, volume 28, n°1, 2021, pp. 32-52.

Peneff, Jean. « Les grandes tendances de l'usage des biographies dans la sociologie française », *Politix,* volume 7, n°27, 1994, pp. 25-31.

Peschanski, Denis. « Effets pervers », *« La bouche de la vérité », Cahiers de l'IHTP*, 1992, pp. 33-44.

Pinçon, Michel et Pinçon-Charlot, Monique. « Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif », *Genèses,* volume 3, n°1, 1991, pp. 120-133.

Pinson, Gille et Sala Pala, Valérie. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique,* volume 57, n°5, 2007, pp. 555-597.

Plane, Jean-Michel. « Pour une approche ethnométhodologique de la PME », *Revue Internationale PME,* volume 11, n°1, 1998, pp. 123-140.

Ramsay, Harvie. “Solidarity at last? International trade unionism approaching the millennium”, *Economic & Industrial Democracy,* volume 18, n°4, 1997, pp. 503–37.

Robert, Cécile. « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l’air ? », *Pôle Sud,* n°15, 2001, pp. 61-75.

Robert, Cécile. « L’expertise comme mode d’administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d’alliance », *Politique européenne,* n°11, 2003, pp. 57–78.

Robert, Cécile. « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d’intérêt à l’échelle européenne », *Gouvernement et action publique,* volume l6, n°1, 2017, pp. 9-32.

Saurugger, Sabine. « Une sociologie de l'intégration européenne ? *Politique européenne,* volume 25, n°2, 2008, pp. 5-22.

Schmidt, Vivien. “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science,* volume 11, 2008, pp. 303-306.

Soulé, Bastien. « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches Qualitatives,* n°27, 2007, pp. 127-140.

Steinecke, David. “Shadows as leaders? The amendment success of shadow rapporteurs in the European Parliament”, *European Union Politics,* volume 23, n°4, 2022, pp. 700–720.

Tallberg, Jonas. “The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency”, *Journal of European Public Policy,* volume 10, n°6, 2003, pp. 858-883.

Tarrow, Sidney. “Transnational politics: contention and institutions in international politics”, *Annual Review of Political Science,* volume 4, n°1, 2001, pp. 1–20.

Tilly, Charles. « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle,* n°4, 1984, pp. 89-108.

Turnbull, Peter. “Contesting Globalization on the Waterfront”, *Politics & Society,* volume 28, n°2, 2000, pp. 367–391.

Turnbull, Peter. “The War on Europe’s Waterfront - Repertoires of Power in the Port Transport Industry”, *British Journal of Industrial Relations,* volume 44, n°2, 2006, pp. 305-326.

Turnbull, Peter et Sapsford, David. “Hitting the Bricks: An International Comparative Study of Conflict on the Waterfront”, *Industrial relations,* volume 40, n°2, 2002, pp. 231-257.

Weisbein, Julien. « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne,* volume 4, n°3, 2001, pp. 105-118.

Saurugger, Sabine. « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique,* volume 52, n°4, 2002, pp. 375-401.

Thèses, mémoires et conférences

Beauvallet, Willy. *Profession, eurodéputé : les élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique et élective (1979-2004),* thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Niilo Kauppi et de Renaud Dorandeu, Strasbourg, Université Strasbourg 3 - Robert Schuman, 2007.

Berthelot, Pierre. « Les SIC à l'épreuve de la logique du CIFRE : le cas d'une convention en agence de design », *Quinzième congrès SFIC, Questionner les pratiques d'information et de communication. Agir professionnel et agir social.* Bordeaux, 2006, pp. 79-85.

Bonnet, François. *La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan,* thèse de doctorat en sociologie, Paris, Institut d'études politiques et Università degli Studi di Milano-Bicocca, 20 janvier 2006.

Crespy, Amandine. *Les résistances à l'Europe néolibérale: interactions, institutions et idées dans le conflit sur la Directive Bolkestein,* thèse de doctorat en science politique, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, Faculté des sciences sociales, politiques et économiques – Sciences politiques, 2010.

Crochemore, Kévin. *Syndicalisme international et régionalisation du monde : l'ITF face à la construction de l'Europe (1943 à nos jours) : l'exemple des sections marins et dockers,* thèse de doctorat en histoire moderne et contemporaine, sous la direction de John Barzman et de Corinne Gobin, Le Havre, Université du Havre Normandie, 2014.

Faintrenie, Marie-Ange. *La multipositionnalité des lobbyistes européens. Constructions de carrières et identités stratégiques,* mémoire de sociologie, Limoges, Université de Limoges, 2010.

Gobin, Corinne. *Consultation et concertation sociales à l'échelle de la Communauté économique européenne. Étude des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958-1991),* thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Mario Telo, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1996.

Navarro, Julien. *Les députés européens et leur rôle. Analyse sociologique de la représentation parlementaire dans l'Union européenne,* thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Daniel-Louis Seiler, Bordeaux, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2007.

Laurens, Sylvain. *L'administration comme lieu de politisation des enjeux sociaux. Une socio-histoire des luttes pour la monopolisation du capital bureaucratique,* habilitation à diriger les recherches, Versailles, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2015.

Lebrou, Vincent. *L'Europe loin de Bruxelles : acteurs, enjeux et controverses de la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne en France,* thèse de doctorat en science politique, Strasbourg, Université de Strasbourg, 2015.

Leiren, Merethe Dotterud. *Differentiated European Integration: Liberalisation of Post, Public Transport and Ports.* University of Agder, 2013.

Morillon, Laurent. « De l'idylle au détournement, quels apports des CIFRE en Sciences de l'Information et de la Communication ? », *Seizième congrès SFSIC « Les sciences de l'information et de la communication : affirmation et pluralité »,* Compiègne, 11-13 juin 2008.

Okbani, Nadia. « Dépasser la schizophrénie d'être chercheur et acteur travaillant « sur », « avec » et « pour » son objet : l'observation participante dans le cadre d'un contrat Cifre », *Journée d'études de l'Association des jeunes politistes de Bordeaux,* Bordeaux, mars 2014.

Parks, Louisa. *In the Corridors and in the Streets: A Comparative Study of the Impacts of Social Movement Campaigns in the EU,* thèse de doctorat en science politique et sociale, European University Institute, 2009.

Robert, Cécile. *La fabrique de l'action publique communautaire : le programme phare (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine,* thèse de doctorat en science politique, sous la direction de de Jacques Commaille, Grenoble, Grenoble 2, 2001.

Robert, Cécile. *Politiques de l'expertise. Une sociologie des usages politiques de l'expertise à l'échelle européenne,* habilitation à diriger des recherches, Lyon, Université Lumière Lyon II, 2013.

Vézian, Audrey. *Genèse et institutionnalisation d'une organisation biomédicale, l'exemple des cancéropôles (2002-2010) : l'organisation comme instrument d'action publique,* thèse de doctorat en sociologie, sous la direction d'Erhard Friedberg, Paris, Institut d'études politiques, 2013.

Revues

Saurugger, Sabine (dir.). « Les approches sociologiques de l'intégration européenne. Perspectives critiques », *Politique européenne,* n° 25, 2008, 286p.

Autres

Devisme, Laurent. « Les aventures insoupçonnées de la thèse en alternance : Laurent Devisme, entretien avec Claude Maillère et Matthieu Nédonchelle, référents CIFRE de thèses en cours », *Cahiers de la recherche architecturale, urbaine et paysagère*, 30 janvier 2018.

Dulaurans, Marlène. « CIFRE : parcours de compétences d'une thèse annoncée », *Revue française des sciences de l'information et de la communication,* [En ligne], volume *6*, 2015, mis en ligne le 23 janvier 2015, consulté le 23 novembre 2018.

Gaglio, Gérald. « En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat », *Socio-logos,* [En ligne], volume *3*, 2008, mis en ligne le 24 décembre 2008, consulté le 20 avril 2018.

Lahusen, Christian. *Law and lawyers in Brussels' world of commercial consultants*, *EUI Working Papers*, 2008.

Perrin-Joly, Constance. « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS [En ligne], La recherche en actes, Expériences de recherche*, 2010, mis en ligne le 27 décembre 2010, consulté le 19 avril 2018.

Sources documentaires

Documents publics

Institutions européennes

Bulc, Violeta. *The Transport Union – Achievements under Commissioner Bulc 2014-2019.* page consultée le 02 janvier 2023. https://www.ecocivilisation.eu/wp-content/uploads/2020/09/bulc_achievements.pdf.

Commission européenne. Livre vert du 10 décembre 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, COM(97) 678 final, 10 décembre 1997.

Commission européenne. Communication du 13 février 2001 de la Commission au Parlement européenne et au Conseil – Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : un élément déterminant du système de transport en Europe, COM (2001) 35 final, 13 février 2001.

Commission européenne. Proposition modifiée du 19 février 2002 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2002) 101 final, 19 février 2002.

Commission européenne. Communication du 14 novembre 2002 de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil, SEC/2002/1225 final, 14 novembre 2002.

Commission européenne. Communication du 18 octobre 2007 de la Commission européenne sur une politique portuaire européenne, COM(2007) 616 final, 18 octobre 2007.

Commission européenne. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions pour établir une réglementation de l'UE bien affûtée, COM(2012) 746 final, 12 décembre 2012.

Commission européenne. Règlement n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne, 17 juin 2014.

Commission européenne. *Pilotage exemption certificate,* [en ligne], https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/short-sea-shipping/pilotage-exemption-certificates_en, (page consultée le 15 décembre 2022).

Conseil de l'Union européenne. Position commune du 5 novembre 2002 arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 5 novembre 2002.

Conseil de l'Union européenne. Orientation générale du 8 octobre 2014 du Conseil de l'Union européenne concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, 8 octobre 2014.

Cour des comptes européenne. Le recours aux fonds structurels et au fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes : un investissement efficace ?, rapport spécial n°4, 2012.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 10 décembre 1991 dans l'affaire C-179/90 Merci Convenzionali del Porto Di Genova/Gabrielli, 10 décembre 1991.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 17 mai 1994 dans l'affaire C-18/93 Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei piloti dcl porto di Genova, 17 mai 1994.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 9 mars 1999 dans l'affaire C-212/97 Maatschappij Drijvende Bokken BV v Stichting Pensioenfonds voor de Vervoer-en Havenbedrijven, 9 mars 1999.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), Arrêt du 21 septembre 1999 dans l'affaire C-76/96 Albany International BV/Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, 21 septembre 1999.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Arrêt du 21 septembre 1999 dans les affaires jointes C-115/97 à C-117/97 Brentjens' Handelsonderneming BV/Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen, 21 septembre 1999.

Eurostat. *Freight transport statistics - modal split,* [en ligne], https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Freight_transport_statistics_-_modal_split#Modal_split_in_the_EU, (page consultée le 31 octobre 2022).

Parlement européen. Résolution sur le Livre vert de la Commission relatif aux ports et aux infrastructures maritimes (COM(97)0678), 1999.

Parlement européen. Position du Parlement européen arrêtée en première lecture le 14 novembre 2001 en vue de l'adoption de la directive 2003/.../CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 14 novembre 2001.

Parlement européen. Projet de recommandation du 20 février 2003 pour la deuxième lecture relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 20 février 2003.

Parlement européen. Projet de rapport de Georg Jarzembowski du 4 juillet 2005 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, 4 juillet 2005.

Parlement européen. Rapport d'activité sur la codécision et la conciliation - 14 juillet 2009 – 30 juin 2014 (7ème législature), présenté par Gianni Pittella, Alejo Vidal-Quadras et Georgios Papastamkos, vice-présidents chargés de la conciliation.

Parlement européen. Projet de rapport du 13 mai 2015 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports de Knut Fleckenstein, 13 mai 2015.

Parlement européen. Résolution du Parlement européen du 9 septembre 2015 sur la mise en œuvre du livre blanc de 2011 sur les transports : bilan et voie à suivre pour une mobilité durable (P8_TA(2015)0310), 09 septembre 2015.

Parlement européen. *Guide pratique de la procédure législative ordinaire. Comment le Parlement européen colégifère*, novembre 2019, [en ligne], http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/07a35c30-0916-4493-a7da-c879a93d62a0/1189208FR.pdf, (page consultée le 29 mars 2021).

Parlement européen. Rapport d'activité – évolutions et tendances de la procédure législative ordinaire – période du 1er juillet 2014 au 1er juillet 2019 (huitième législature), présenté par Mairead McGuinness, Evelyne Gebhardt, Pavel Telička, vice-présidents chargés de la conciliation, et Cecilia WIKSTRÖM, Présidente de la Conférence des présidents des commissions.

Parlement européen. *Règlement intérieur – 9ème législature*, janvier 2021.

Parlement européen. *Débats en session plénière du* 7 mars 2021, [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-03-07-ITM-014_FR.html, (page consultée le 26 mars 2021).

Parlement européen. Question écrite (P-000087-16) de Philippe De Backer, [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2016-000087_EN.html?redirect, (page consultée le 15 décembre 2022).

Parlement européen. Question écrite (E-009290/2016) de Ramon Tremosa i Balcells, [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-009290_EN.pdf, (page consultée le 27 décembre 2022).

Parlement européen. Question écrite E-000992/2017 de Paloma López Bermejo, [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-000992_EN.pdf, (page consultée le 27 décembre 2022).

Parlement européen. *Députés européens – Gesine Meissner – historique des législatures,* [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/96870/GESINE_MEISSNER/history/7, (page consultée le 02 janvier 2023).

Parlement européen. *Calendrier 2023,* [en ligne], https://www.europarl.europa.eu/sedcms/documents/AGENDA_OUTLINES/590/EP%202023_FR.pdf, (page consultée le 31 octobre 2022).

Service de recherche du Parlement européen. La libéralisation des services portuaires européens : un état des lieux – Briefing, octobre 2014.

Union européenne. Règlement du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime), 7 décembre 1992.

Union européenne. Proposition de directive du 02 octobre 1996 du Conseil modifiant la directive 94/58/CE concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, COM/96/0470 final, 02 octobre 1996.

Union européenne. Proposition de directive du 12 février 2001 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires COM(2001) 35 final, 12 février 2001.

Commission européenne. Communication du 13 février 2001 de la Commission au Parlement européenne et au Conseil – Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : un élément déterminant du système de transport en Europe, COM (2001) 35 final, 13 février 2001.

Union européenne. Directive 2001/23/CE du 12 mars 2001 du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements, 12 mars 2001.

Union européenne. Décision n°1346/2001/CE du 22 mai 2001 modifiant les orientations du réseau transeuropéen de Transport (RTE-T), 22 mai 2001.

Union européenne. Projet commun du 22 octobre 2003 approuvé par le comité de conciliation prévu à l'article 251, paragraphe 4, du traité CE, 22 octobre 2003.

Union européenne. Proposition de directive du 13 octobre 2004 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, COM(2004) 654 final, 13 octobre 2004.

Union européenne. Déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision (article 251 du traité CE), 30 juin 2007.

Union européenne. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée (COM(2010) 494 final), 2010.

Union européenne. Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, 20 novembre 2010.

Union européenne. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (COM(2011) 650 final), 2011.

Union européenne. Proposition de directive du 20 décembre 2011 du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics, COM(2011) 896 final, 20 décembre 2011.

Union européenne. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 26 octobre 2012.

Union européenne. Traité de l'Union européenne, 26 octobre 2012.

Union européenne. Proposition de directive du 20 décembre 2011 du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution des contrats de concession, COM(2011) 897 final, 20 décembre 2011.

Union européenne. Communication du 23 mai 2013 de la Commission européenne, Les ports : un moteur pour la croissance, COM(2013) 295 final, 23 mai 2013.

Union européenne. Proposition de règlement du 23 mai 2013 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, (COM/2013/0296 final), 23 mai 2013.

Union européenne. Règlement (UE) n°1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n°661/2010/UE, 11 décembre 2013.

Union européenne. Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, 26 février 2014.

Union européenne. Réponse de Violeta Bulc du 13 février 2015 à la question écrite de Zigmantas Balčytis du 4 décembre 2014.

Union européenne. *« Conférence avec les partenaires sociaux « Un nouvel élan pour le dialogue social », 5 Mars 2015 - Remarques de clôture du Président Juncker,* [en ligne], https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_15_4607, (page consultée le 18 octobre 2022).

Union européenne. Réponse écrite du 29 avril 2015 de la Commissaire européenne Margrethe Vestager au nom de la Commission.

Union européenne. Communication du 7 décembre 2015 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : une stratégie de l'aviation pour l'Europe, COM(2015) 598 final, 7 décembre 2015.

Union européenne. Réponse écrite de Violeta Bulc du 4 mai 2016 à la question écrite de Inmaculada Rodríguez-Piñero Fernández du 29 février 2016.

Union européenne. Annexe de la Communication du 24 octobre 2017 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Programme de travail de la Commission pour 2018 – Un programme pour une Europe plus unie, plus forte et plus, 24 octobre 2017.

Union européenne. Règlement (UE) 2017/352 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports, 15 février 2017.

Union européenne. Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, 20 mai 2021.

Institutions nationales

Assemblée nationale française. *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale française pour l'Union européenne, sur la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires (COM [2001] 35 final) et présenté par Daniel Paul, député,* 20 décembre 2001.

Assemblée nationale française. *Rapport d'information n°1154 déposé par la commission des affaires européennes sur l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, présenté par Madame Danièle Auroi, et enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale,* 13 juin 2013.

Assemblée nationale française. *Texte adopté n°580. Résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché*

des services portuaires et la transparence financière des ports (COM [2013] 296 final), 6 septembre 2015.

Assemblée nationale française. Q*uestion parlementaire n°3071 d'Estelle Grelier publiée le 14 août 2012 au Journal officiel,* 14 août 2012.

Sénat français. Services des affaires européennes. *La manutention portuaire*, janvier 1998.

Organisations internationales

OIT. Convention n°137 sur le travail dans les ports de 1973.

OIT. Convention n°152 sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires de 1979.

Autres

Ponzano Paolo, Hermanin Costanza et Corona Daniela pour l'Institut Delors. *Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ?*, [en ligne], https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/commission_pouvoir_initiative_ne_fev2012_01.pdf, (page consultée le 6 février 2020).

PwC et Panteia pour la Commission européenne. *Final Report Study aimed at supporting an impact assessment on: "Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU",* juillet 2013.

Groupes et partis politiques

ECR. *The Prague Declaration,* [en ligne], https://ecrgroup.eu/article/the_prague_declaration, (page consultée le 30 octobre 2022).

EPP groupe. *Notre position sur l'économie, le travail et l'environnement,* [en ligne], https://www.eppgroup.eu/fr/ce-que-nous-defendons/nos-positions/economie-travail-et-environnement, (page consultée le 31 octobre 2022).

Euractiv. « Un pas vers des négociations sur l'accès au marché des services portuaires et sur la transparence financière des ports », *Communiqué de presse du groupe ADLE,* [en ligne], http://pr.euractiv.com/pr/step-towards-negotiations-market-access-port-services-and-financial-transparency-ports-138566, (page consultée le 02 janvier 2023).

Open Vld. *Ons libéralisme - Vrijheid en vooruitgang voor elke mens,* [en ligne], https://www.openvld.be/ons_liberalisme, (page consultée le 31 octobre 2022).

Vozemberg, Elissavet. *Biographie,* [en ligne], http://vozemberg.gr/cv/, (page consultée le 26 mars 2021).

Organisations syndicales

ETF. *Position d'ETF sur la nouvelle Proposition de Directive relative à l'accès au marché des services portuaires*, Bruxelles, 13 juin 2005.

ETF. « ETF concerned about European Commission's proposals on port policy », *European Transport workers Federation – News, [en ligne],* https://www.etf-europe.org/etf-concerned-about-european-commissions-proposals-on-port-policy/ (page consultée le 13 octobre 2022).

ETF. « ETF adopts its position on Port Services Regulation », *European Transport workers Federation – News,* [en ligne], https://www.etf-europe.org/etf-adopts-its-position-on-port-services-regulation/, (page consultée le 13 octobre 2022).

ETF. « ETF presents opinion on port liberalisation in public hearing », *European Transport workers Federation – News,* [en ligne], https://www.etf-europe.org/etf-presents-opinion-on-port-liberalisation-in-public-hearing/, (page consultée le 13 octobre 2022).

ETF. *EP to resume discussion on PSR after European elections,* [en ligne], https://www.etf-europe.org/ep-to-resume-discussion-on-psr-after-european-elections/, (page consultée le 18 octobre 2022).

ETF. *Report from the General Secretary n°9,* [en ligne], https://www.etf-europe.org/resource/report-from-the-general-secretary-june-2013-feb-2014/, (page consultée le 18 octobre 2022).

ETF. *ETF and ITF support fightback over potential change to Spanish port recruitment,* [en ligne], https://www.etf-europe.org/etf-and-itf-support-fightback-over-potential-change-to-spanish-port-recruitment/, (page consultée le 02 janvier 2023).

ETF. *European Commission sends notice on organisation of port labour in Belgium,* [en ligne], https://www.etf-europe.org/european-commission-sends-notice-on-organisation-of-port-labour-in-belgium/, (page consultée le 02 janvier 2023).

ETF. "Seafarer and Docker union leaders warn European Commission over euro ports plans", *European Transport workers Federation – News,* [en ligne], https://www.etf-

europe.org/seafarer-and-docker-union-leaders-warn-european-commission-over-euro-ports-plans/, (page consultée le 13 octobre 2022).

ETF, *The European Transport Workers' Federation represents over 5 million transport workers in 41 countries*, [en ligne], https://www.etf-europe.org/, (page consultée le 25 octobre 2022).

IDC. *IDC statement*, Marseille, 23 septembre 2001.

ITF. *Pavillons de complaisance*, [en ligne], https://www.itfglobal.org/fr/sector/seafarers/pavillons-de-complaisance, (page consultée le 25 octobre 2022.

ITF. *Un pavillon « complaisant » pour esquiver la loi*, [en ligne], https://www.itfglobal.org/fr/sector/seafarers/pavillons-de-complaisance#:~:text=Que%20sont%20les%20pavillons%20de,des%20salaires%20d%C3%A9risoires, (page consultée le 18 octobre 2022).

Marges, Kees. *ITF Dockers' Section Secretary. email to all European affiliates*, 28 February 2002.

Marges, Kees. "Substandard ports? No!", *KM/al/28-8europarl*, 28 août 2001.

Organisations du secteur portuaire

Carlier, Manual. *Position of the European shipowners on the Green Paper. Proceedings of the Conference on the Green Paper on Sea Ports and Maritime Infrastructure, Future Prospectives for European Sea Ports*, Barcelona, 1998.

Casanova, Jean-Philippe. *Union européenne et services portuaires,* [en ligne], http://www.ifmer.org/assets/documents/files/revues_maritime/509/3-UE-et-services-portuaires.pdf, (page consultée le 2 juin 2022).

EBA, EMPA, ESPO, ETF et FEPORT. *Vote in Plenary about Ports regulation: Port Stakeholders' organizations request MEPs to vote "en bloc" for the compromise text*, [en ligne], https://www.feport.eu/2014-11-18-12-05-27/news/news/240-vote-in-plenary-about-ports-regulation-port-stakeholders-organizations-request-meps-to-vote-en-bloc-for-the-compromise-text, (page consultée le 29 mars 2021).

ECSA. "Proposed Directive II on Market Access to Port Services", *Newsletter*, n°4, Bruxelles, 2005.

ESCA. *European ports policy – submission by ECSA*, 27 juin 2007.

ECSA. *ECSA initial views on the EU Port Policy proposals,* [en ligne], https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_initial_views_on_the_EU_port_policy_proposals_-_June_2013.pdf, (page consultée le 13 octobre 2022).

ECSA. *ECSA input for the TRAN Committee discussion of 5 May 2015,* [en ligne], https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/2015-05-05%20Ports%20Regulation%20-%20ECSA%20input%20debate%20TRAN.pdf, (page consultée le 13 octobre 2022).

ECSA. *European ports policy – ECSA position paper,* [en ligne], https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/EUROPEAN_PORTS_POLICY_-_ECSA_POSITION_PAPER.pdf, (page consultée le 13 octobre 2022).

ECSA et ESC. *Regulatory Framework on Port Services. Principles to be used as a basis*, Communiqué de presse répertorié sur le site http://www.europeanshippers.com, 25 mai 2001, Bruxelles, décembre 1998.

ESC. *ESC Welcomes Council Common Position On Port Service Directive*, Communiqué de presse, Bruxelles, 20 juin 2002.

ESC. *EU Proposed Directive on Market Access to Port Services - Proposed Amendments to the Directive*, Communiqué de presse, Bruxelles, 24 août 2001.

ESC. *Reinforcing Quality Service in Sea Ports: a key for European Transport. The European Shippers' Council Response on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Bruxelles, 25 mai 2001.

ESPO. *Accès au marché des services portuaires, Document approuvé par l'assemblée générale de l'ESPO*, La Valette (Malte), 28 avril 2005.

ESPO. *Annual report 2004,* [en ligne], https://www.espo.be/media/espopublications/annualreport2005.pdf, (page consultée le 17 décembre 2022).

ESPO, *ESPO News Plus, volume 10.26*, 7 octobre 2004.

ESPO. *European port governance, Report of an enquiry into the current governance of european seaports, the ESPO fact finding report, revised and enlarged in 2010, prepared by Patrick Verhoeven,* [en ligne], https://www.espo.be/media/espopublications/espofactfindingreport2010.pdf, consulté le 01 novembre 2022.

ESPO. *Position on the European Commission's Communication "Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A Key for European Transport", Position adopted by the General Assembly*, Oslo, 8 juin 2001.

ETA. ETA response to the Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports, [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/10/ETA_response_draft-Reg-port-services_repFleckenst_2013_Final_201312171.pdf, (page consultée le 13 octobre 2022).

ETA. *Position paper of the European Tugowners Association on communication (COM (2013) 295 final and regulation (COM (2013) 296 final on ports policy,* [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/10/ETA_positionpaper_portspolicy_2013_Final_20130719.pdf, (page consultée le 13 octobre 2022).

ETA. EU ports policy – Draft Regulation on market access to port services and financial transparency of ports, [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/11/ETA-Position-Port-Policy-2014.pdf, (page consultée le 13 octobre 2022).

ETA. *Draft EU Ports Regulation is in breach of fundamental principles of EU law,* [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/10/Position-Adoption-Draft-Regulation-on-Port-Services-2016.pdf, (page consultée le 13 octobre 2022).

ETA. *ETA position on the Draft Regulation on Port Services to be voted upon in the EP,* [en ligne], https://eurotugowners.com/wp-content/uploads/2017/11/Position-Draft-Regulation-on-Port-Services-2016.pdf, (page consulté le 13 octobre 2022).

FEPORT. *Feport position on proposed port services directive*, 13 juin 2001.

Presse

France 3 Haute-Normandie. *Le Havre : lamaneurs et remorqueurs vont-ils bloquer le port ?*, [en ligne], https://france3-regions.francetvinfo.fr/normandie/pays-caux/havre/havre-lamaneurs-remorqueurs-vont-ils-bloquer-port-843101.html, (page consultée le 17 octobre 2022.

L'antenne, les transports au quotidien. *Remorquage : les fédérations de navigants CGT demandent la position du gouvernement*, [en ligne], https://www.lantenne.com/Remorquage-Les-federations-de-navigants-CGT-demandent-la-position-du-gouvernement_a27057.html, (page consultée le 17 octobre 2022).

La Dernière Heure/Les sports (DH/Les Sports+). *Dockers belges en grève*, [en ligne], https://www.dhnet.be/actu/economie/2002/06/07/dockers-belges-en-greve-CUTOC2H5KBA7NB3KEICUL4JOAM/, (page consultée le 02 janvier 2023).

La Libre. *Inquiétudes face à la grève*, [en ligne], https://www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/2003/09/11/inquietudes-face-a-la-greve-O5EWH2EBRJE2FE57MQZEGMWA74/, (page consultée le 02 janvier 2023).

Le Figaro. *Remorquage : menace de grève*, [en ligne], https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/05/01/01011-20080501FILWWW00047-remorquage-menace-de-greve.php, (page consultée le 27 décembre 2022).

Le Figaro. *Ports/remorquage : grève annulée*, [en ligne], https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/05/02/01011-20080502FILWWW00296-portsremorquage-greve-annulee.php, (page consultée le 27 décembre 2022).

Le Figaro Économie. *Les eurodéputés font échouer la libéralisation des ports*, 21 novembre 2003.

Le Marin. *Remorquage : la CFE-CGC monte au créneau*, [en ligne], https://lemarin.ouest-france.fr/secteurs-activites/shipping/23220-remorquage-la-cfe-cgc-monte-au-creneau, (page consultée le 17 octobre 2022).

Le Monde. Important mouvement de grève dans les ports et docks européens, [en ligne], https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/03/10/important-mouvement-de-greve-dans-les-ports-et-docks-europeens_312405_1819218.html, (page consultée le 02 janvier 2023).

Le Monde. *Strasbourg rejette la libéralisation des activités portuaires*, [en ligne], https://www.lemonde.fr/europe/article/2003/11/24/strasbourg-rejette-la-liberalisation-des-activites-portuaires_343097_3214.html, (page consultée le 02 janvier 2023).

Mer et Marine, l'actualité maritime. Règlement portuaire : le remorquage ne veut pas être oublié, [en ligne], https://www.meretmarine.com/fr/content/reglement-portuaire-le-remorquage-ne-veut-pas-etre-oublie, (page consultée le 17 octobre 2022).

Politico Europe. *Spain backs port reform, but dockers fear for their jobs,* [en ligne], https://www.politico.eu/article/spains-lawmakers-back-new-attempt-at-eu-mandated-port-liberalization/, (page consultée le 11 janvier 2021).

Politico Europe. *Spanish dockers rebel over EU port liberalization,* [en ligne], https://www.politico.eu/article/spanish-dock-workers-rebel-over-eu-port-liberalization/, (page consultée le 11 janvier 2021).

Smets, Isabelle. « Cinq fois où le Parlement européen a fait la différence » - *Contexte – Pouvoirs,* [en ligne], https://www.contexte.com/article/pouvoirs/cinq-fois-ou-le-parlement-europeen-a-fait-la-difference_100932.html, (page consultée le 13 octobre 2022).

Annexes

Liste des entretiens semi-directifs conduits

	Fonction pendant les négociations de la proposition du règlement « services portuaires »	Date de l'entretien	Type d'entretien
1	Fonctionnaire de la Commission européenne	10 mars 2017	Physique Bureau du fonctionnaire à la Commission européenne (Bruxelles)
2	Assistant parlementaire d'un député européen néerlandais du groupe PPE membre de la Commission TRAN	14 mars 2017	Physique Café situé sur la place de Luxembourg (Bruxelles)
3	Assistante parlementaire d'un député européen allemand du groupe S&D membre de la commission TRAN	23 mars 2017	Physique Bureau du député européen au Parlement européen (Bruxelles)
4	Conseillers politiques du groupe Verts/ALE	27 mars 2017	Physique Salle de réunion du groupe Verts/ALE au Parlement européen (Bruxelles)[1544]
5	Représentant d'intérêts (junior lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires ») à Bruxelles d'une organisation nationale du secteur portuaire	4 avril 2017	Physique Salle de conférence du cabinet de lobbying[1545] du représentant d'intérêts (Bruxelles)
6	Assistant parlementaire d'une députée européenne française du groupe S&D membre de la commission TRAN	6 avril 2017	Physique

[1544] En amont de l'entretien, Hana Rihovsky ne m'a pas prévenue de la participation de Paul Beeckmans à l'entretien semi-directif.

[1545] À la date de l'entretien, l'enquêté a changé de cabinet de lobbying, et opéré un transfert de Paris à Bruxelles.

			Bureau de la députée européenne au Parlement européen (Bruxelles)
7	Conseiller « affaires maritimes » de la représentation permanente auprès de l'Union européenne de l'un des États membres assurant la Présidence du Conseil lors des négociations de la proposition du règlement « services portuaires »	12 avril 2017	Physique Salle de réunion à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne (Bruxelles)
8	Fonctionnaire de la Commission européenne à la retraite	17 mai 2017	Physique Café d'un hôtel (Bruxelles)[1546]
9	Représentant d'une organisation syndicale française	26 juin 2017	Physique Bureau du cabinet de lobbying dans lequel nous travaillons (Bruxelles)
10	Fonctionnaire de la Commission européenne membre du cabinet de Siim Kallas, Commissaire européen chargé des Transports (2009-2014)	27 juin 2017	Physique Bureau de la fonctionnaire à la Commission européenne (Bruxelles)
11	Secrétaire générale d'une association européenne du secteur portuaire	27 juin 2017	Physique Bureau de la secrétaire générale (Bruxelles)
12	Secrétaire politique d'une association européenne du secteur des transports	11 septembre 2017	Physique Salle de conférence de l'association européenne (Bruxelles)
13	Représentante d'intérêts (consultante externe)	9 octobre 2017	Physique Café (Lyon)
14	Chargée des affaires économiques et européennes d'une organisation française du secteur portuaire	23 octobre 2017	Physique Salle de conférence de l'organisation nationale (Paris)
15	Fonctionnaire de la Commission européenne	27 octobre 2017	Physique Bureau du fonctionnaire à la Commission européenne[1547] (Bruxelles)

[1546] À la date de l'entretien, l'enquête est à la retraite.

[1547] Avant l'entretien, et à la demande de l'enquêté, je lui ai envoyé une grille d'entretien.

16	Délégué général d'une organisation française du secteur portuaire	12 décembre 2017	Physique Restaurant à Bruxelles (Bruxelles)
17	Directrice chargée du transport maritime et de la politique commerciale d'une association européenne du secteur portuaire	8 mars 2018	Téléphonique Bureau de la représentante d'intérêts[1548] (Bruxelles)
18	Assistante parlementaire d'une députée européenne allemande du groupe ADLE	18 avril 2018	Physique Café situé sur la place de Luxembourg (Bruxelles)
19	Secrétaire général d'une association européenne du secteur portuaire	19 décembre 2018	Physique Bureau du secrétaire général (Bruxelles)
20	Directeur de la stratégie d'une autorité portuaire	18 janvier 2019	Téléphonique
21	Fonctionnaires d'un Etat membre	8 février 2019	Physique Bureau des fonctionnaires (Paris)
22	Responsable du développement et de la coordination de la politique environnementale d'une autorité portuaire	15 février 2019	Physique Salle de réunion dans les locaux de l'autorité portuaire
23	Secrétaire générale d'une association européenne du secteur portuaire	19 mars 2019	Physique Bureau de la secrétaire générale (Bruxelles)

Propositions législatives de la Commission rejetées

Année	Propositions législatives	Circonstances	Etape de la procédure

[1548] L'entretien se fait dans un quiproquo. Alors que je m'annonce à la secrétaire de l'association européenne mon rendez-vous avec l'enquêtée, elle m'apprend que celle-ci est en congé maternité. Alors que je sollicite dans ma demande d'entretien un rendez-vous physique, l'enquêtée n'a pas demandé de rendez-vous téléphonique. Par conséquent, je conduis un entretien téléphonique avec l'enquêtée depuis son bureau.

1994	Proposition de directive relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale COM (1992) 247	Problème lié à la comitologie	Absence d'accord en comité de conciliation
1995	Proposition de directive relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques COM (1988) 496	Rejet par 240 voix contre, 188 pour et 23 abstentions	Rejet du projet commun
1998	Proposition de directive modifiant la directive 93/6/ CEE relative à l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit et la directive 93/22/CEE relative aux services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières COM (1995) 360	Problème lié à la comitologie : le Parlement préconisait un comité de gestion, tandis que le Conseil était en faveur d'un comité de réglementation	Absence d'accord en comité de conciliation
2001	Proposition de directive relative au droit des sociétés en matière d'offres publiques d'achat COM (1995) 655	Vote à égalité de voix : 273 pour, 273 contre et 22 abstentions	Rejet du projet commun
2003	Proposition de directive relative à l'accès au marché des services portuaires COM (2001) 35	Le Parlement rejette l'accord interinstitutionnel en séance plénière par : 229 voix en faveur du rejet, 209 contre et 16 abstentions.	Rejet du projet commun
2005	Proposition de directive relative à la brevetabilité des inventions mises en œuvre par ordinateur COM (2002) 92	Rejet par : 648 voix pour, 14 contre et 18 abstentions	Rejetés en 2ème lecture
2006	Proposition de directive relative à l'accès au marché des services portuaires COM (2004) 0654	Rejet de la proposition de la Commission par 532 voix en faveur des amendements de rejet, 120 contre et 25 abstentions.	Rejet en 1ère lecture La Commission retire sa proposition le 17 mars 2006
2009	Proposition de directive modifiant la directive 2003/ 88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail COM (2004) 607	Le blocage concernait trois aspects de la directive : la clause de non-participation (« opt-out »), le temps de garde, et la question des contrats multiples	Absence d'accord en comité de conciliation

2011	Proposition de règlement sur les Nouveaux aliments (abrogation du règlement (CE) nº 258/97)	Le comité de conciliation n'est pas parvenu à un accord sur la question du clonage	Absence d'accord en comité de conciliation