

RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK
REVIEW OF BELGIAN POLITICAL SCIENCE INSTITUTE

SOMMAIRE - INHOUD

Le Fonds Robert J. Lemoine	5- 6
De managers en het management : beleid tussen politiek en technologie, door Theo LEFEVRE (†)	7- 18
Pareto et le pouvoir, par J. FREUND	19- 32
Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six, par Dusan SIDJANSKI et Ural AYBERK.	33- 62
Rationalité et irrationalité politique : les contra- dictions de l'Unité Populaire chilienne, par Jacques ZYLBERBERG	63- 88
The multi-national state, by Susan Hattis ROLEF	89-116
Plaidoyer pour une autre constitution, par Bernard REMICHE et Charles-Etienne LAGASSE	117-132
De macht der staten, door Guy TEGENBOS	133-160
Defining « Ideology » — A reformulation, by D.A. STRICKLAND	161-178
Informations	179-180

Bilan des groupes et du processus de décision dans la communauté des six *

par Dusan SIDJANSKI, professeur
et Ural AYBERK, assistant,

Département de Science politique,
Université de Genève.

★

Introduction : cadre conceptuel.

Pour l'ensemble de nos travaux sur les groupes européens et communautaires, nous avons utilisé dès 1962 le *cadre conceptuel* suivant qui repose sur deux aspects essentiels, la nature et la dimension d'activité ou d'influence des groupes (1) :

1. *Groupe communautaire par nature* (membres appartenant aux six — à présent neuf — pays européens, champ d'action de dimension communautaire, centre de commandement localisé dans la Communauté qui a pour objectif ou pour effet de peser sur la politique ou sur les activités économiques et sociales au niveau communautaire.

2. *Groupe national par nature* qui consacre une partie de ses ressources à des objectifs ou activités d'ampleur européenne et possède dans la Communauté un centre de commandement propre à ce compartiment d'action.

* Ce bref bilan est fondé sur une série de travaux entrepris dès 1960 par Dusan Sidjanski et Jean Meynaud : *Science politique et intégration européenne*, Institut d'Etudes européennes, Genève, 1965 ; *L'Europe des Affaires*, Rôle et structure des groupes, Paris, Payot, 1967 ; *Les Groupes de pression et la Coopération européenne*, Paris, Fondation nationale des Sciences politiques, 1968, *Verso Europa Unita*, gruppi di promozione, Milan, Ferro Edizioni, 1968 ; *Les Groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1971. Ces recherches ont été poursuivies d'une manière systématique au Département de Science politique où nous avons constitué un fichier sur ordinateur des groupes communautaires grâce à la subvention de la Direction générale de Presse et Information ; ce fichier a fait l'objet récemment d'un premier rapport, *Analyse structurelle des groupes communautaires*, présenté au Colloque de Mannheim, 12-18 avril 1973.

(1) J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, « Les Groupes européens », in *Science politique et intégration européenne*, Genève, Institut d'Etudes européennes, 1965, pp. 58-81.

Notre objet ici, ce sont les *organisations professionnelles communautaires* dans la Communauté des Six, celle des neuf étant trop récente et en pleine transformation pour autoriser davantage qu'une simple esquisse de quelques tendances.

I. Evolution structurelle des groupes communautaires.

1. La formation des groupes communautaires.

La Commission ne s'est pas contentée d'agir par son poids propre comme centre de préparation et de mise en application des politiques communautaires. D'autant plus qu'elle ne dispose pas de soutiens politiques et fonde son pouvoir principalement sur le traité, la confiance des Etats membres et surtout sa compétence. Soucieuse de trouver des appuis, elle a dès le début joué la carte des organisations professionnelles. La politique de la Commission en cette matière peut être définie en peu de mots. Elle consiste pour l'essentiel à réserver la prérogative de la consultation et des rapports permanents aux seuls organismes constitués à l'échelon communautaire. Ainsi, en principe, la Commission ne traite-t-elle ni avec les confédérations et fédérations nationales, ni avec les organisations fondées sur un plan plus vaste que la Communauté.

Il suffit de rappeler qu'entre 1958 et 1961, en trois ans, il a été créé plus de la moitié des groupes communautaires existant actuellement, c'est-à-dire 160 sur 320. Sans doute la Commission ne se refuse-t-elle pas à prendre connaissance des points de vue exprimés par tous ces groupes et il est arrivé qu'elle entre en contact direct avec certains d'entre eux. Pour avoir le statut d'interlocuteur régulier, les groupes communautaires doivent satisfaire à deux exigences : une représentativité pour l'ensemble de la CEE, c'est-à-dire une représentation valable dans chaque pays, sauf pour les activités à implantation partielle et une autonomie suffisante. De telles règles, non codifiées juridiquement mais appliquées avec fermeté et continuité, ne pouvaient manquer d'encourager, voire de rendre indispensable, la formation d'un appareil d'intervention collective au niveau communautaire. Il est donc utile d'exposer brièvement les raisons qui ont conduit la Commission à prendre une telle option. L'un des mobiles les plus évidents de cette préférence est que les autorités communautaires estiment avoir besoin de connaître le point de vue des milieux intéressés et de bénéficier de leur expérience pour l'élaboration de leur programme et la préparation de leurs dossiers. Autre motif de cette attitude : le refus de jouer le rôle d'arbitre entre

les positions ou revendications des groupes nationaux, d'où l'obligation faite à ceux-ci de se rassembler et de présenter des points de vue communs. La Commission juge le concours des groupes indispensable non seulement pour lui fournir des détails ou précisions techniques, mais aussi pour faire connaître le sens et la portée des problèmes communautaires ; elle espère que les groupes éclaireront leurs membres sur les problèmes de l'intégration et chercheront à préparer les consentements. En bref, le souci de la Commission est d'utiliser ce réseau de groupes pour renforcer la solidarité européenne et lui donner une forme organique qui a fait ses preuves lors de la crise de juin 1965 par les prises de position des organisations professionnelles sur le plan national ou communautaire (2).

2. Chronologie de la formation des groupes communautaires.

Considérons à ce propos l'ensemble de 308 groupes qui figure dans notre fichier. Nous connaissons la date exacte de la création de 298 groupes dont les constitutions s'étalent de 1950 à 1970. Pour donner un aperçu aussi complet que possible de l'évolution chronologique de ce réseau important, nous avons établi un tableau (voir annexe) mettant en parallèle les dates importantes de la construction européenne et l'évolution de la création des groupes communautaires (3).

D'après ce tableau chronologique, nous constatons qu'il existe un parallélisme assez étroit entre la mise en application des différentes dispositions du Traité de Rome et la création des nouveaux groupes communautaires. Dans l'agriculture notamment, on observe une relation directe entre la Conférence de Stresa qui jette les premières bases de la politique agricole commune et la mise sur pied d'organisations agricoles dont le COPA. Au cours de la période de l'élaboration de la politique agricole allant de 1959 jusqu'au début de 1962, les organisations agricoles poursuivent leur développement soit par l'institution de sections spécialisées du COPA en 1959, soit par la création de quelques groupements nouveaux en 1960. Le parallélisme est évident entre les possibilités d'être consultés lors de la préparation de cette politique commune et l'établissement des groupements agricoles au niveau communautaire. Mais son organisation est postérieure à celle des secteurs industriels et des services. Ce rythme de création s'est considérablement ralenti dès 1964, et après 1968 il semble atteindre

(2) J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, *op. cit.*, pp. 346-410.

(3) Voir le rapport présenté à Mannheim entre les 12 et 18 avril 1973 par U. AYBERK, M. SLIWINSKI, J. NICOLA sur *L'Analyse structurelle des groupes communautaires*.

un seuil de saturation. Après 1965, on assiste surtout à la création de groupes très spécialisés. Par ailleurs, la crise de la même année touche profondément ce réseau organique constitué autour de la Communauté; pendant la durée de cette crise, c'est-à-dire pendant plus de sept mois, aucun nouveau groupe n'est créé; c'est seulement après les accords de Luxembourg que quelques nouveaux groupes apparaissent.

Enfin, l'organisation des secteurs et l'organisation même des branches spécialisées à l'intérieur d'un même secteur varient considérablement. Dans certains cas, on met en place d'abord l'organisation centrale et ensuite les sections spécialisées. Ce fut le cas pour l'UNICE et pour la COPA; en revanche, dans l'exemple du Comitextil c'est l'inverse qui s'est produit: ce sont les sections spécialisées qui précèdent la création du groupement de coordination.

En conclusion, à mesure que la CEE a couvert de nouveaux domaines d'activité et élaboré des réglementations communautaires, nous assistons à la création systématique de nouveaux groupements dans les secteurs correspondants.

3. Distribution géographique des groupes communautaires.

Les sièges sociaux des groupes communautaires se répartissent géographiquement d'une façon très disproportionnée. Ainsi avant l'entrée en fonction de la CEE, parmi les groupes constitués, nous constatons que la majorité avait leur siège à Bruxelles et plus de 25 % avaient leur siège à Paris. Actuellement, plus de 90 % des groupes communautaires (290 sur 308) ont leur siège dans un triangle passant par Amsterdam, Francfort et Paris et plus de 50 % des groupes CEE ont leur siège à Bruxelles. Cette forte concentration géographique des sièges sociaux dans une surface relativement réduite est une tendance persistante. Non seulement les groupes communautaires nouvellement créés choisissent leur siège social dans ce triangle défini, mais aussi les anciens transfèrent leur siège à l'intérieur de ce centre. D'après ce tableau nous constatons que la Belgique et la France sont favorisées en ce qui concerne les sièges des groupes communautaires. Les autres pays, hormis peut-être la RFA sont considérablement défavorisés. La position de l'Italie dans cette optique nous paraît assez singulière. Le nombre des groupes communautaires installés dans les autres pays des Six est resté stationnaire ou il a progressé; en revanche, dans le cas de l'Italie, il a marqué un recul assez net, le recul étant dû en grande partie à des transferts de sièges sociaux.

Sans contester que les promoteurs des groupes communautaires aient pu s'intéresser aux commodités juridiques et fiscales offertes par certains pays aux groupes extra-nationaux, nous pensons que dans la grande

majorité des cas d'autres facteurs sont intervenus avec sans doute un poids plus considérable.

Plusieurs de ces facteurs relèvent de soucis de bonne gestion administrative: ainsi choix d'une ville d'accès commode pour la majorité des membres ou ayant une vieille expérience pratique de l'activité

Répartition géographique des groupes communautaires selon le lieu des sièges entre 1968 et 1970*

Pays	1968		1970	
	Nombre	%	Nombre	%
BE	151	53,6	161	52,3
FR	56	27,1	87	28,2
D	31	11	40	12,9
NL	13	4,6	13	4,2
I	9	3,2	6	1,9
Lux	1	0,3	1	0,3
CEE	281	99,8	308	99,8

(*) Les informations concernant l'année 1968 se trouvent dans l'ouvrage de Meynaud-Sidjanski: *Les Groupes de pression dans la Communauté européenne*, « op. cit. », pp. 442-445.

considérée. On ne doit pas négliger le jeu des influences personnelles car, en certaines circonstances, l'acquisition d'un siège peut valoir au pays et, plus encore sans doute, au groupe national correspondant quelque élément de prestige ou quelque supplément d'autorité. L'agrément respectif des villes n'est pas toujours un argument négligeable aux yeux d'hommes appelés à s'y rencontrer de façon régulière. Enfin, bien entendu, les promoteurs tiennent compte de la localisation des pouvoirs et services officiels auprès desquels le groupe est censé intervenir pour effectuer sa mission de la manière la plus efficace. Cette motivation est parfois inscrite dans les statuts: ainsi fixation d'un siège provisoire jusqu'au moment où sera arrêté de manière définitive celui des Communautés européennes.

Sans permettre une pondération de type statistique, l'analyse de la distribution effective des sièges va nous donner quelques indications sur la portée respective de ces différents mobiles.

4. Domaines et intérêts couverts par les groupes communautaires.

Les groupes communautaires constitués jusqu'à fin 1970 se répartissent essentiellement dans trois domaines d'activité communautaire, d'une façon inégale. Sur 308 groupes communautaires, 24 se trouvent dans le secteur agricole qui comprend les producteurs agricoles et les coopératives agricoles; 161 dans le secteur industriel qui couvre essentiellement l'alimentation, l'industrie des jus de fruits et de légumes,

des boissons et des produits laitiers, industries de conserves, des textiles, de la chimie, de la métallurgie, du bois et du papier, du matériel de transport, etc. ; 123 dans les services qui couvrent le secteur commercial, les professions libérales, l'artisanat, les consommateurs, etc. En pourcentage d'après les grands secteurs d'activité économique, 52 % des groupes communautaires appartiennent au secteur industriel, 40 % au secteur des services et 7,8 % au secteur agricole.

CE	Agriculture	Industrie	Services
Parts des secteurs dans le PIB % en 1969	6,6 %	44,9 %	48,4 %
% des groupes communautaires par secteur (1970)	7,8 %	52,2 %	40 %

Sources : **Rapport sur la capacité concurrentielle de la CEE**, en 2 vol., novembre 1972, vol. 1, p. 47.

Politique industrielle de la CE, mémorandum de la Commission au Conseil, Bruxelles, 1970, p. 49.

Le tableau ci-dessus, qui montre certains décalages entre l'apport de chaque secteur au PIB en % et les groupes constitués dans chaque secteur en %, devient plus parlant à la lumière du tableau figurant à la page suivante où nous avons reproduit la création des groupes par secteur et par année.

L'agriculture est le secteur le plus intégré et proportionnellement le mieux couvert sur le plan communautaire ; il est relativement peu subdivisé comme d'ailleurs au niveau national, fait qui explique en bonne partie le pourquoi du nombre restreint d'organismes professionnels dans ce domaine. D'autres raisons s'ajoutent à cette explication : le démarrage tardif de la politique agricole commune et le conservatisme bien connu des milieux agricoles.

L'industrie est directement concernée par la réalisation de l'Union douanière au sein des Six. De plus, c'est le secteur à forte division verticale où le regroupement et la collaboration entre différents pays — entreprises et groupes d'entreprises — existaient avant la création de la CEE. C'est une des raisons pour lesquelles les industriels des Six disposent du réseau d'organismes le plus ample, sur le plan communautaire. Par ailleurs leur organisation structurelle répond, au niveau communautaire notamment, à un impératif. Il s'agit de la forte poussée de la réglementation communautaire que l'on observe dans ce domaine. On constate par conséquent un effort marqué d'organisation de ce

secteur dès l'entrée en vigueur de la CEE. Entre 1958 et 1963 seulement, 115 groupements y ont été constitués.

En matière d'organisation, le secteur des services avait une légère avance temporelle sur les deux autres secteurs. En d'autres termes, ce secteur avait commencé à s'organiser bien avant l'entrée en vigueur du Traité de Rome. De plus, dans le domaine commercial, l'habitude de collaboration existait depuis longtemps. Mais la mise à exécution tardive des dispositions communautaires sur les services, malgré le

Création des groupes communautaires par année et par secteur d'activité

Année Secteur	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Agriculture	—	—	—	—	—	—	1	—	3	7	3
Industrie	—	—	—	2	2	1	2	9	23	45	15
Services	2	—	—	3	1	1	—	3	20	19	25
Totaux	2	—	—	5	3	2	3	12	46	71	43

Année Secteur	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	To-taux
Agriculture	3	2	2	1	—	1	1	—	—	—	24
Industrie	13	12	7	7	3	2	4	8	1	—	156 (*)
Services	9	7	9	3	6	3	3	3	—	1	118 (**)
Totaux	25	21	18	11	9	6	8	11	1	1	298

(*) Dans le secteur industriel, il existe 5 groupes dont nous ne connaissons pas la date de création.

(**) Dans le secteur des Services, il existe 5 groupes dont nous ignorons la date de création.

dynamisme de ce secteur, n'a pas permis de combler le retard que celui-ci avait accumulé au cours des premières années suivant la création de la CEE. Autrement dit, ce secteur qui promet, dans la CEE, une évolution plus spectaculaire dans les années à venir, est, pour le moment, le secteur le moins réglementé chez les Six et partant relativement peu structuré.

Trois orientations essentielles se dégagent quant à la nature et à l'ampleur des intérêts couverts par les groupes communautaires (4). Il s'agit de la prépondérance des intérêts professionnels, de la diversité et de l'inégalité de la couverture selon les domaines et de la supériorité des intérêts de type vertical sur les préoccupations horizontales. Les

(4) Voir le détail dans J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 410 et s.

groupes qui représentent et défendent les intérêts de catégories déterminées (professionnelles ou extraprofessionnelles) sont plus structurés que les groupes qui se vouent à la promotion d'une cause. Par ailleurs le passage du plan national au niveau communautaire ne s'est pas effectué avec la même ampleur ni le même esprit pour tous les domaines professionnels, d'où l'existence de plusieurs déséquilibres au sein de l'appareil des groupes communautaires et décalage d'un domaine à l'autre. Certaines différences résultent sans doute de la faible influence de l'intégration dans le domaine professions libérales, tandis que d'autres expriment une certaine impuissance des intéressés à tenir compte de la dimension européenne, artisanat par exemple. En outre, nous remarquons que les intérêts verticaux constituent un trait caractéristique des groupes communautaires. Ainsi les groupes constitués sur la base d'un intérêt de spécialité, les fédérations industrielles par branches et les groupes agricoles par produits sont des exemples typiques de cette catégorie. En revanche, le regroupement communautaire des syndicats ouvriers est encore largement dominé par des structures confédérales qui témoignent de leur faiblesse relative. En effet, contrairement au parallélisme entre structures patronales et structures syndicales que l'on observe au plan national, le syndicalisme communautaire accuse un certain retard sur les structures verticales déjà sensiblement développées par branches, par secteurs et par sous-secteurs. A l'heure du bilan à Six, on compte seulement une dizaine d'organismes correspondant aux fédérations nationales. Parmi ces organismes ou comités affiliés aux syndicats libres figurent notamment : le Groupe des travailleurs agricoles et la Commission des ouvriers du bâtiment et du bois constitués en 1958, le Comité syndical des transports formé en 1962, le Comité européen des syndicats métaux créé en 1963, puis transformé en Fédération Européenne des Métallurgistes en 1971, le Comité des syndicats du textile et le Comité des cadres et employés fondés en 1964.

Il en ressort que ce clivage important entre patronat et travailleurs se caractérise au plan communautaire par un déséquilibre des structures en présence au dépens des travailleurs. Ceux-ci, en effet, ne se sont pas encore dotés de structures efficaces qui soient susceptibles de faire contrepoids aux organisations patronales communautaires, tout en épousant les reliefs et les subdivisions.

5. Représentation des groupes nationaux dans les groupes communautaires.

La représentation des groupes nationaux au niveau communautaire nous paraît un bon indicateur de l'intérêt manifesté par les groupes

à l'égard de la participation des groupes communautaires au processus de décision.

Les taux moyens de représentation des groupes nationaux au niveau communautaire sont très divers : les groupes français sont les mieux représentés globalement avec une moyenne de 98,9 % suivis de près par les groupes allemands avec un taux de représentation de 96,6 %. Les groupes belges occupent la troisième place avec une moyenne de 93,7 %, suivis par les Néerlandais avec un taux moyen de représentation de 92,3 %, les groupes italiens viennent en cinquième position avec une moyenne de 89 %, ceux du Luxembourg arrivent en dernière position avec une moyenne de 48,1 %.

Si nous examinons brièvement la représentation des groupes nationaux au niveau communautaire par grand secteur d'activité, nous constatons que la situation varie considérablement d'un secteur à l'autre.

Les groupes français sont les mieux représentés dans le secteur industriel et agricole avec un taux de 100 %. Les groupes industriels allemands occupent une deuxième place avec une moyenne de 99,3 % et sont suivis par les groupes industriels belges avec une moyenne de 95,65 % et ceux des Néerlandais avec une moyenne de 90 %, suivis par les groupes industriels luxembourgeois avec une moyenne de 18,6 %. Dans le domaine des services, les groupes allemands et belges sont les mieux représentés avec une moyenne de 99,1 %, suivis de près par les groupes néerlandais avec un taux de 98,3 % et de plus loin par des groupes français avec un taux de 96,7 %. Les groupes italiens viennent en cinquième position avec un taux de 85,3 %, ceux des Luxembourgeois en dernier lieu avec une moyenne de 59,3 %. L'exiguïté territoriale et la limitation des activités économiques du Luxembourg permettent de rendre compte de ce phénomène de sous-représentation.

Les groupes agricoles allemands et italiens arrivent derrière les groupes français, en deuxième position, avec une moyenne de 91,6 %, ceux des Belges et des Néerlandais occupent respectivement la quatrième et la cinquième places avec une moyenne de 87,5 % et les groupes agricoles luxembourgeois viennent en dernière position avec un taux moyen de représentation de 66,6 %. Il est évident que cette présentation sommaire laisse certains points dans l'obscurité. Elle ne nous indique pas notamment pourquoi les groupes de tel pays ne sont pas représentés dans un secteur industriel ou dans tel autre. On peut donner certaines explications schématiques ; il se peut que certaines activités économiques n'existent pas dans tel pays, ou que les groupes nationaux ne soient pas intéressés par les activités des groupes communautaires constitués dans ce domaine. Seule une analyse sectorielle détaillée pourrait fournir une explication valable.

Représentation des groupes nationaux au niveau communautaire par secteur

Pays	Agriculture			Industrie			Services			Taux moyen représentés
	Nombre de groupes européens	Groupes nationaux représentés	%	Nombre de groupes européens	Groupes nationaux représentés	%	Nombre de groupes européens	Groupes nationaux représentés	%	
D	24	22	91,6	161	160	99,3	123	122	99,1	96,7
FR	24	24	100	161	161	100	123	119	96,7	98,5
IT	24	22	91,6	161	145	90	123	105	85,3	89,1
NL	24	21	87,5	161	147	91,3	123	121	98,3	92,3
BE	24	21	87,5	161	154	95,6	123	122	99,1	93,7
Lux	24	16	66,6	161	30	18,6	123	73	59,3	48,1

6. Répartition des responsabilités.

La répartition des postes de responsabilité, dans les groupes communautaires, entre les représentants de divers groupes nationaux est un critère intéressant pour comprendre, dans une certaine mesure, le poids et le rôle réels des groupes nationaux au niveau des groupes des Six.

Sur 280 postes de présidences connus en 1968, les pays du Benelux en détenaient 40 %, c'est-à-dire 114, soit la Belgique 27 %, les Pays-Bas 12,8 % et le Luxembourg aucun. La RFA détenait 21,7 % soit 61 présidences, la France avec 28,2 % avait 79 présidences et l'Italie avait 9,2 % avec 26 présidences (5). Cette tendance s'est amplifiée en 1970 : le Benelux 44,2 %, soit Belgique 28,9 % avec 80 postes, les Pays-Bas 14,5 % avec 40 postes et le Luxembourg 0,7 % avec 2 postes ; la France 27,6 % soit 74 postes ; la RFA 21,4 % soit 59 postes et l'Italie 7,5 %, soit 21 postes. La Belgique et la France sont deux pays sur-représentés ; la RFA, et notamment l'Italie, sont les pays sous-représentés en ce qui concerne les présidences des groupes communautaires.

Si nous prenons en considération le second critère, qui est plus significatif que le premier, à savoir la répartition des postes de secrétaires (secrétaires généraux, secrétaires exécutifs ou secrétaires) dans les groupes communautaires, nous constatons qu'en 1968 les pays du Benelux avaient occupé 125 postes de secrétaires, soit 46 % du nombre total (266) connu ; à l'intérieur du Benelux, la Belgique était favorisée avec 101 postes, soit 37,9 %, les Pays-Bas avec 19 postes n'ayant qu'un taux de représentation assez bas 7,1 % ; la France avec 75 postes détenait 28,1 % des postes de secrétaires, la RFA avec 52 postes 19,5 % et l'Italie avec 14 postes accusait le taux le plus bas après le Luxembourg, soit 6,3 %. La situation en 1970 ne s'est pas sensiblement modifiée. Ainsi les pays du Benelux détenaient toujours 45 % des postes de secrétaires connus soit 123 postes sur 270, dont 97 (35,9 %) revenaient à la Belgique, 20 (8 %) aux Pays-Bas et 6 (2,2 %) au Luxembourg. La France avec 83 postes avait 30,8 % ; la RFA avec 54 postes avait 20 % et l'Italie avec 10 postes n'occupait que 3,7 % des postes de secrétaires (6).

Cette analyse nous confirme une fois de plus la situation privilégiée de la Belgique et de la France dans les groupes européens, ces deux pays étant sur-représentés dans les postes de responsabilité ; en revan-

(5) Voir pour l'année 1968, J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, *op. cit.*, pp. 444 et s.

(6) Voir pour l'année 1970 et pour plus de détails, le rapport présenté à Mannheim, *op. cit.*, pp. 17 et ss.

che, les autres pays ont une sous-représentation qui devient très marquée dans le cas de l'Italie (voir le détail dans le tableau comparatif ci-dessous) (7).

Pays	Sièges			Présidences			Secrétaires		
	1968	1970	Chang.	1968	1970	Chang.	1968	1970	Chang.
BE	150	161	+ 11	78	80	+ 2	101	97	- 4
FR	76	87	+ 9	79	74	- 5	75	83	+ 8
D	31	40	+ 9	61	59	- 2	52	54	+ 2
NL	9	6	- 3	26	21	- 5	14	10	- 4
IT	13	13	—	36	40	+ 4	19	20	+ 1
LUX	1	1	—	—	2	+ 2	5	6	+ 1
Total	280	308		280	276		266	270	

Une première constatation au sujet du tableau de la répartition des responsabilités par secteur et par pays : en règle générale, la corrélation entre sièges et responsabilités sans être marquée est significative pour la Belgique en particulier ; si elle ne la privilégie que faiblement dans le domaine agricole — ce qui s'explique en bonne partie par la culture spécialisée qui caractérise l'agriculture belge — elle accentue sa part du côté des présidences mais surtout du nombre de postes de secrétaires. En effet, tout en étant moins représentatifs et plus opérationnels, ces postes tendent à renforcer la position du pays hôte et notamment de la Belgique dans les secteurs industriels et des services. Si on tient

Répartition des responsabilités par secteur et par pays en 1970

Pays	AGRICULTURE					
	Nombre de sièges	%	PDG	%	Secr. (1)	%
B	12	50	5	20,8	5	20,8
FR	7	29,16	6	25	6	25
D	3	12,50	6	25	4	16,6
NL	1	4,16	4	16,6	3	12,5
IT	1	4,16	3	12,5	2	8,3
LUX	—	—	—	—	—	—
Total	24	99,98	24		20	83,2

(1) 4 postes de secrétaires étaient vacants dans les groupes agricoles européens en 1969-1970.

(7) En 1968, ces données portent sur la nationalité de 280 présidences de 280 groupes européens et celle de 270 secrétaires. En 1970, elles concernent la nationalité de 276 présidences sur 308 groupes européens connus, 25 postes de présidence étant demeurés vacants ; sur 308 groupes européens, les indications se réfèrent à la nationalité de 270 secrétaires, 35 postes étant vacants et 6 groupes ayant par ailleurs 2 secrétaires.

Pays	INDUSTRIE					
	Nombre de sièges	%	PDG	% (2)	Secr. (3)	%
B	81	50,3	45	27,9	34	33,5
FR	48	29,8	36	22,3	46	28,5
D	23	14,2	33	20,5	28	17,3
NL	4	2,4	22	13,6	6	3,7
IT	4	2,4	11	6,8	5	3,1
LUX	1	0,6	1	0,6	5	3,1
Total	161	100	148	91,7	144	89,2

Pays	SERVICES					
	Nombre de sièges	%	PDG (4)	%	Secr. (5)	%
B	68	55,2	30	24,4	38	30,9
FR	32	26	32	26	32	26
D	14	11,4	21	17	22	17,9
NL	8	6,5	14	11,4	11	8,9
IT	1	0,8	7	5,7	3	2,4
LUX	—	—	1	0,8	1	0,8
Total	123	99,9	105	85,3	107	86,9

(2) 13 postes de PDG étaient vacants dans les groupes industriels européens en 1969-1970.

(3) 17 postes de secrétaires étaient vacants dans les groupes industriels européens en 1969-1970.

(4) 18 postes de PDG étaient vacants dans les groupes européens dans le secteur des services.

(5) 16 postes de secrétaires étaient vacants dans les groupes européens dans le secteur des services.

compte de la dimension du pays, la corrélation est relativement plus faible pour la France. Elle est inexistante, voire légèrement négative, pour certains autres pays et en particulier pour l'Italie. C'est normal : les pays qui n'abritent que peu d'organismes ont néanmoins en raison d'autres critères une certaine part des postes de responsabilités.

II. Processus de décision.

1. Participation des groupes communautaires au processus de décision.

Après avoir examiné la formation, la distribution géographique, la nature et l'ampleur des intérêts couverts par les groupes communautaires, nous esquisserons leur mode de participation à l'élaboration des décisions au sein de la CE. On sait que dans les systèmes nationaux une partie des décisions publiques résultent de propositions, suggestions ou

revendications émanant de groupes privés (8). De tels phénomènes ne sont certes pas inconnus dans la Communauté et, sur la base des exemples connus, l'on peut admettre que des groupes s'efforcent d'orienter, dès le départ, les activités de la Commission soit au titre de la définition d'une politique générale, soit au titre de la prise d'une mesure particulière. Nous croyons néanmoins que ces démarches n'ont pas altéré de façon appréciable le pouvoir d'initiative de la Commission qui, durant les premières années de fonctionnement du système, s'est révélé comme l'un des aspects les plus importants des rapports entre les autorités et les groupes dans la Communauté.

Une fois le processus délibératif mis en marche par détermination du problème à étudier ou du dispositif à établir, nous entrons dans la phase préparatoire qui se déroule essentiellement au niveau de la Commission. Souvent en partant de l'orientation prescrite par le traité, les commissaires définissent leur conception politique du dossier et chargent une direction générale (Dg) de l'élaboration technique du projet. Parfois ce premier pas est précédé de l'établissement d'un rapport par un expert indépendant. De toute manière, la direction générale compétente recourt, dans la période d'études préalables, aux services des experts ou groupes d'experts (universitaires, membres d'instituts spécialisés), de même qu'elle consulte les autres directions intéressées ou bien les associe à ses travaux. Au cours de cette phase, elle peut également adresser des questionnaires aux administrations nationales ou encore organiser des réunions de contact et d'étude avec la participation d'experts nationaux ou privés, ceux-ci représentant des organismes professionnels européens et nationaux. Par ces divers moyens, la direction générale responsable constitue le dossier et précise sa conception.

Dès lors, s'ouvre une période assez longue de consultations. De multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu, les uns et les autres avec les représentants de l'UNICE, des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux. Ceux-ci assistent à ces réunions, convoqués par la Commission à titre personnel ; sans mandat officiel, nous l'avons vu, ils expriment néanmoins les vues des administrations nationales tout en gardant une certaine liberté de manœuvre qui leur permet de prendre part à l'élaboration ou à la mise au point des textes préparés par la direction générale.

(8) Voir J. MEYNAUD - D. SIDJANSKI, *op. cit.*, pp. 627 et ss.

Après ce cycle de consultations, la direction générale met au point avec l'assistance du service juridique son avant-projet qui contient normalement plusieurs variantes. Ce texte est examiné ensuite par le cabinet du commissaire compétent. Celui-ci d'ailleurs, ainsi que ses collaborateurs, a suivi l'évolution des travaux aux divers stades : de là naît le projet qu'il soumettra à la Commission par le canal du secrétaire exécutif. Pour un observateur extérieur, il est pour le moins difficile de suivre la procédure surtout à ce niveau. Cependant, en gros, le renvoi d'un projet à la direction générale peut être interprété, avec des réserves, comme résultant d'un manque d'accord parmi les membres de l'exécutif ou de la difficulté de dégager une majorité. A ce stade, des contacts peuvent être pris avec le Comité des représentants permanents pour des questions spécialement importantes ou particulièrement délicates. L'exécutif peut encore procéder à un échange de vues avec une commission du Parlement européen ou demander l'avis du Comité économique et social. Cette phase s'achève avec l'intervention de l'accord au sein de la Commission (accord rarement constaté par un vote formel). L'accord se matérialise par l'établissement d'une proposition de l'exécutif et la transmission officielle de ce texte au Conseil des ministres.

Sur la base de toute notre enquête, nous pouvons avancer que cette première phase a pour les groupes communautaires une importance essentielle. L'incapacité de convaincre la Commission à ce stade ne constitue pas une défaite absolument irrémédiable mais, dans la moyenne des cas, c'est un échec sérieux toujours difficile à réparer. Durant cette phase, les groupes s'efforceront d'utiliser au mieux de leurs intérêts toutes les ressources dont ils disposent tant au titre des rapports officiels que des relations officielles. Ce ne sont pas toujours les voies officielles qui procurent les contacts les plus efficaces. C'est pendant cette phase que les groupes à six seront le mieux à même d'exercer la capacité directe dont ils jouissent sinon de façon exclusive du moins de manière prépondérante par rapport aux groupes nationaux membres. Mais l'on ne saurait exclure que, dès ce stade, les organismes à six se préoccupent d'agir sur les autorités nationales, spécialement par voie de capacité indirecte : ce pourra être le cas notamment si le groupe communautaire a le sentiment de ne pouvoir contrôler le déroulement des négociations ou s'il désire se joindre à un effort de pression que tout ou partie de ses membres sont décidés à entreprendre auprès de leurs gouvernements respectifs. En réalité, le souci de l'efficacité, sans oublier leur jeunesse même, empêche les groupes de se lier par une quelconque norme rigide de distribution des accès et d'utilisation des capacités selon les stades du processus délibératif.

La deuxième phase est caractérisée par l'intervention du Conseil et du Comité des représentants permanents ainsi que, à titre consultatif, du Parlement européen et du Comité économique et social. La Commission joue encore un grand rôle dans cette phase. On sait en effet que le Conseil ne peut amender la proposition qu'à l'unanimité (9) et que, d'autre part, la Commission a la possibilité de modifier sa propre proposition tant que le Conseil n'a pas pris de décision. C'est dans ce cadre que s'amorce le dialogue Commission-Conseil qui, en fait, ressemble bien plus à une négociation complexe dont la Commission serait l'un des partenaires et les Etats membres l'autre.

En règle générale, le Conseil transmet le texte de la proposition pour avis au Parlement et au Comité économique et social. Selon des arrangements officieux, le Parlement attend généralement que le Comité ait donné son avis pour formuler le sien propre. D'un autre côté, le Conseil transmet normalement la proposition au Comité des représentants permanents qui dispose pour l'accomplissement de ses tâches du concours de tout un appareil institué au sein du Conseil.

De toute façon, les représentants permanents et les groupes d'experts qui les assistent ont une forte tendance à modifier les propositions de la Commission. Selon la logique du système et selon la pratique, des représentants de la Commission prennent part aux travaux du Conseil à tous les niveaux. Ainsi, la Commission est non seulement informée de la marche des travaux, mais se trouve mêlée à la négociation préliminaire (Comité des représentants permanents) qui déballe le terrain pour la décision du Conseil. Au cours de cet examen, l'accord du représentant de la Commission facilite la prise de décision finale. Parfois, cependant, lorsque les points de vue des représentants permanents et du représentant communautaire sont difficiles à rapprocher — en raison notamment des modifications profondes adoptées par les premiers et du mandat strict donné par la Commission à son représentant — les premiers se désintéressent de la position de la Commission. Une telle situation se produit surtout lorsque la Commission ne présente pas une « proposition formelle » dont toute modification exige son consentement ou bien lorsque tous les représentants permanents sont d'accord sur les modifications à apporter au texte de la Commission. Mais, pour les questions importantes, il est rare que l'accord entre les Six se fasse aux dépens de la proposition communautaire. On assiste plus souvent

(9) Depuis l'élargissement de la pratique de l'unanimité au sein des Six, cet aspect a perdu tout son sens réel. Voir sur cette question : *Rapport du groupe ad-hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement*, Bruxelles, le 25 mars 1972, pp. 38 et ss. et 46.

à une « négociation complexe » à sept qu'à un simple dialogue entre les représentants permanents, d'une part, et le représentant de la Commission d'autre part.

A l'issue de ce processus d'examen (Comité des représentants permanents) ainsi que de consultation (Parlement européen, Comité économique et social) l'affaire revient devant le Conseil des ministres qui, accomplissant une tâche politique de première importance, prend les grandes options, agit en arbitre et formule les décisions en dernier ressort. Les commissaires participent à ces séances. Lorsque l'accord est unanime et rallie les représentants des Etats membres et de l'exécutif, le texte est le plus souvent adopté par le Conseil sans autres formalités. En effet, suivant l'exemple français, un tel projet de décision est inscrit sur la liste A qui contient les textes dont les divers points sont entérinés par le Conseil sans discussion. En cas de désaccord, notamment de la part du représentant de la Commission, celui-ci a la faculté d'exiger que la question soit portée devant le Conseil (liste B). A ce dernier stade intervient le facteur procédural ainsi que, dans une large mesure, une négociation en chassés-croisés qui se complique du fait que parfois le débat porte sur plusieurs décisions différentes. Dans cette hypothèse de longues négociations, éventuellement nocturnes, se sont terminées le plus souvent par un compromis ou accord global suggéré par la Commission (procédé dit du package deal).

Durant cette seconde phase, les groupes communautaires comme tels perdent, sans doute en une large mesure, la capacité d'action propre dont ils jouissaient pendant la première. Cet affaiblissement trouve essentiellement son origine dans la limitation de leur capacité immédiate auprès du Conseil et de ses organes. Les groupes à six ne sont certes pas absents des négociations et consultations qui marquent l'étude par le Conseil des propositions de la Commission. Il leur est bien entendu possible d'intervenir auprès du Parlement ainsi que du Comité économique et social mais les avis de ceux-ci n'ont pas un très grand poids et ne sauraient en aucun cas provoquer un renversement des positions chez les organes principaux du processus délibératif. La Commission étant présente jusqu'à la décision finale du Conseil, on peut concevoir que les groupes utilisent les accès dont ils bénéficient envers elle (spécialement les contacts officieux) pour garder quelque influence sur la marche des négociations. Il n'est pas certain toutefois que, dans la grande majorité des cas, de telles démarches puissent avoir une efficacité notable, vu la propension de la Commission à considérer que ses propositions tiennent compte des demandes ou conceptions de groupes à six et que désormais les seuls facteurs à considérer découlent des refus ou des réserves des gouvernements membres. Sauf pour en tirer d'éven-

tuels appuis, la Commission ne saurait plus durant cette phase attribuer aux groupes européens la même importance ou audience que pendant la précédente.

La principale ressource des groupes communautaires est donc à ce stade une capacité médiante par le truchement des groupes nationaux membres. Cette voie qui peut présenter aussi quelque utilité durant la phase d'élaboration par la Commission risque en cette phase de confrontation Commission-Conseil de constituer le seul accès disponible. Vu la distribution des rôles et compétences au sein du Conseil, il est aisé de comprendre que le Comité des représentants permanents tend à constituer pour les groupes un objectif de première importance. L'efficacité de cette voie n'est certes pas négligeable mais elle comporte des limitations importantes, notamment quand il s'agit d'en appeler devant le Conseil d'un échec infligé par la Commission. Le déplacement du centre de gravité vers le Conseil et le Comité des représentants permanents a redonné une importance accrue aux accès directs ou indirects à ces deux centres de décision. En effet, plus d'un indice confirme cette tendance que le rôle croissant de la Commission dans les domaines d'exécution et de gestion ne compense que partiellement.

2. Evolution du processus décisionnel des CE.

La relation Conseil-Commission qui constitue le centre de fonctionnement des CE semble subir certaines adaptations intéressantes, d'une part par la progression constante des CE et d'autre part par les nécessités nouvelles d'ordre pratique et politique. Ainsi le modèle initialement créé par les Traités et appliqué par les institutions communautaires s'écarte, à plusieurs égards, depuis l'entrée en vigueur de la fusion des exécutifs en juillet 1967, l'entrée en vigueur du tarif douanier commun en juillet 1968, la mise en place de la politique agricole commune, des éléments essentiels de la politique commerciale commune et enfin l'élargissement de la CEE. Dans cette phase nouvelle, les affaires de gestion courante tiennent une place prépondérante dans l'activité normale des CE. Par ailleurs, d'autres problèmes non incorporés dans les Traités ont ouvert à la CEE des perspectives nouvelles comme l'aide alimentaire, l'environnement, la politique industrielle, régionale, la coopération scientifique et technologique, l'union économique et monétaire. Toutes ces questions nécessitent l'élaboration de « décisions cadres » qui impliquent par la définition d'options politiques à moyen ou à long termes et la mise en place des instruments juridiques, politiques notamment. Ces éléments précédemment cités exercent une influence importante sur le fonctionnement pratique des CE. Cette distinction

relative entre gestion courante et décision-cadre (10) donne soit à la Commission soit au Conseil une certaine prépondérance dans le processus de décision. La gestion courante des affaires communautaires, par commodité pratique et politique, est confiée à la Commission par la volonté du Conseil, ce qui signifie en pratique un accroissement de pouvoirs exécutifs de la Commission. Le champ des décisions cadres revient à la définition des options politiques communautaires, à la mise en place des instruments nécessaires pour l'accomplissement de cette politique et à l'attribution de nouvelles tâches à la CE. En la matière, le Conseil agit en tant qu'institution politique et décisionnelle. Cette distinction, qui n'était pas perceptible dans les premières années de l'existence de la CE, remet en question les accès habituels des groupes communautaires et même leur processus de décision. En pratique, cette tendance se traduit, d'une part, par l'accroissement effectif du poids et du rôle de la Commission pour la gestion courante et celui du Conseil et du CRP pour les décisions cadres (11) et, d'autre part, par l'augmentation des comités consultatifs. Etant donné cette évolution, les groupes communautaires diversifient considérablement leurs accès. Il s'agit de l'adaptation de la tactique des groupes communautaires à l'évolution du processus décisionnel. Plus exactement, le renforcement de la position du Conseil dans le processus décisionnel semble pousser les groupes à agir par l'intermédiaire des groupes nationaux sur les gouvernements nationaux ainsi que sur la Commission, le Conseil, le CRP et même les comités consultatifs.

A titre d'exemple, nous pouvons citer l'effort du Comitextil portant sur les échanges de textiles mondiaux en 1970. Dès juillet 1969, Comitextil a adressé des lettres au président et aux membres de la Commission ; il a soumis aux commissaires en septembre 1969 des conclusions concernant le dossier Comitextil sur les importations anormales. Il a attiré l'attention de l'opinion publique par des déclarations communes faites lors de la table ronde des employeurs et travailleurs de l'industrie du Marché commun à fin septembre 1969. Quelques jours plus tard,

(10) Voir sur cette question *doc. du PE115/1968*, p. 5, et *Avis de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège en vertu de l'art. 237 du traité CEE, 205 du traité CEEA et 98 du traité de la CECA du 29 octobre 1969*, pp. 25 et 31.

(11) Pour mesurer le rôle et le poids du CRP dans le processus décisionnel de la CEE, nous nous contenterons de signaler l'existence de deux tendances, l'une concerne l'accroissement des jours de réunion du CRP et l'autre l'accroissement de l'effectif du CRP. En ce qui concerne les jours de réunion du CRP entre 1963 et 1970, nous constatons une augmentation de 60 %, c'est-à-dire les jours de réunion ont passé de 96 à 154 jours. En ce qui concerne les effectifs du CRP entre 1963 et 1970, nous constatons une augmentation de plus de 30 %, c'est-à-dire de 89 à 120 personnes. (Voir les statistiques fournies par le secrétariat des Conseils pour les années 1963 à 1970).

il a adressé une lettre à la direction générale du commerce extérieur de la Communauté des CE dans le même sens. En octobre 1969, nous avons noté l'intervention simultanée des associations nationales membres de Comitextil auprès des six gouvernements des Etats membres. Cette action a été poursuivie par une déclaration commune issue du colloque de la Commission des CE avec les organisations européennes du textile et de l'habillement sur les conséquences du contentieux textile USA-Japon en décembre 1969. Puis par la lettre adressée à la direction générale du commerce extérieur de la Commission des CE en février 1970. Les responsables du Comitextil ont pris contact avec le commissaire chargé des affaires industrielles de la Commission des CE. En avril 1970, avec l'aggravation de la situation, les responsables des industries du textile et de l'habillement de la CEE ont adressé cette fois une lettre au Président du Conseil des Ministres concernant le problème des échanges textiles mondiaux. En juin 1970 (12), les partenaires sociaux des industries du textile de la CEE ont décidé « d'entreprendre un ensemble d'actions tant au plan communautaire que national » (13). Il est intéressant de signaler que le Comitextil a même adressé une déclaration écrite aux hearings du comité des finances du Sénat des USA sur le Bill H.R. en novembre 1970 (14). Si cette stratégie et cette démarche ne modifient pas fondamentalement celles utilisées par le Comitextil auparavant dans la mesure où elle oriente son action sur trois plans complémentaires, national communautaire et international, il n'en demeure pas moins qu'une plus grande attention est portée aux centres de décision et aux moyens d'action nationaux. Toujours à la recherche d'une efficacité maximale, ces organismes visent à adapter leur tactique à l'évolution du processus de décision.

En effet, nous avons déjà noté que le Conseil et le CRP ont vu leur importance croître dans le processus de décision, à l'exception des fonctions de gestion. De ce fait, le CRP plus disponible que le Conseil ainsi que ses experts nationaux occupent une position clé dans la formation et dans la prise de décision. Certes les ministres ont la responsabilité des grandes options politiques et procèdent souvent à des échanges de vues sur des questions de « haute politique » de la Communauté. Mais, ils ne semblent pas disposer du temps nécessaire pour trancher les questions concrètes dont dépend largement l'évolution de la Communauté. Cette partie importante du processus communautaire

(12) Voir le détail dans *Direction No 12/1970 pour information du Comitextil*.

(13) « Table ronde des partenaires sociaux des industries du textile de la CEE ». Amsterdam, 25 septembre 1970, dans *Comitextil*, 9/10, 1970, p. A-5.

(14) *Ibid.*, p. B. 21. Cette initiative a été suggérée par la Commission au Comitextil lors de la rencontre du 27 avril 1970.

est laissée dans une forte mesure à la charge du CRP et des experts officiels qui ont passé de 11.537 en 1966 à 17.793 en 1971. Or il suffit de prendre en considération le nombre considérable des décisions prises par les institutions communautaires (15) pour se rendre compte de l'impossibilité pratique dans laquelle se trouvent les ambassadeurs et leurs adjoints (hauts responsables du CRP) de maîtriser les diverses facettes de ce processus. Il en résulte que, par la force des choses, une part substantielle des décisions relèvent de fait des fonctionnaires nationaux de deuxième degré. C'est ce qui explique d'ailleurs le réseau ample de ces techniciens qui s'est constitué autour du CRP. Leur emprise sur le processus de décision n'est pas sans évoquer les dangers technocratiques qui guettent en particulier une communauté essentiellement économique. Les dirigeants des groupes communautaires sont loin d'ignorer ce phénomène qui les incite à opérer des adaptations dans leur démarche tactique.

Une autre tendance nous paraît plus significative encore : il s'agit d'une innovation fort remarquable qu'introduit le nouveau projet de règlement intérieur de la COPA. Le Règlement intérieur 1973 prévoit une représentation au présidium de chaque organisation membre et non plus uniquement d'une représentation nationale par pays (16) ; en d'autres termes ce présidium serait composé de 22 personnes au lieu de 6 ou de 9 de plus et la décision ne serait plus prise uniquement à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée de 52 voix sur 72 (17). Cette transformation structurelle correspond à un souci d'une meilleure représentation par organisations qu'elle privilégie au dépens de la représentation par pays ; mais en même temps, en cherchant à éviter un mécanisme de décision trop lourd — qui pouvait se concevoir à six mais plus à 22 — le COPA introduit une majorité qualifiée. Cette double transformation témoigne d'une tendance vers des structures plus communautaires.

3. Conclusions.

Le bilan des groupes communautaires, comme nous l'avons présenté dans la première partie de ce rapport, nous donne un aperçu global

(15) Pour montrer l'accroissement considérable des décisions prises par le Conseil et la Commission ; citons simplement le nombre des règlements adoptés par les Institutions communautaires : 1963, 128 ; 1964, 204 ; 1965, 174 ; 1966, 230 ; 1967, 1086 (fusion des exécutifs) ; 1968, 1944 ; 1969, 2667 ; 1970, 2700 ; 1971, 2862.

(16) Voir le détail dans le travail de G. REICHL sur *Le Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE*, présenté dans notre séminaire à l'Institut universitaire d'Etudes européennes de Genève, pp. 7 et ss.

(17) Ce projet de règlement intérieur, point 10, prévoit la disposition suivante : « ainsi les organisations membres disposent des votes suivants dans le présidium : Belgique 6, Danemark 6, Pays-Bas 6, Irlande 4, Luxembourg 2, France 12, Italie 12, RFA 12, Royaume-Uni 12.

de ce réseau complexe qui confirme, dans l'ensemble, les tendances générales que l'on observe chez les groupes nationaux en ce qui concerne le choix des sièges sociaux, la défense des intérêts verticaux ou horizontaux, la répartition des responsabilités entre les différents membres.

Nous constatons ainsi un parallélisme très significatif entre l'élargissement de l'activité communautaire de secteur en secteur et le nombre de groupes créés par année et par secteur. Ils ont commencé à s'organiser d'abord dans les secteurs commercial et industriel, ensuite dans l'agriculture. D'autre part, il est intéressant de signaler que ce sont les groupes concernant les grandes branches d'activité à l'intérieur de chaque secteur qui ont été les premiers créés au niveau de la CEE, mais par la suite des groupes plus spécialisés sont entrés dans le circuit communautaire. Une exception à cette évolution : le retard qu'accusent les organisations des travailleurs.

Depuis 1969, le nombre de groupes créés par an semble atteindre un seuil de saturation. Cette constatation nous amène à poser les deux questions suivantes : les groupes communautaires constitués jusqu'à présent couvrent-ils la quasi totalité des activités de la CEE ? Existe-t-il d'autres branches dont les groupes nationaux ne sont pas encore structurés au niveau de la CEE ? Il est prématuré de répondre à ces questions. Mais sous cet angle aussi, les syndicats ouvriers n'ont pas suivi le mouvement général.

La distribution géographique des groupes communautaires, plus exactement le choix des sièges sociaux, suit, dans l'ensemble, deux tendances. D'abord, les groupes choisissent leurs sièges sociaux en fonction de la proximité du centre de décision. A cet effet, nous avons noté que plus de 90 % des groupes communautaires ont leurs sièges sociaux dans un triangle géographique passant par Amsterdam, Paris et Bonn. Sur ce total de 90 %, 50 % des groupes communautaires ont leur siège social à Bruxelles.

Une partie importante des groupes communautaires (40 %) est installée dans l'immeuble d'un groupe national. Ce fait tendrait à signifier que dans le choix du siège social, les services administratifs et autres facilités offerts par un groupe national pourraient être un facteur déterminant dans la localisation des groupes communautaires.

Quant aux domaines et intérêts, nous avons noté que les groupes communautaires, du moins dans les premières années, ont assuré d'abord une collaboration de type confédéral (COPA, UNICE, centrales syndicales), puis cherché à diversifier les structures soit en instituant des sections verticalement spécialisées, soit en créant des organismes ad hoc.

Par ailleurs, nous avons relevé un certain décalage entre le nombre de groupes communautaires formés dans un secteur d'activité et l'apport

de ce secteur au PIB de la CEE. Ainsi les groupes industriels occupent la première place dans l'échelle des groupes par secteur tandis que dans l'échelle relative aux parts des secteurs dans le PIB de la CEE, l'industrie vient en deuxième position derrière les services qui en revanche occupent le deuxième rang dans l'échelle des groupes par secteur. Nous avons noté également le nombre restreint de groupes dans le secteur agricole qui répond à la situation existant dans plusieurs pays membres. Dans l'avenir, on peut s'attendre à un léger accroissement nominal des groupes formés dans les services, si on prend en considération l'état actuel des groupes en matière de profession libérale et d'artisanat. Il en va de même de l'organisation des travailleurs qui est appelée à se développer pour rattraper son retard.

En ce qui concerne la représentation des groupes nationaux dans les groupes communautaires et la répartition des responsabilités entre les nationaux des différents groupes, nous constatons une double sous-représentation. Les groupes italiens sont sous-représentés au niveau des groupes communautaires, mais aussi par rapport aux postes de responsabilité. Il faut signaler en outre une représentation presque identique des groupes français et allemands et une forte représentation des groupes belges et néerlandais dans les groupes communautaires. En matière de répartition des responsabilités, nous avons constaté une sur-représentation belge et française et une sous-représentation générale pour les autres pays qui devient très marquée dans le cas de l'Italie.

Quant à la participation des groupes au processus de décision communautaire, il faut signaler l'existence de deux tendances significatives. L'une concerne le renforcement de la position du Conseil et surtout du CRP et des experts gouvernementaux dans le processus décisionnel et l'autre l'adaptation des démarches des groupes communautaires à cette évolution. Notons simplement que les groupes utilisent à la fois les accès directs et indirects. Ils semblent prêter une attention particulière à leur accès au Conseil et au CRP notamment. L'évolution esquissée des pouvoirs du Parlement européen pourrait en faire à l'avenir une des voies d'accès.

Les groupes communautaires qui ont gardé jusqu'à l'élargissement des CE les mêmes traits de structures et de comportement sont en train de subir, du fait de l'arrivée de nouveaux membres, des adaptations, voire certains changements fondamentaux. De toute évidence, les changements d'ordre structurel seront plus aisément perceptibles que les adaptations d'ordre fonctionnel ; ainsi la distribution géographique des groupes communautaires, la répartition des postes de responsabilité entre les différents pays, ainsi que les domaines couverts et les intérêts défendus sont à présent en pleine transformation. Il

semble en outre que l'élargissement ne soit pas sans effet sur les syndicats ouvriers. Il est dès lors probable que ceux-ci aussi cherchent à s'adapter à la situation nouvelle dans la Communauté et à instaurer un meilleur équilibre entre les forces en présence.

Sur le plan décisionnel, l'unanimité, qui était et est la règle fondamentale pour la prise de décision dans les groupes communautaires, sera-t-elle maintenue, modifiée ou nuancée dans les années à venir par l'arrivée de nouveaux membres? L'exemple de COPA nous paraît annoncer une évolution riche d'enseignement qui faciliterait la prise de position des groupes communautaires.

Ainsi cette difficulté peut être en partie surmontée par la prise de décision à la majorité qualifiée qui permettrait aux groupes communautaires de renforcer leurs positions devant les institutions communautaires.

Tel est, brossé à grands traits, le bilan des groupes communautaires et de leur participation au processus de décision. Cet inventaire fait déjà partie du passé, la situation actuelle étant caractérisée par une transformation dont les premières tendances ne se prêtent à aucune interprétation pour l'instant.

Summary.

The aim of this paper is to study the structure of interest groups and their role in the EEC decision making process. The paper consists of two parts; the first deals with the historical pattern of emergence of these groups, while the second part concentrates on the their contemporary participation in the EEC decision making process.

In the first part six empirical topics are developed:

- 1. the creation of interest groups at the Community on regional level;*
- 2. the chronological study of these groups and their activities;*
- 3. their geographical distribution across the Community's member states;*
- 4. the functional areas covered and interests represented by these groups at the EEC level;*
- 5. the role of national interest groups and their representation in the interest groups operating at the Community level;*

6. the distribution of leadership posts in regional interest groups by nationality.

As for the second part, it is in turn divided into two sections. The first discusses the participation of interest groups in the EEC decision making process; whereas, the second section deals with the recent trends in the EEC decision making process.

ANNEXE

Dates importantes de la construction européenne et l'évolution de la création des groupes communautaires

9 mai 1950	Déclaration de R. Schuman concernant la CECA	
novembre 1950		Création du Comité des 21 Organisation régionale de la CISL Bureau de liaison de CISL à Luxembourg
18 avril 1951	Signature du traité instituant la CECA	
25 juillet 1952	Entrée en vigueur de la CECA	
20 mai 1954	Mémorandum du Bénélux proposant la création d'un MC	
30 août 1954	Refus par l'Ass. Nat. Fran. du traité de la CED	
23 octobre 1954	Signature à Paris de l'accord créant l'UEC et le protocole d'accession de la RFA à l'OTAN	Les groupes constitués ont atteint à fin 1954 le nombre de 10; la totalité est constituée par l'industrie, les professions libérales et le commerce
1-3 juin 1955	Réunion à Messine des ministres des affaires étrangères des Six	En 1955, deux nouveaux groupes ont été créés dans l'industrie et dans les services; une Fédération des syndicats chrétiens de la CECA a été fondée au cours de cette année
21 avril 1956	Présentation du Rapport Spaak	
29 mai 1956	Conférence intergouvernementale à Venise	
26 juin 1956	Ouverture à Bruxelles des négociations sur le Rapport Spaak	

- 19 juillet 1956 Proposition britannique pour une zone de libre échange entre les pays de l'OECE.
- 25 mars 1957 Signature à Rome des traités instituant la CEE et la CEEA
- 1 janvier 1958 Entrée en vigueur de la CEE et de la CEEA
- 3-12 juillet 1958 Conférence agricole à Stresa
- 1 janvier 1959 Première baisse de 10 % des droits de douane à l'intérieur de la CEE
- décembre 1959 Premiers objets de la Commission sur la politique agricole
- Création de trois groupes en 1956, deux dans l'industrie et un dans l'agriculture
- En 1957 nous assistons à la création de 12 groupes dans le secteur industriel et commercial par ex. EUROCO-TON, SIIC, COCCEE.
- Sur 25 groupes existants, 14 avaient leur siège à Bruxelles, 9 à Paris, 2 en Allemagne, 1 aux Pays-Bas et 1 au Luxembourg
- Création du Secrétariat syndical européen de la CISL
- Conférence européenne des syndicats libres dans la Communauté
- Au cours de l'année 1958, 46 groupes ont été créés dont la majorité dans l'industrie et dans les services et quelques groupes dans l'agriculture, par ex. UNICE, COPA, formation du Comité syndical de coordination des pays du Marché commun qui comprend la CGIL et la CGT.
- Une organisation européenne de la CISC est fondée.
- Groupe de travail des syndicats des travailleurs agricoles dans la CEE (CISL).
- Confédération mondiale du travail - CISC - CMT
- En 1959, 71 groupes ont été créés dans les secteurs industriels en majorité, dans les services ensuite, et dans l'agriculture enfin. UNICE, COPA ont créé des sections spécialisées des fruits et des légumes du COPA ; orga-

- 4 janvier 1960 Création de l'AERE
- 12 mai 1960 Accélération de la mise en place de l'Union douanière
- 1 janvier 1961 Premier rapprochement des tarifs douaniers nationaux des Six vers le TDC
- 10-11 février 1961 Sommet européen à Paris
- 18 juillet 1961 Sommet européen à Bonn
- 9 août 1961 Demande de l'adhésion britannique
- 10 octobre 1961 Ouverture des négociations sur l'adhésion britannique.
- 14 janvier 1962 Adoption des premiers règlements agricoles
- 17 avril 1962 Echec du Plan Fouchet
- 15 mai 1962 Accélération dans la mise en application du rythme du Traité de Rome
- En 1960, 43 nouveaux groupes communautaires ont été créés, la majorité dans les services, puis dans l'industrie et quelques-uns dans l'agriculture
- Comité de liaison de la construction automobile pour les pays de la CEE
- Comité spécialisé des coopératives agricoles des pays de la CEE
- Fédération bancaire de la CEE
- Au cours de l'année 1961, 25 groupes ont été constitués. Le rythme de création se ralentit sensiblement
- Union des Associations des Riziers de la CEE
- COMITEXIL
- Section spécialisée pour le tabac du COPA
- La création de 21 groupes communautaires en 1962, les nouveaux secteurs commencent à s'organiser comme le secteur de pêche, des consommateurs

- Bureau européen des Unions de consommateurs
Comité de contact des consommateurs de la CEE
- 14 janvier 1963 Le Général de Gaulle arrête les négociations sur l'adhésion britannique
- 22 janvier 1963 Signature du Traité de coopération franco-allemande
- 20 juillet 1963 Signature de l'accord de Yaoundé.
- décembre 1963 Adoption des nouveaux règlements sur les produits agricoles
- 9 mai 1964 Ouverture du KR
- 15 décembre 1964 Régl. sur l'unification des prix des céréales
- 8 avril 1965 Traité de fusion des institutions européennes
- 30 juin 1965 Crise politique au sein des Six survenue à propos du financement de la politique agricole commune
- décembre 1965 Election présidentielle en France
- 25 janvier 1966 Accord de Luxembourg sur le fonctionnement de la CEE
- 10 mars 1966 Retrait de la France de l'OTAN, organisation militaire
- 11 mai 1966 Décisions sur le financement de l'exportation des excédents agricoles, sur l'avancement du 1er juillet 1968 de la réalisation de l'Union douanière
- 11 mai 1967 Nouvelle demande d'adhésion britannique
- Création de 18 nouveaux groupes communautaires
- Comité de liaison des Associations hôtelières des Six
- Comité Métal CISL
- Les syndicats du textile de la CEE
- 11 groupes ont été créés en 1964
- Création d'un Comité permanent CGT-CGIL
- Comité de liaison des organismes des CE
- 9 groupes ont été créés dans les six premiers mois de 1965, aucun pendant la durée de la crise
- CECODE, Comité CEE du Centre européen du commerce de détail
- 6 groupes ont été créés après la solution de la crise
- Comité des Associations communautaires du MC

- 30 juin 1967 Signature de l'acte final du KR.
- 1 juillet 1967 Entrée en fonction de la fusion des institutions européennes
- 8 groupes ont été créés en 1967, la plupart sont des groupes très spécialisés
- Groupement européen du mobilier métallique
- Groupe des éditeurs du livre de la CEE
- mai 1968 Crise politique et sociale en France
- 1 juillet 1968 Réalisation de l'Union douanière
- 10 décembre 1968 Mémorandum de la Commission sur la réforme agr.
- Création de 11 nouveaux groupes communautaires en 1968
- février 1969 Affaire Soames entre la France et la Grande-Bretagne
- 27 avril 1969 Démission du Général de Gaulle
- 15 juin 1969 Pompidou est élu président de la République française
- 28 juin 1969 Renouveau de l'accord de Yaoundé
- juin 1969 Dévaluation du franc français
- 21 octobre 1969 W. Brandt est élu chancelier allemand
- octobre 1969 Réévaluation du DM
- décembre 1969 Conférence au sommet des Six à La Haye
- 7 février 1970 Adoption définitive du système de financement agr.
- 22 avril 1970 Accord sur l'accroissement du pouvoir budgétaire du PE et création des ressources propres
- 18 juin 1970 Conservateurs remportent les élections en GB
- 30 juin 1970 Ouverture des négociations avec les pays candidats à l'adhésion
- octobre 1970 Adoption du Plan Davignon et présentation du plan
- Au cours de l'année 1970, un seul groupe a été créé
- juin 1971 Accord entre les Six et la GB sur l'adhésion britannique
- septembre 1971 Dévaluation du \$
- décembre 1971 Réévaluation du DM



★

IMPRIME EN BELGIQUE

par

L'IMPRIMERIE DES SCIENCES, s.a.

Avenue Emile de Beco 75

B-1050 BRUXELLES (Belgique)

Dir. : Jos. HILGERS

Berensheide 44, 1170 Bruxelles

★