

LETTRE DE L'OCIPE (*Nouvelle série*)

OBJECTIF EUROPE

**Groupes de pression
dans la CE**

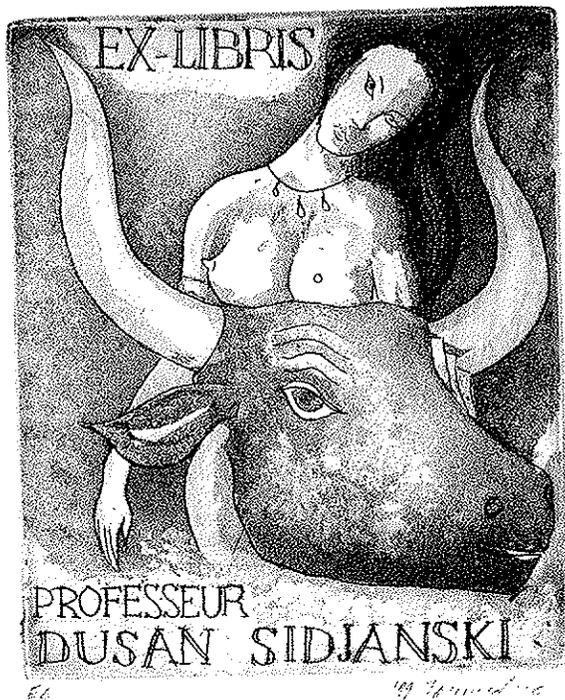
L'Eglise — est-elle un lobby ?

La Grèce avant l'entrée

**Programme du Conseil
des Ministres**



N° 4 - Mars 1979



ions française et

Objectif Europe 4

MARS 1979

SOMMAIRE

EDITORIAL

La responsabilité de l'Eglise en Europe 2

GROUPES DE PRESSION DANS LA CE

Groupes de pression et démocratie européenne	Dusan Sidjanski	4
L'Eglise, un lobby de plus à Bruxelles ?	Gerhard Bauer	9
Trois groupes d'intérêt		
— Agriculteurs dans la CE - le COPA	Dominique Souchon	15
— La Confédération Européenne des Syndicats	Walter Braun	21
— L'industrie et l'intégration européenne	Xavier Arnaud	27

ESSAI

La Grèce et la Communauté Européenne Michel Roussos 31

DOSSIER

« Chrétiens pour l'Europe »	Peter Storrs	35
Avis de la Commission sur l'entrée de l'Espagne	Iris de Limbourg	37

PROSPECTIVE

Programme de la présidence française Jean Weydert 40

RENCONTRES

Séminaire sur la Convention de Lomé	Jean Weydert	42
Consultation internationale sur les droits de l'homme	Iris de Limbourg	43

REVUE DES LIVRES

— Yves Laulan : Visa pour un désastre		45
— Jean-Claude Masclet : L'union politique de l'Europe		
— J.J. Ribas, M.-J. Jonczy, J.C. Séché : Traité de droit social européen		
— Karl-Heinz W. Bechtold : Sozio-ökonomische Rückstandsgebiete in der EG		
— Paderborner Studien, 1978, N. 1/2		
— L'Entreprise et l'homme 1978, N. 6		
— Dusan Sidjanski : Europe élections, de la démocratie européenne		

..... l'indication de la
source et l'envoi d'un justificatif.

Abonnements	France	Belgique	Allemagne
Un an, normal	20 F	200 FB	15 DM
Un an, soutien	50 F	500 FB	40 DM
Un numéro	8 F	60 FB	5 DM

CCP OCIFE Strasbourg 185871 U —
CCP OCIFE Bruxelles 000-0269528-62

EDITORIAL

La responsabilité de l'Eglise en Europe

Historiquement les Eglises ont une responsabilité particulière à l'égard de l'Europe. Par suite de la marque qu'elles lui ont imprimée, des valeurs culturelles et spirituelles qu'elles lui ont apportées, des fautes qu'elles ont commises. Même les valeurs de la démocratie moderne, conquêtes d'une émancipation qui s'est produite à partir du siècle des lumières, ne peuvent se concevoir sans le christianisme.

Les Eglises gardent aujourd'hui encore cette responsabilité historique. Le philosophe Habermas, qui n'est pas d'origine chrétienne, se demande si, à notre époque où « la religion n'est plus une affaire privée », il ne faudrait pas, face à la crise des motivations, « mobiliser les grandes traditions morales et religieuses de l'humanité » pour que puisse exister la responsabilité politique. Des hommes politiques, préoccupés, constatant que les finalités font défaut et que les valeurs fondamentales sont mises en question, surtout par un grand nombre de jeunes, se tournent vers les hommes d'Eglise.

Ces appels ne sont pas tous désintéressés, mais il est de fait que le potentiel de finalités et de valeurs de notre société demande à être cultivé. Comme notre Etat neutre ne peut à la longue prendre ses distances par rapport à ce que la collectivité pense et fait des valeurs, il place de grandes espérances dans les Eglises.

Dans un Etat moderne, démocratique et pluraliste, l'engagement social et politique de l'Eglise ne repose pas sur des privilèges, mais sur la différence qui subsiste entre l'Etat et la société. L'Eglise est dans la société. Elle y représente — plus ou moins selon les pays — une force qu'il ne faudrait pas sous-estimer. Déjà les motivations de ses membres, mais aussi l'influence qu'elle exerce sur l'opinion publique constituent cette force. D'autres groupes jouent d'ailleurs aussi un rôle important

à cet égard. En vertu du principe de subsidiarité, qui n'est pas un monopole de l'enseignement de l'Eglise, l'Etat non seulement tolère, mais il soutient des organisations libres, par exemple dans le secteur de l'éducation ou dans le secteur social.

L'Eglise, comme l'Etat, s'intéresse à l'homme. De même qu'on ne peut diviser l'homme en deux parties, l'une religieuse et privée, l'autre séculière et publique, de même le salut annoncé par l'Eglise est indivisible. La communauté politique et l'Eglise sont chacune dans leur domaine, indépendantes et autonomes. Mais, comme le dit la Constitution « Gaudium et Spes » du deuxième Concile du Vatican, « toutes deux, quoique à des titres divers, sont au service de la vocation personnelle et sociale des mêmes hommes ». L'Eglise a une tâche publique, de par sa mission originelle et de par la responsabilité politique qui appartient aux chrétiens comme à tous les citoyens. Sans doute faut-il, avec « Gaudium et Spes » distinguer « entre les actions que les fidèles, isolément ou en groupe, posent en leur nom propre comme citoyens, guidés par leur conscience chrétienne, et les actions qu'ils mènent au nom de l'Eglise en union avec leurs Pasteurs ». Néanmoins, l'Eglise en tant que telle ne peut pas se tenir à l'écart de la politique. Un exemple suffit à le montrer : l'importance qu'on a donné dans le monde entier à la réunion des évêques latino-américains à Puebla. Cette conférence, bon gré mal gré, a joué en partie le rôle d'un catalyseur par le moyen duquel se sont exprimées une aspiration à la justice et une protestation contre l'oppression. L'Eglise, qu'elle parle ou qu'elle se taise, qu'elle attende ou qu'elle agisse, est une réalité politique au sens propre du terme.

C'est à partir de là qu'il faut aussi comprendre l'action de l'Eglise en Europe. Elle n'est pas un groupe d'intérêt, elle ne cherche aucun privilège pour elle-même, mais elle collabore avec les autres forces sociales pour que les droits de l'homme soient respectés, pour que les défavorisés et les groupes marginaux soient protégés, pour qu'on fasse place à des espaces de liberté et qu'on permette à tous d'en bénéficier.

L'on ne saurait mieux faire que de se référer ici aux idées contenues dans la déclaration sur l'Europe de 15 conférences épiscopales européennes du 29 juin 1977. Conscients de l'origine et de la destination divine de l'homme, les chrétiens ont une obligation particulière de défendre le droit à la vie, à la vérité et à la justice, à l'amour et à la liberté, là même où les intérêts de l'Etat et de la société s'y opposent. Leur but n'est pas de s'efforcer d'atteindre ce qui est techniquement possible ou ce qui promet le gain le plus important, mais d'être responsables devant Dieu et devant les générations à venir.

Groupes de pression et démocratie européenne

Dusan Sidjanski

Dans la démocratie pluraliste, telle qu'elle est pratiquée par les pays de la Communauté européenne, les valeurs et les intérêts, les idéologies et les opinions sont exprimés, représentés et défendus par des individus mais aussi par un réseau de groupes organisés :

— *groupes de pression* qui recouvrent les groupes d'intérêt, les groupes de promotion d'idées ou de causes ainsi que les groupes nouveaux visant à protéger les biens collectifs de la société (nature, santé) dits groupes d'intérêts publics ;

— *partis politiques* qui, en proposant des choix ou des projets de société concurrentiels, cherchent à exercer ou à contrôler le pouvoir politique.

Le poids des acteurs socio-économiques

La Communauté européenne forme un nouvel ensemble de communications, d'actions de coordination et de pouvoirs. À l'instar des pouvoirs nationaux, ses institutions orientent les comportements d'individus et de groupes, elles donnent une impulsion aux actions en commun et, bien que plus rarement, exercent une fonction de commandement en prenant en dernier ressort des décisions obligatoires pour tous dans l'espace communautaire. Mais à la différence de ses homologues nationaux, ce *pouvoir naissant* est limité principalement aux domaines économique et technique. Partiel et tronqué, il accentue par son processus de développement, le rôle et le poids des *acteurs socio-économiques* : agents économiques, entreprises de production ou de distribution, groupes d'affaires, organisations professionnelles patronales et ouvrières. Faute d'une structure et d'une dimension politique proprement dites, la Communauté européenne a privilégié l'action de ces acteurs par rapport à d'autres forces politiques et notamment les partis dont le rôle est demeuré marginal jusqu'aux élections européennes. Du fait de l'absence d'une autorité politique, techniciens et groupes d'intérêt ont comblé par leurs décisions et leurs actions le vide politique en préfigurant une distribution des pouvoirs asymétrique qui ne répond pas aux conditions fondamentales de la démocratie européenne.

À l'émergence d'un pouvoir européen économique-politique, correspond l'écllosion d'un vaste réseau de groupes de pression européens.

Ces groupes organisés au niveau communautaire accomplissent des fonctions de représentation et de défense des intérêts de leurs membres et cherchent à infléchir les décisions et les politiques de la Communauté européenne. En remplissant leur rôle, les groupes européens prolongent et complètent l'action des groupes de pression nationaux au plan européen.

Dès la création des Communautés européennes, on assiste à l'écllosion et au développement des groupes socio-économiques européens autour de nouveaux centres de décision. Certes, à l'origine même de l'intégration européenne on trouve des groupes de promotion, tels que le Mouvement européen et la famille des groupes spécialisés : groupements partisans, groupements fédéralistes européens et groupements culturels.

Mais, malgré leur importance et leur action à long terme, ces groupes sont vite relégués au deuxième plan par le poids et les interventions des groupes d'intérêt. En effet, dès 1953, l'on observe un parallélisme entre la mise en œuvre des politiques communautaires et le développement des groupes communautaires : Entre 1958 et 1961, soit en trois ans, ont été constitués dans la Communauté européenne approximativement 320 groupements, devenus 400 en 1970. Si le nombre de ces groupements a tendu à se stabiliser ensuite, leur transformation continue à s'effectuer au niveau de leurs structures.

Ceux, parmi eux, qui correspondent aux domaines où l'action communautaire se fait sentir de manière concrète, visent à s'organiser et à se donner des moyens efficaces d'influence. Tel est le cas dans les principaux secteurs : industrie, services, agriculture. Ainsi par exemple, dans l'industrie, outre l'Union des industries de la Communauté européenne (U.N.I.C.E.), on dénombre environ 180 organisations qui recouvrent les principaux secteurs d'activité industrielle dans la Communauté. La situation n'est pas bien différente, quoique plus fluide, dans le domaine des services et du commerce : le Comité des organisations commerciales de la C.E.E. (C.O.C.C.E.E.) est entouré de diverses fédérations de commerce, de services, des banques et des transports. À l'exemple de l'organisation dans les pays membres, le domaine agricole tout en étant bien quadrillé ne comporte qu'un nombre limité de groupements, soit environ 25. Le Comité des organisations professionnelles agricoles (C.O.P.A.) et les groupes spécialisés recouvrent cependant l'essentiel de l'activité agricole. Une vingtaine d'associations réunissant les professions libérales, un Centre européen d'entreprises publiques et de multiples groupes d'affaires multinationaux et européens complètent ce tableau.

Le déséquilibre entre organisations patronales et ouvrières

Deux remarques peuvent être faites à propos des groupements européens : l'une concerne le déséquilibre actuel entre les organisations patronales et les organisations ouvrières et l'autre se réfère à la lente émergence au plan européen des groupes d'intérêt public.

Le déséquilibre apparaît clairement lorsque l'on examine la structure de leurs organisations respectives. Alors que dans le domaine patronal, l'essentiel des secteurs de l'industrie et du commerce est couvert

par des organisations à la fois générales, telles que l'U.N.I.C.E. et le C.O.C.C.E.E., et spécialisées, selon secteurs et sous-secteurs, une telle structure n'a pas d'équivalent du côté des travailleurs.

Certes, la Confédération européenne des syndicats est impressionnante par ses 30 millions de syndiqués inscrits dans les organisations membres. De plus la C.E.S. a réussi à reconstituer en grande partie l'unité du mouvement syndical au niveau européen : en effet aux côtés des syndicats libres et chrétiens, la Confédération européenne comprend aussi la C.G.I.L. italienne à forte participation communiste. Cependant, les défauts originels de cette structure compensent largement ses traits positifs : essentiellement confédérale, elle ne s'appuie pas sur des fédérations spécialisées par secteurs ou par branches qui puissent donner la réplique aux organisations patronales à tous les niveaux. En réalité, il n'existe à l'heure actuelle qu'une douzaine d'organisations ou fédérations spécialisées dont une particulièrement importante, la Fédération européenne des métallurgistes.

Mais l'action syndicale demeure générale et abstraite : l'essentiel de cette action continue à se réaliser au niveau national par l'intermédiaire des organisations membres qui négocient les salaires, les conditions de vie et de sécurité des travailleurs et décident du recours à la grève. Ainsi les activités fondamentales, le pouvoir syndical, demeurent réservés aux organisations nationales. De ce fait, la concentration économique au niveau des entreprises et le rassemblement des organisations professionnelles patronales ne trouve pas de contrepois au niveau des travailleurs européens. Quelques rares exemples de stratégie commune au plan des entreprises multinationales restent marginaux et exceptionnels. De même, l'effort visant à constituer des comités européens spécialisés de la F.E.M. dans le cadre de plusieurs multinationales. Cette absence d'action concrète des travailleurs européens pourrait perpétuer ce déséquilibre, malsain pour la *démocratie européenne*. C'est dans cette perspective notamment que le rapport sur l'Union européenne de Léo Tindemans a suggéré de renforcer le comité permanent de l'emploi, d'accroître la participation des travailleurs et d'introduire des conventions collectives européennes par la voie de concertations sectorielles.

La lente émergence des groupes d'intérêt public

Quant aux mouvements d'intérêt public, ils collaborent aussi au plan européen. Un bureau européen de l'environnement a été fondé en décembre 1974. Ce bureau regroupe la plupart des associations et des organisations nationales qui ont une activité dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement. Mais ces efforts de regroupements restent de portée limitée.

Par comparaison avec les groupes nationaux, il apparaît que, dans la Communauté européenne, les groupes socio-économiques occupent une position privilégiée par rapport aux groupes de promotion ou d'intérêt public. Si cette prédominance des groupes socio-économiques s'explique par leur poids et par les activités presque exclusivement économiques de la CEE, elle ne laisse pas d'être inquiétante sous l'angle de l'avenir

de la démocratie européenne. Ce déséquilibre est d'autant plus accentué que les actions de ces groupes ne s'insèrent pas encore dans un ensemble politiquement structuré, ne sont pas contenues par une autorité politique européenne et contrebalancées par l'action des partis.

Selon les modèles de consultation et de concertation qui caractérisent, à quelques variantes près, les processus de décision en usage dans les pays membres en matière économique et sociale, la Communauté européenne pratique largement l'association des groupes d'intérêt à l'élaboration de ses décisions et à la formulation de ses politiques. Les diverses formes de consultation sont, à l'exemple des expériences nationales, les unes pragmatiques, les autres formalisées ou organiques, voire institutionnalisées. Ainsi, la Commission recourt-elle à la consultation des groupes européens et d'experts nationaux lors de la préparation de ses propositions ou de ses décisions. Par ce moyen, elle cherche à élaborer son projet et à préciser sa conception, puis à recueillir les avis des principaux groupes. De multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu avec les représentants du C.O.P.A., de l'U.N.I.C.E., des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux.

Un dialogue à huis clos

Ces processus de consultation des groupements européens comportent des avantages et des inconvénients. Parmi les avantages il en est un notamment : la Commission laisse aux groupes européens le rôle d'arbitre entre les positions et les intérêts divers des groupes nationaux qui en sont membres. Mais cet avantage comporte également des inconvénients du fait d'une agrégation trop poussée des intérêts au plan européen ; la faiblesse structurelle de ces organisations confédérales européennes ne permet souvent pas de définir des positions claires, mais conduit le plus fréquemment à des compromis, voire à la présentation d'un rapport majoritaire et d'un rapport minoritaire. Le fait de ne consulter que les groupements européens a stimulé la création de ceux-ci et a simplifié, du moins au début, la tâche de la Commission ; cependant cette formule a joué parfois au détriment de l'information diversifiée qui pouvait être nécessaire à la Commission.

Tout ce processus se développe dans un dialogue clos qui échappe à l'attention du public, un dialogue entre experts et représentants de la Commission et leurs équivalents dans les organismes professionnels européens. C'est donc un processus à huis clos, limité à des organismes professionnels classiques. On peut estimer dès lors qu'il serait souhaitable que toute cette consultation qu'effectue la Commission soit à l'avenir réglementée dans le cadre de l'Union européenne, ainsi qu'étendue à d'autres secteurs. De plus, la Commission devrait avoir la capacité d'entrer en contact direct avec les groupements nationaux pour recueillir leurs avis, notamment lorsque des clivages, au niveau national, se manifestent entre ou au sein de diverses organisations. Dans ces cas-là, il n'est pas sans intérêt pour la Commission de connaître l'avis des organismes minoritaires, qui par ailleurs sont souvent des organismes ré-

gionaux comme dans l'exemple du Royaume-Uni ou de la France. Enfin, ainsi qu'elle a eu l'occasion de le faire à quelques reprises, la Commission devrait pouvoir procéder plus fréquemment à des *auditions* des intéressés.

Dans une deuxième phase, le processus se déroule au niveau du Conseil et du Comité des représentants permanents. Interviennent à ce niveau, mais à titre consultatif, le Parlement européen et le Comité économique et social. A ce stade néanmoins, les groupes européens ne jouent qu'un rôle marginal : en effet, si leur effort de pression s'est manifesté au cours de la phase précédente au niveau de la Commission, c'est rare qu'ils cherchent à peser sur les délibérations du Conseil. Cependant, des exceptions ont été observées : le C.O.P.A. a organisé des manifestations d'agriculteurs au moment des réunions du Conseil agricole à Bruxelles ou à Luxembourg. Mais cette phase se caractérise essentiellement par le rôle très important du comité des représentants permanents et de ses groupes de travail d'experts officiels. Du fait même du rôle primordial qui incombe aux Etats membres, les groupes nationaux recouvrent leur capacité d'action. Celle-ci d'ailleurs peut se conjuguer avec la ligne d'action adoptée au sein des groupes européens ou s'y opposer lorsqu'ils la considèrent comme contraire à leur intérêt.

La nécessité de contreponds politiques

Bien que les groupes européens comme les groupes nationaux aient des fonctions à remplir dans les systèmes démocratiques en tant que centres de décision décentralisés et autonomes, cette longue pratique de la consultation dans la Communauté européenne, en l'absence de véritables contreponds, ne laisse pas de soulever le problème de l'équilibre des forces politiques et, partant, du contenu réel de la démocratie européenne. En effet, la place privilégiée que détiennent les groupes d'intérêt dans la Communauté européenne et le rôle effacé d'autres forces sociales, dont les partis politiques, risquent de conduire, si cette situation devait se prolonger, à une déformation des structures qui préfigurent la démocratie européenne. Fort heureusement, l'évolution récente de la construction européenne — l'institutionnalisation du Conseil européen et l'élection du Parlement européen — tend à rééquilibrer le système et à éviter la formation d'une structure *techno-professionnelle* à l'abri du contrôle politique effectif. Le Conseil européen introduit dans le système communautaire la participation directe des hauts responsables politiques, tandis qu'à son tour l'élection européenne annonce la rentrée des partis politiques et le renforcement du contrôle démocratique. Une étape décisive s'ouvre ainsi pour la démocratie européenne : les citoyens sont associés au processus de la construction de l'Europe, les partis et leurs fédérations retrouvent leur rôle et le Parlement européen devient une institution majeure. La Communauté européenne se mue progressivement en une communauté démocratique et pluraliste d'hommes, de groupes et de partis.

Dusan SIDJANSKI,

Professeur de Science politique,
Université de Genève.

L'Eglise, un lobby de plus à Bruxelles ?

Gerhard Bauer

Il doit y avoir à Bruxelles quelque 2.000 bureaux de liaison auprès de la Communauté européenne. Toutes les associations et tous les groupements professionnels veulent disposer d'un représentant de leurs intérêts. Et l'Eglise ? Forme-t-elle un lobby de plus à Bruxelles ? La réponse est non, car elle ne peut ni ne veut être considérée comme telle. Lorsqu'elle a quelque chose à dire et veut être entendue, l'expérience montre qu'elle se comporte tout autrement qu'un groupe de pression agissant dans son intérêt propre. Elle défend des intérêts, mais ce ne sont pas les siens. Faut-il alors tout de même l'appeler un lobby ? Oui, mais un « lobby » pour ceux qui n'ont pas les moyens de se faire entendre, par exemple, les travailleurs migrants, nos partenaires des pays moins développés, les régions pauvres de la Communauté... et toute une liste d'autres intérêts trop bien connus.

Donc l'Eglise ne fait pas partie du lobby bruxellois, mais elle est tout de même, si l'on veut, un « lobby » pour ceux qui n'ont pas d'organisation de défense de leurs intérêts. Ce non et ce oui définissent les limites et les possibilités d'un engagement de l'Eglise.

L'action de l'Eglise dans la société

L'Eglise comme « signe et sauvegarde du caractère transcendant de la personne humaine » (« Gaudium et Spes » - G.S., n° 76), n'est pas seule à avoir la préoccupation de défendre l'humain, mais elle travaille avec « tous les hommes de bonne volonté ». Elle exerce une *diaconie sociale* qui peut conduire jusqu'à un certain type de rapport de coopéra-

OBJECTIF EUROPE

SOMMAIRE

EDITORIAL

La responsabilité de l'Eglise en Europe 2

GROUPES DE PRESSION DANS LA CE

Groupes de pression et démocratie européenne Dusan SIDJANSKI 4

L'Eglise, un lobby de plus à Bruxelles ? Gerhard BAUER 9

Trois groupes d'intérêt

— Agriculteurs dans la CE - le COPA Dominique SOUCHON 15

— La Confédération Européenne des Syndicats Walter BRAUN 21

— L'industrie et l'intégration européenne Xavier ARNAUD 27

ESSAI

La Grèce et la Communauté Européenne Michael ROUSSOS 31

DOSSIER

« Chrétiens pour l'Europe » Peter STORRS 35

Avis de la Commission sur l'entrée de l'Espagne Iris de LIMBOURG 37

PROSPECTIVE

Programme de la présidence française Jean WEYDERT 40

RENCONTRES

Séminaire sur la Convention de Lomé Jean WEYDERT 42

Consultation sur les droits de l'homme Iris de LIMBOURG 43

REVUE DES LIVRES 45

NUMEROS EN PREPARATION

Enseignement et école en Europe

Europe et Tiers Monde

Associations et groupements européens
