

## LES GROUPES DE PRESSION DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

par Dusan Sidjanski

A l'image du pluralisme des démocraties occidentales, la Communauté européenne se caractérise par l'existence de multiples organisations et centres de décision. Ce *pluralisme* est à la fois *politique*, confirmé par la présence de plusieurs partis politiques et les élections libres, et *socio-économique*, symbolisé par l'existence d'une multiplicité de groupes qui reflètent la diversité des activités, des intérêts et des valeurs. Certes, la CE n'a pas encore la solidité et ni la capacité des structures socio-politiques des Etats membres. Cependant, bien qu'en pleine formation, elle porte, du moins potentiellement, les principales marques d'une communauté politique naissante. En effet, sa vocation politique s'inscrit dans sa structure qui reproduit de manière embryonnaire les principales formes d'un système de gouvernement démocratique: le pouvoir actif, à la fois législatif et exécutif, est incarné par le tandem Commission-Conseil, assisté du Comité économique et social et de divers organes consultatifs et soumis — il s'agit de la Commission — au contrôle démocratique du Parlement européen et au contrôle juridictionnel de la Cour de Justice. Elle se confirme par son évolution: création du Conseil européen réunissant les plus hauts responsables politiques et élections du Parlement européen lui assurant un fondement démocratique direct (1).

Cette Communauté, dotée de pouvoirs de nature politique mais limitée, à contenu principalement économique, régit une sphère de comportement des Etats membres, mais aussi de groupes et d'individus. De fait, ce pouvoir européen naissant présente entre autres un trait original: sa capacité de prendre des décisions qui obligent tant les Etats membres que les groupes, entreprises et personnes. En affectant directement les intérêts des acteurs socio-économiques, la CE a provoqué

---

Département de Science Politique et Institut universitaire d'études européennes, Université de Genève.

(1) DUSAN SIDJANSKI, *Europe élections: de la démocratie européenne*, Paris, Stanké, 1979.

un vaste mouvement de regroupement, en particulier des intérêts déjà organisés au plan national. De ce fait, il s'est formé un *réseau* étendu de groupes d'intérêt au niveau communautaire et autour des principaux centres de décision de la CE. Certes, ces groupements européens, au nombre de plus de 400, n'ont pas la structure ni la capacité comparables à leurs homologues nationaux, mais de toute évidence, ils sont mieux organisés et plus efficaces que les associations internationales du même type. Leurs actions, à la fois plus intenses et plus concrètes, correspondent principalement aux domaines dans lesquels la CE prend des décisions et formule des politiques communes.

Sous un autre angle, ce réseau de groupements européens, leurs structures, ainsi que le rassemblement de leurs dirigeants et de leurs membres, sont autant d'indicateurs de la portée réelle du pouvoir communautaire et de l'intensité de l'intégration socio-économique dans la CE.

## I. *Caractéristiques des groupes européens.*

### 1. *Typologie des groupes (2).*

On peut distinguer les groupes classiques et les groupes nouveaux. Les groupes classiques comprennent:

a) des *groupes d'intérêt* ou des groupes socio-économiques que l'on appelle également les groupes professionnels. Sous cette même rubrique figurent des groupes tels que les organisations professionnelles, les entreprises, les groupes d'affaires et les sociétés multinationales, de même que des entreprises publiques autonomes (Renault en France, Volkswagen en Allemagne);

b) des *groupes de promotion*, groupes idéologiques ou groupes qui assument la défense d'une cause. Exemples: Mouvement européen, associations luttant contre la peine de mort ou pour les droits de l'homme.

Parmi les *groupes nouveaux* apparaissent:

a) des groupes politiques organisés sous forme de *clubs* ou d'*associations politiques* ayant pour objectif, non pas de mobiliser l'électorat, mais de promouvoir une réflexion sur la société globale. Ces groupes qui se trouvent parfois à l'origine des partis politiques forment à l'heure actuelle des organisations d'appui des partis;

b) une deuxième catégorie de *groupes d'intérêt public* qui visent à défendre des biens collectifs. Exemple: les groupes visant à défendre

---

(2) JEAN MEYNAUD et DUSAN SIDJANSKI, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne 1958-1968*, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1971.

les consommateurs, à préserver la santé publique, à lutter contre des centrales nucléaires ou contre la pollution. A peine concevables il y a une dizaine d'années, ces groupes sont devenus à l'heure actuelle des éléments actifs de la vie politique, tant aux Etats-Unis qu'en Europe. Voir à ce titre la résistance opposée à l'installation de centrales nucléaires en France, en Allemagne ou en Suisse, ou les difficultés que rencontrent les grandes entreprises chimiques ou sidérurgiques à créer de nouveaux complexes dans certaines régions (Fos près de Marseille). Ces groupes ont montré récemment leur capacité en mobilisant des citoyens et en provoquant des actions de protestation;

c) une troisième catégorie de différents *groupes extrémistes* constitués autour de l'idée d'un retour aux sources du marxisme-léninisme, de l'anarchie, du fascisme ou des idéaux gauchistes qui visent à rassembler un ensemble d'organisations extrémistes sous forme de groupuscules actifs, plus ou moins violents et contestataires de nos sociétés.

## 2. Formation des groupes européens.

### a) Groupes de promotion (3).

Dès 1945, on assiste à la naissance de divers mouvements tendant à promouvoir l'Europe et à diffuser les valeurs européennes. L'unité de but n'exclut pas la diversité de la base de rassemblement. Deux formules sont utilisées à cet égard:

— groupes fondés sur des *clivages partisans* et réunissant les tenants des mêmes orientations idéologiques par-dessus les frontières: Nouvelles Equipes Internationales (NEI); Mouvement Socialiste pour les Etats-Unis d'Europe (MSEUE); Mouvement Libéral pour l'Europe Unie (MLEU);

— groupes se réclamant d'une *idéologie supranationale*, c'est-à-dire d'un dépassement des idéologies partisans et nationales: Union Européenne des Fédéralistes (UEF); Union Paneuropéenne, telle que reconstituée après la guerre.

Ces groupes, qui ne sont pas des mouvements de masse, procèdent par la mobilisation des élites européennes. Leur démarche la plus spectaculaire est la réunion en mai 1948, à la Haye, par les soins du Comité international des Mouvements pour l'Unité européenne, d'un congrès auquel participent environ 1.000 dirigeants et personnalités. Le congrès donne naissance au Mouvement européen, qui va assumer la mission de coordonner les efforts des groupes spécialisés (trop divers pour être fusionnés en un seul organisme).

---

(3) JEAN MEYNAUD et DUSAN SIDJANSKI, *Verso l'Europa Unita, Gruppi di promozione*, Milano, Ferio Edizioni, 1968.

Après l'échec de la CED en 1954, le Mouvement européen perd son élan et une partie de ses moyens d'action. Les activités du Mouvement européen et de divers groupes se poursuivent, mais le militantisme européen, si intense de 1945 à 1955, a connu une longue phase d'assoupissement.

Entre-temps, une nouvelle forme d'action, d'ampleur plus limitée que celle du Mouvement européen et d'inspiration fonctionnelle, a été mise en oeuvre par le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe (*dit Comité Monnet*) dès 1955. Cette appellation correspond à la réalité: c'est l'homme qui, par son dynamisme constituait le centre actif et le ciment du groupe (4). L'objectif de ce Comité qui a fait appel aux dirigeants des partis et des syndicats — l'adhésion des dirigeants signifiant qu'ils apportent le concours de leur groupe — est de consolider et d'accélérer l'application de l'intégration communautaire. Le Comité qui formulait des propositions à l'adresse des gouvernements en cherchant à infléchir leurs politiques, a été dissout en 1976 par son fondateur.

A l'heure actuelle, le Mouvement européen, TEPSA (TransEuropean Policy Studies Association) et CIFE (Comité International de Formation Européenne), s'efforcent de combler le vide d'idées et d'initiatives qui caractérise la période présente de piétinement du processus d'union.

#### b) Groupes d'intérêt.

La création des groupes professionnels et socio-économiques correspond à un souci de représentation et de défense de milieux socio-économiques déterminés. Ce mobile intervient normalement plus tard que le souci de promotion, en général quand la réalisation du projet d'union est assez avancé pour qu'apparaisse un *nouveau centre ou un échelon supplémentaire de gestion et de décision*: la naissance du pouvoir européen communautaire (institutionnel) a pour corollaire l'éclosion des groupes à activités parallèles. La formation des groupes au niveau européen répond en une large mesure à une nécessité: si la CEE s'occupe d'instituer une politique agricole commune, les paysans ne peuvent pas ne pas se grouper pour en suivre l'élaboration et tenter d'en infléchir l'orientation.

La formation d'un appareil de représentation et de défense socio-économique s'est effectuée en plusieurs étapes dont chacune correspond à l'entrée en activité d'une institution européenne. C'est ainsi que la création de l'OECE et plus tard de l'Agence européenne de productivité a suscité une première vague d'associations professionnelles de nature européenne: il s'agit toutefois d'organismes assez lâches (réplique de la

---

(4) JEAN MEYNAUD et DUSAN SIDJANSKI, *Le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe*, « Annuaire Européen », vol. XIII, 1965.

faiblesse des pouvoirs propres de l'organisation) dont l'objectif principal est la transmission d'informations dans les deux sens (en particulier, l'activité des Comités verticaux).

Une seconde vague intervient avec l'entrée en vigueur de la CECA (1953): organisations professionnelles européennes dont le champ d'action est limité cette fois à Six et à ces deux secteurs. Les objectifs de l'activité communautaire et les problèmes qui s'y rapportent ayant plus d'importance que ce n'était le cas sous l'OECE pour les groupes intéressés, ceux-ci tendront à se doter d'une manière ou d'une autre de structures plus solides.

Mais la mise en place des organes de la CEE (1958) suscitera bientôt une troisième vague, de bien plus grande ampleur que la précédente. Ce mouvement de rassemblement professionnel au niveau communautaire est ouvertement encouragé par les membres de la Commission (en particulier S. Mansholt au titre des produits et industries agricoles).

Le démarrage est lent jusqu'en 1957: la CECA, limitée à deux secteurs n'a suscité que la création d'une quinzaine de groupes jusqu'à la signature des traités de Rome en mars 1957. Dès lors, la croissance va s'accélérer à 12 en 1957, puis 46 en 1958, pour atteindre le maximum avec 71 en 1959. A partir de ce moment, la courbe est décroissante: 43 en 1960, 25 en 1961, 21 en 1962 et 18 en 1963. Entre 1957 et 1963, la croissance moyenne est de 34 groupes par an, soit un total de 236; en revanche, seuls 11 groupes sont institués en 1964 et la moyenne de 1964 à 1975 n'est que d'environ 9 groupes par an et un total de 105 groupes.

Ces changements de rythme de création s'expliquent par le fait que les 241 qui peuplent la Communauté avant 1964 couvrent déjà l'essentiel des activités professionnelles que la formation de 105 jusqu'en 1975 vient compléter graduellement. Dans le secteur agricole, les 24 groupes mis en place jusqu'en 1967 répondent aux besoins effectifs de ce secteur moins diversifié quant aux produits et activités. En revanche, l'industrie et les services continuent à développer, bien qu'à un rythme plus modéré, leurs réseaux d'organisations professionnelles (5).

Ainsi, les groupes communautaires constitués jusqu'à fin 1975 se répartissent essentiellement dans trois domaines d'activité: sur 346 groupes communautaires, 24 appartiennent à l'agriculture qui comprend les producteurs agricoles et les coopératives agricoles; 177 au secteur industriel qui couvre notamment l'alimentation, les textiles, la chimie, la métallurgie, le bois et le papier, le matériel de transport, etc; 145 appartiennent aux services qui comprennent le commerce, les professions

---

(5) DUSAN SIDJANSKI et URAL AYBERK, *Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six*, « Res Publica », No. 1, 1974.

libérales, l'artisanat, les consommateurs, etc. En pourcentage, les grands secteurs d'activité économique se répartissent comme suit: 6,9 % le secteur agricole, 51,1 % l'industrie et 41,9 % les services. Cette structure des groupes communautaires n'a pas été modifiée au cours de ces dernières années.

Deux remarques peuvent être faites à propos des groupements européens: l'une concerne l'asymétrie actuelle 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'UNICE et les groupements spécialisés, selon secteurs et sous-secteurs, une telle structure verticale et complexe n'a pas d'équivalent du côté des travailleurs. Certes, la *Confédération européenne des syndicats*, créée en 1973, est impressionnante par ses 42 millions de syndiqués qui adhèrent aux organisations membres (6). De plus, la Confédération (CES) 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 CGIL italienne, à forte participation communiste. Cependant, les défauts originels de cette structure lâche compensent largement des 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 actions fondamentales, le pouvoir syndical, demeurent réservés aux organisations nationales. De ce fait, la concentration économique au niveau des entreprises et des organisations professionnelles patronales ne trouve pas de contrepoids à tous les niveaux du côté des travailleurs européens. Quelques rares exemples de grève européenne dans une entreprise multinationale restent marginaux et exceptionnels. De même, l'effort visant à constituer des comités européens spécialisés de la FEM dans le cadre

---

(6) Comité économique et social, *Les groupements d'intérêt européens*, Bruxelles, Ed. Delta, 1980, pp. 128 et ss. La CES comprend aussi les syndicats de 7 pays qui ne sont pas membres de la CE, soit environ 8 millions d'adhérents.

de plusieurs multinationales. Cette absence d'une 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 suggère 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.

Quant aux *mouvements d'intérêt public*, ceux-ci aussi collaborent au plan européen. L'action des consommateurs se renforce: Communauté Européenne des Coopératives de Consommation (Eurocoop) date de 1957, Comité des organisations familiales auprès des Communautés Européennes (COFACE) a été établi en 1969 et Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) créé en 1973. Un *Bureau européen de l'environnement* a été fondé en décembre 1974. En vue de la défense de l'environnement, 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.

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 socio-économiques ne s'insèrent pas encore dans un ensemble politiquement structuré, ne sont pas contenues par une autorité politique européenne et ne sont que partiellement contre-balancées par l'action des partis politiques depuis les élections du PE en 1979.

## II. *Formes et niveaux de la consultation.*

Il existe plusieurs formes de consultations dans la CE, les unes forgées de manière pragmatique, les autres réglementées et organiques, voire institutionnalisées. Les premières laissées à la discrétion de la Commission et menées à huis clos devraient être régies par quelques principes ou règles générales, les secondes mériteraient d'être améliorées et rendues plus efficaces. L'ensemble de ce réseau de consultations pourrait être élargi afin d'offrir quelques accès aux groupes nouveaux.

### 1. *Consultations de groupes et d'experts par la Commission.*

Lors de l'élaboration des projets de décision ou de ses propositions, la Commission consulte largement des groupes européens ainsi que les experts nationaux. Au cours de cette phase préliminaire, la Commission

peut adresser des questionnaires et des demandes d'informations aussi bien aux administrations nationales qu'aux représentants des organismes professionnels européens et nationaux. Par ces divers moyens, la Commission cherche à élaborer son projet et à préciser sa conception, puis elle procède à des consultations. De multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu avec les représentants de l'UNICE, des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux.

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, qui a joué parfois au détriment de l'information diversifiée qui pouvait être nécessaire à la Commission, a été complétée par un réseau de comités consultatifs. Ces comités consultatifs au nombre de 46 interviennent dans le processus à divers titres: 20 comités sont associés au processus législatif, tandis que 24 participent à l'application des politiques communautaires (comités consultatifs agricoles) et deux comités (comité permanent de l'emploi et la conférence tripartite) fonctionnent dans le cadre de la concertation entre pouvoirs publics et forces autonomes. Il faut noter que les membres de ces comités sont les représentants des organisations nationales concernées, nommées en principe par la Commission sur proposition des organisations socio-économiques européennes (7). Grâce à ce réseau, la Commission maintient le contact avec les intérêts multiples aux plans nationaux ainsi qu'avec leurs organisations européennes.

Un autre aspect de ce processus est critiquable: le choix relativement arbitraire des organismes à consulter ou du moins un choix qui n'est pas orienté par les principes définis. Enfin, 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*

---

(7) Comité économique et social, *Les Comités consultatifs communautaires à composition socio-économique*, Bruxelles, Ed. Delta, 1980, pp. 8-9 et p. 21.

*clos*, limité à des organismes professionnels classiques, qui tend à marginaliser des opinions d'organismes nouveaux d'intérêt public.

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 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 régionaux comme dans l'exemple du Royaume-Uni ou de la France. Enfin, ainsi qu'elle a eu l'occasion de le faire à deux reprises, la Commission devrait pouvoir procéder plus fréquemment à des *auditions* des intéressés (8). Ces auditions pourraient être publiques et permettre d'engager des débats beaucoup plus larges avec les différentes couches de l'opinion européenne, ainsi par exemple sur l'implantation des centrales nucléaires dans la Communauté.

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 plus rare qu'ils cherchent à peser sur les délibérations du Conseil. Cependant, des exceptions ont été observées: ainsi, le Praesidium du COPA s'efforce d'influencer le Président du Conseil des Ministres de l'Agriculture, de même que le COPA a organisé des manifestations d'agriculteurs au moment des réunions d'un 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.

## 2. *Le Comité économique et social ou la représentation institutionnalisée des intérêts.*

A la différence des autres comités consultatifs, le Comité économique et social est une institution — bien que le Traité ne le considère pas

---

(8) Exemples: reconnaissance des diplômes en médecine, hearings nucléaires, auditions de l'industrie textile.

comme tel — *permanente* exerçant des fonctions de *consultation générale*. Il est composé de 156 représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale, notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales, et de l'intérêt général (art. 193 du Traité CEE). Ainsi, le CES est destiné à donner une image aussi fidèle que possible de la distribution des catégories d'activités dans les pays membres: ce sont les groupements et les intérêts nationaux que reflète en principe la composition du CES (9). L'agrégation de ces intérêts s'accomplit au sein du CES et s'exprime sous la forme d'avis. Ce processus porte aussi la marque des trois groupes (10):

— *groupe I* réunit les 45 représentants d'employeurs de l'industrie, du commerce, des transporteurs et des banques, voire deux représentants d'organisations agricoles (Deutscher Bauernverband et Confagricoltura);

— *groupe II* comprend 54 représentants des organisations des travailleurs dont toutes, à trois exceptions près (exemple la CGT française), sont membres de la Confédération européenne des syndicats; l'appartenance à l'organisation centrale européenne en assure un haut degré d'homogénéité;

— *groupe III* est composé de 57 représentants des activités diverses: agriculture, petites et moyennes entreprises, artisanat, commerce, professions libérales, associations de familles et de consommateurs. C'est le groupe le moins homogène dont les voix se partagent souvent entre les options du groupe I et du groupe II lors des questions controversées.

Dans le cadre de ces structures, les groupements européens, sans être directement représentés, remplissent une fonction d'appui et de coordination.

Le Comité économique et social est appelé à formuler des avis à l'intention de la Commission et du Conseil: ses avis sont dits obligatoires lorsque le traité prescrit cette consultation: c'est le cas le plus souvent au niveau du processus législatif ou réglementaire et en même temps que la consultation du PE; ils sont facultatifs, lorsque la Commission ou le Conseil ont la faculté, mais pas l'obligation, d'y recourir. L'élaboration des avis s'accomplit d'abord dans les 9 sections spécialisées (exemple: agriculture, énergie, industrie, commerce et services, affaires sociales,

---

(9) Dans sa consultation pratique, la Commission associe les organisations d'intérêt européennes qui assument déjà la responsabilité de l'agrégation à un niveau très élevé des positions d'organisations nationales. Sous cet angle, le Comité économique et social est un reflet plus fidèle et plus nuancé des diversités d'intérêts dans la CE. Il est l'accès institutionnalisé des groupements d'intérêt nationaux.

(10) Comité économique et social, *Répertoire*, Bruxelles, mars 1981.

environnement, santé publique et consommation); dans la phase finale, les avis sont soumis à l'approbation en séance plénière.

Outre cette procédure d'avis, le Comité peut élaborer des études et des rapports d'information à l'intention des institutions communautaires. Ces marges d'activités relativement limitées ont été élargies dès 1972 par l'adoption du *droit d'initiative*. Dès lors, le Comité peut se saisir de tout problème faisant partie du champ d'activités de la CE. A titre d'exemple, le Comité a formulé environ une centaine d'avis, rapports d'informations et études par an depuis 1974 dont environ 10 % d'avis de sa propre initiative.

La question plus délicate est celle qui concerne la portée et d'influence des avis du Comité. Selon les estimations contenues dans son Rapport annuel 1980, sur 31 avis formulés, une dizaine ont approuvé la proposition de la Commission, 7 ont été pris en considération dans une large mesure, 7 dans une faible mesure et enfin 7 dans une certaine mesure.

L'influence du Comité, difficile à évaluer, est fonction de plusieurs facteurs dont:

a) la représentativité de ses membres et l'éventail des catégories d'intérêt couvertes; or, un examen de ce dernier point notamment aboutit à la conclusion que les catégories diversifiées d'intérêts ne peuvent être reflétées par 24 représentants pour les quatre grands pays, 12 pour les moyens, 9 pour le Danemark et l'Irlande et 6 pour le Luxembourg. Par comparaison, le Conseil économique et social français à lui seul a 200 membres et les Conseils belge et néerlandais ont plus de 50 membres. Dans ces conditions, une augmentation du nombre des membres devient impérative;

b) le poids des avis, rapports et études qui conditionnent la valeur de ces actes; à cet effet, le Comité a fait quelques expériences concluantes en organisant des conférences ou des auditions sur des thèmes à la fois importants et actuels (exemple: élargissement); cette procédure mérite d'être étendue afin que le Comité puisse mieux reproduire les positions diverses de multiples organisations et catégories d'intérêts en comblant ainsi les lacunes de représentation (absence de représentants de certains grands secteurs ou de défenseurs de l'environnement);

c) la place que le Comité occupe et occupera dans la répartition des tâches dans la Communauté compte tenu de l'expérience, du rôle du Conseil européen et du Parlement européen élu;

d) le rôle que le Comité peut assumer dans la CE en relation avec le réseau des comités consultatifs et de la pratique de consultation instaurée par la Commission. C'est dire que si le Comité économique et social a acquis une grande expérience des affaires communautaires, sa

place et son rôle dans la CE sont à redéfinir face à l'évolution de la Communauté.

### 3. *Parlement européen.*

Par comparaison avec le Comité économique et social, le Parlement européen offre un accès à la fois *secondaire* — du fait de son rôle limité dans le processus de décision — et *indirect* du fait même de sa fonction de représentation générale. Ce n'est qu'à la suite de son élection que le Parlement, dont l'autorité et le pouvoir ont été accrus (exemple: codécision budgétaire, contrôle plus incisif), a été plus souvent l'objet de sollicitudes de la part de certaines organisations d'intérêt européennes. En effet, par son intervention, il permet, si ce n'est de définir, du moins de freiner ou de modifier un certain nombre d'orientations ou d'initiatives.

Il est difficile d'évaluer l'importance de ces accès officiels et des contacts que les groupements européens maintiennent avec les institutions communautaires. Selon les résultats des interviews des dirigeants des 22 organisations, il ressort clairement que, à l'exception d'une seule (FIP-MEC - petites et moyennes entreprises de commerce) qui attribue le premier rang au Comité économique et social, toutes ces organisations ont des relations ou des contacts les plus fréquents et les plus importants avec la Commission (11). Bien que les responsables de ces interviews estiment que ces données ne devraient pas être interprétées comme indiquant les degrés d'importance attribués par les groupements d'intérêt européens aux différentes institutions, nous pensons en revanche, à la lumière de nos observations sur les groupes d'intérêt, que la fréquence et l'ampleur des relations avec une institution sont un indice certain de l'importance que les groupements accordent à cette institution. Il est évident que les groupes d'intérêt concentrent leurs efforts sur les institutions dont ils espèrent pouvoir infléchir les attitudes et les comportements avec un maximum de bénéfices. Cet indice ne permet pas de désigner les institutions selon leur poids dans la Communauté; en effet, le choix des groupes est conditionné par deux critères: importance du centre de décision et possibilité du groupe de peser plus ou moins efficacement sur certains parmi ces centres. Ainsi, si le Conseil apparaît 8 fois au deuxième rang, 12 fois au troisième rang et 2 fois au quatrième rang, cette échelle des groupes ne change en rien la place de premier rang qu'il occupe en tant qu'organe de décision; elle indique surtout que les groupes européens ont peu d'emprise sur cette institution ou qu'ils estiment préférable de confier cette tâche à leurs membres qui agissent auprès des

---

(11) *Les groupements d'intérêt européens, op. cit.*, pp. 22 à 24.

gouvernements nationaux. L'interprétation est encore plus délicate du fait que l'action sur la Commission et sa proposition conditionne, en partie du moins, la décision du Conseil.

Notons que pour les trois groupements les plus importants dans la CE, le COPA, la CES et l'UNICE, ainsi que pour le CEA (assurances), le Conseil occupe le second rang et le Comité économique et social le troisième rang. Dans seize cas, celui-ci est placé au deuxième rang.

#### 4. *Accès et contacts officiels ou informels.*

A ces divers *accès officiels* ou *institutionnalisés* s'ajoute toute une gamme des *accès officiels*.

Ces accès officiels englobent toute sorte de contacts que le groupe professionnel établit et maintient avec la Commission: des rencontres et discussions privées, des visites et invitations mutuelles, des conversations téléphoniques. Bref, il s'agit d'une vaste gamme de relations qui excluent tout caractère officiel. Pour discrètes et difficiles à suivre qu'elles soient, ces relations n'en sont pas moins efficaces. D'ailleurs aussi bien le contenu que la portée de ces relations est fonction de multiples facteurs dont la conjoncture et la capacité d'influence du groupe. Le contenu de ces rapports varie des simples échanges d'informations, des communications de dossiers et de renseignements techniques jusqu'à la transmission d'avis, d'orientations, etc. Bien qu'ils soient privés, ces rapports peuvent en fait prendre la forme de véritables consultations. Leur nature n'est pas fondamentalement différente de ceux qui se développent au niveau national.

Les relations officielles peuvent se nouer entre les différents types de groupes (groupes d'intérêts nationaux, groupes d'affaires, groupes d'intérêts européens) et les services de la Commission. Une différence fondamentale persiste néanmoins selon les groupes: pour des groupements professionnels européens, et en particulier pour ceux qui sont considérés comme des porte-parole de leurs secteurs, c'est un accès qui s'ajoute à l'accès officiel. C'est donc une voie complémentaire. Ce caractère de complémentarité ne diminue en rien l'importance de l'accès officiel qui, comme le montre l'expérience nationale, est loin d'être négligeable.

En revanche, lorsqu'un groupe européen n'est pas consulté régulièrement par la Commission, l'accès officiel devient, de ce fait, un accès privilégié. A titre d'exemple, le secrétaire général de la Conférence permanente est à Bruxelles depuis des années. Il y est très bien introduit et il entretient des contacts personnels avec les fonctionnaires de diverses directions générales de la Commission. A ces relations s'ajoute une action technique. La Conférence permanente a formulé des recommandations et avis sur l'activité communautaire, en particulier sur les ententes, sur la politique agricole, la libre circulation, les transports, etc. Ce ne sont pas

là des avis généraux et imprécis, mais des textes techniquement élaborés, comme en témoigne son étude en matière d'assurance crédit et en matière de financement des crédits à l'exportation. De la sorte, la Conférence permanente cherche à compenser son handicap par le maintien de multiples contacts officiels avec la Commission ainsi que par la tenue technique de ses travaux.

Une situation similaire se trouve au niveau des organismes nationaux et des groupes d'affaires (12), à cette différence que les uns et les autres disposent d'accès indirects mais officiels par l'intermédiaire de certains groupements professionnels européens dont ils sont membres. Le patronat ou les paysans français peuvent chercher à influencer la position de l'UNICE ou du COPA et à faire ainsi répercuter leurs aspirations auprès de la Commission. Celle-ci ne maintient pas en principe de contacts officiels avec les groupes nationaux dont certains participent aux travaux du Comité économique et social, aux divers comités consultatifs agricoles.

Pour les groupes d'affaires, les contacts officiels sont souvent encore plus médiatisés. En effet, ils doivent passer par les organismes professionnels nationaux pour accéder à la Commission par un organisme européen. La distance devient ici plus grande, mais elle est parfois compensée par la capacité d'influence des affaires géantes. Il est évident qu'elle est réduite au minimum dans un organisme européen de producteurs d'automobiles. Par surcroît, le poids propre de ces affaires leur permet de développer avec efficacité les voies officieuses disponibles. A titre d'exemple, la FIAT a un bureau permanent à Bruxelles.

Si les organismes européens agissent souvent par voies officielles, ils ne négligent pas pour autant les accès officieux. Des contacts réguliers se nouent à tous les échelons. C'est ainsi que les grands patrons de l'UNICE rencontrent périodiquement les commissaires. Au plan des permanents, les relations sont plus intenses et quasiment quotidiennes: le secrétaire général de l'UNICE par exemple et les délégués permanents sont en rapports constants avec des hauts fonctionnaires de la Commission; il en va de même des contacts au niveau des experts et des cadres. Les uns et les autres ont leurs « correspondants » dont le choix dépend d'une part de l'objectif visé (information, demande d'avis, influence) et d'autre part de nombreux facteurs (langue, nationalité, personnalité, milieu, compétence). On peut supposer, par exemple, que souvent le contact avec le compatriote est plus aisé. D'autres fois, il est facilité par des affinités professionnelles ou personnelles. La langue peut être parfois un obstacle aux communications, tandis que l'appartenance à un même

---

(12) JEAN MEYNAUD et DUSAN SIDJANSKI, *L'Europe des affaires*, Paris, Payot, 1967.

milieu ou parti peut constituer un facteur positif. Un syndicaliste s'entend probablement mieux avec un fonctionnaire qui a des conceptions proches de son syndicat qu'avec un compatriote provenant d'un milieu tout à fait différent.

Ces échantillons font pressentir la richesse des combinaisons d'objectifs et de facteurs qui se forment dans la réalité. Est-il besoin de rappeler que ces éléments ne sont pas absents des rapports officiels qu'ils ne laissent pas d'influencer. Il est probable néanmoins que la souplesse des rapports non formels et privés accentue l'influence de ces facteurs qui, dans les relations officielles, sont assujettis à certaines règles. A la souplesse des rapports officieux, s'oppose une certaine rigidité officielle. Dans la pratique, cette opposition est d'autant moins tranchée que le plus souvent les rapports officieux et officiels se chevauchent et se conjuguent.

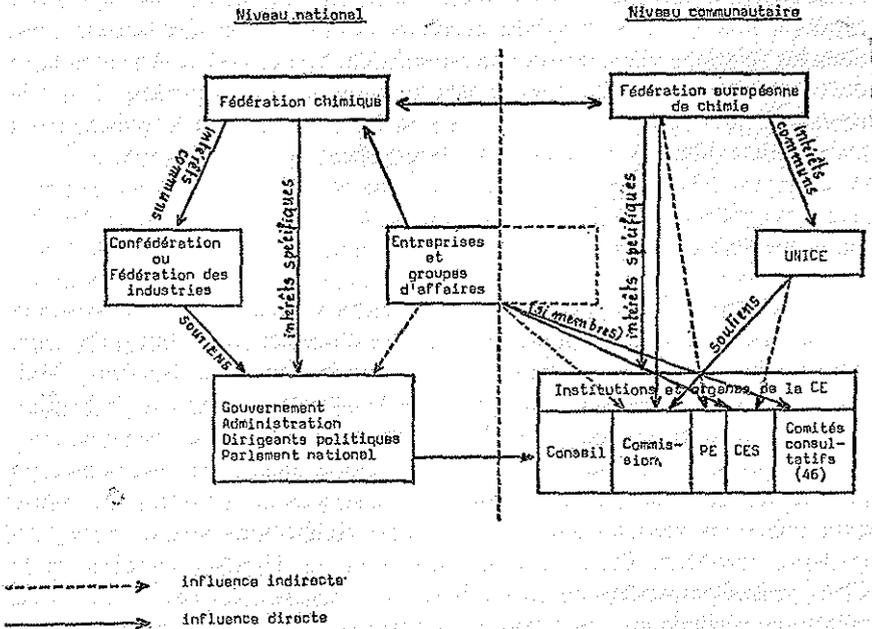
### III. *Schéma de l'action.*

A la suite, nous reproduisons un schéma de l'action des groupes aux niveaux national et communautaire. Inutile d'insister sur le fait qu'il s'agit d'un schéma simplifié qui est loin de recouvrir toutes les situations. Malgré ses lacunes, ce modèle fait apparaître le caractère complexe de l'action des groupes et la combinaison de l'action nationale et européenne.

En partant de l'intérêt particulier d'une fédération nationale, on peut concevoir plusieurs possibilités: au plan communautaire, cet intérêt peut coïncider avec les intérêts des autres fédérations membres de l'organisme européen. Dans ce cas, l'action va se déployer au plan de la CEE, de la Commission en particulier, par le truchement de la Fédération chimique européenne. Si l'action concerne une question professionnelle limitée, trois possibilités pourraient théoriquement se présenter: l'action de la Fédération chimique européenne va dans le sens de la politique de l'UNICE qui peut la soutenir; elle peut être indifférente à l'UNICE qui reste neutre; mais elle peut aussi s'opposer à la politique de l'UNICE, provoquant un conflit entre organismes européens et leurs actions. Si l'action de la Fédération chimique européenne touche à des intérêts plus généraux, les mêmes hypothèses peuvent se reproduire, à cette différence près que l'accord ou le conflit se situe d'emblée dans le champ de l'UNICE. La coïncidence de l'intérêt particulier et de l'optique plus générale de l'UNICE, comme dans la lutte contre la législation antitrust, conduit à une action conjuguée. Mais cet exemple révèle une autre lacune de notre schéma: l'absence d'autres organismes centraux. En effet, dans le cas du règlement antitrust, l'UACEE (Union de l'artisanat) a prôné, en s'opposant à la grande industrie et aux groupements qui la représentent, un contrôle aussi strict que possible de la concurrence. Ainsi, au

niveau des questions générales, le conflit d'optiques et d'intérêts peut surgir entre organismes centraux. D'autre part, le schéma devient bien plus compliqué si, à la place de la Fédération chimique européenne, on introduit le COMITEXIL, à savoir des organismes intermédiaires.

Schéma d'action



Dans l'ensemble, au plan national, une fédération et une organisation centrale peuvent être confrontées avec trois situations: l'intérêt du groupe national coïncide avec les intérêts des autres fédérations membres du groupement européen. Dans ce cas, l'action du groupe national, par la voie de son gouvernement, va dans le même sens que celle du groupe européen auquel elle apporte un soutien complémentaire; ou bien, comme dans l'exemple de la dernière crise de la CEE, l'action des paysans français sur leur gouvernement a été prolongée au plan communautaire par l'intermédiaire du COPA. Mais l'intérêt du groupe national peut être contraire à celui du groupe européen: alors, le groupe national peut paralyser l'action commune et faire pression sur son gouvernement (paysans allemands à propos du prix unique); ou bien le groupe national peut aussi s'aligner sur les autres au sujet d'une question générale, mais s'op-

poser auprès de son gouvernement à l'application d'une mesure particulière (le CNPF, tout en prenant position contre la crise et pour la CEE, s'est opposé par la suite à la mise en place anticipée de l'union douanière). Enfin, l'intérêt de l'organisme national peut ne pas contredire l'intérêt au plan européen. Dans ces circonstances, les groupes nationaux disposent de la liberté d'action selon les voies traditionnelles. Ce ne sont là que quelques exemples des combinaisons possibles. Dans la réalité, les variables multiples, le réseau complexe d'organismes (centraux, intermédiaires, spécialisés à la fois européens et nationaux, groupes d'affaires) offre une gamme très riche de combinaisons.

Une dernière remarque au sujet de ce schéma se réfère à son aspect unilatéral. En fait, les influences ne sont pas unilatérales, allant d'un groupe vers la Commission. La Commission cherche souvent à influencer les groupes, à les gagner à sa cause. Pour ses travaux techniques et spécialisés, elle a souvent besoin de l'apport d'organismes professionnels (travaux du COMITEXIL, des groupements spécialisés) de leurs avis ou indications. Ce besoin explique le processus de consultation. En cas de difficulté ou de crise, leur action de soutien est souvent appréciable comme le montre la réaction des groupes à la crise de 1965. Dans d'autres conditions, la Commission peut susciter ou stimuler l'action des groupes. Il n'est pas exclu que lors des marathons elle ait demandé leur aide pour faire aboutir ses propositions ou ses compromis. L'élaboration de la liste d'exception pour la négociation Kennedy est un exemple que l'on cite souvent: dans ses auditions et négociations avec les groupes, elle a réussi à mettre sur pied un projet de liste d'exception. Pour que ce partage ne soit pas trop bousculé, les groupes ont pris sur eux de faire pression sur les gouvernements nationaux. Le compromis fragile a pu être ainsi entériné par le Conseil. Dans ces divers exemples, les groupes n'ont pas agi sur la Commission, mais en faveur de la Commission. Ils n'ont pas toujours été auteurs, mais souvent l'objet d'une influence. Une fois de plus, nos schémas et notre terminologie ne rendent qu'imparfaitement l'image de la réalité quand ils ne la déforment pas.

#### IV. *Exemple d'une sous-structure de pouvoir* (13).

L'analyse des structures de pouvoir et de processus de décision porte, à titre d'exemple, sur un secteur limité mais important: excédents de lait qui s'insère dans la politique agricole commune, mais qui la déborde du fait du rôle des industries de transformation et des répercussions sur

---

(13) DUSAN SIDJANSKI, « Milk policy in the European Community Policy on Surpluses of Powdered Milk », in G. IONESCU (Ed.), *The European Alternatives*, Alphen, Sijthoff, 1979, pp. 43 à 74.

les pays tiers. Dans cette optique, il s'agit notamment d'évaluer le poids économique et l'influence des intérêts en présence. A partir de ces éléments objectifs qui soulignent l'importance du secteur agricole et sa liaison avec les activités qui se situent en aval et en amont de l'agriculture, on peut dégager les coalitions de soutien et d'opposition:

a) *coalition de soutien* dont le chef de file est le COPA — organisation des producteurs — soutenu par les transformateurs (ASSILEC), ainsi qu'avec quelques nuances par les commerçants des produits laitiers (EUCOLAIT). Cette coalition défend la politique des prix, exigée par ailleurs par les petits exploitants dont le lait constitue le principal salaire. Inscrite dans la politique agricole commune, cette position est défendue, à la fois par la Commission et par la majorité des ministres de l'agriculture. Cet ensemble forme un réseau de pouvoirs publics et privés favorables à la politique des prix et des revenus;

b) *coalition d'opposition*, composée par les fabricants des aliments pour animaux (FEFAC), appuyée par les producteurs de margarine (IMACE), les éleveurs qui utilisent des aliments pour animaux à bas prix (ainsi que pour d'autres motifs, les consommateurs). Cette coalition s'oppose à toute taxe à l'importation de soja et de protéines. Elle compte sur le soutien de quelques Etats membres, mais aussi sur celui des Etats-Unis et d'autres pays exportateurs de produits agricoles tels que la Nouvelle-Zélande et le Brésil.

Ces différents groupes d'intérêt ont été amenés à définir leur position face au programme d'action de la Commission. Tout en cherchant à infléchir la proposition de la Commission, ils ont également utilisé les accès nationaux afin que leurs intérêts soient défendus par leurs gouvernements au Conseil des Ministres. Lors des négociations de mars 1977, un compromis s'est dégagé des positions des Etats membres: dans l'ensemble, les huit Etats membres ont accepté la proposition de la Commission dont l'adoption définitive a été retardée par le blocage anglais.

Au vu de ces contraintes et de cette configuration des forces, y a-t-il une politique alternative possible? Peut-on envisager une révision fondamentale de la politique agricole commune ainsi que le souhaitent le gouvernement anglais et les consommateurs? Ceux-ci en particulier se sont prononcés pour une agriculture sélective à prix bas et compétitifs et des subsides sociaux aux petits exploitants. Cette politique aurait l'avantage d'éliminer les rentes de situation, ainsi que les excédents de beurre et de poudre de lait. En outre, les consommateurs estiment que le taux d'auto-provisionnement ne devrait pas dépasser 80 %, les 20 % restant seraient fournis par le marché international. Afin d'assurer cet approvisionnement extérieur, les consommateurs proposent que les contrats à long

terme soient passés avec les pays du Tiers-Monde, qui, de ce fait, auront la chance de développer leurs agricultures. En somme, ils préconisent une série de mesures et s'opposent à toute protection dans l'intention d'obtenir les meilleures conditions sur le marché communautaire. En fait, ils demandent une révision fondamentale de la politique agricole commune. Mais cette « alternative européenne » se heurte à une constellation de forces et de contraintes.

Les tenants de la politique des prix et des revenus invoquent à leur tour la fragilité des prévisions dans le domaine laitier et la difficulté à maîtriser la production agricole en général. Accepter le taux d'auto-provisionnement limité signifierait accepter la menace de pénuries: qui a prévu la pénurie de 1973? Par surcroît, le transfert de certaines activités hors de l'Europe ne ferait qu'accroître sa dépendance extérieure sans exclure la possible émergence d'une OPEP des produits agricoles. Le scénario de la crise énergétique pourrait ainsi se reproduire dans le secteur alimentaire. Quant au revenu des agriculteurs, dont la baisse ne peut être envisagée sans créer des tensions sociales, la politique de hausses faibles n'est pas praticable à terme, cependant que les coûts de production et d'autres articles augmentent. La seule option étant dans ces conditions: la hausse des prix ou des aides ponctuelles avec une contribution communautaire. En définitive, le problème économique se mue en un problème global, c'est-à-dire politique.

Cette étude a permis de mettre en relief la pratique de la consultation qui s'est développée dans la Communauté européenne. En effet, la Commission dialogue de manière continue avec les groupes européens lors de la préparation de ses propositions, tandis que les ministères d'agriculture sont en contact permanent avec leurs clientèles. Ce processus conduirait à dépasser la simple consultation pour aboutir, selon la demande exprimée par le COPA à propos de la co-responsabilité, à une formule de collaboration, voire de co-décision et de co-gestion de la responsabilité commune. *Or, plus la collaboration avec les groupes d'intérêt s'accroît, plus il est nécessaire d'affirmer l'autonomie du pouvoir communautaire.* On peut se demander si la spécialisation à l'intérieur de la Commission (compartimentage de son appareil administratif) et ses préoccupations immédiates, ainsi que la fragmentation des responsabilités du Conseil y contribuent. Contrairement à l'approche globale qui caractérise le processus gouvernemental des pays membres, le Conseil tend à éclater en Conseils spécialisés. Ainsi, les ministres de l'agriculture, plus enclins à prêter l'oreille à leurs *clientèles* qu'à poursuivre des objectifs généraux, assument la responsabilité des décisions dans le domaine agricole. Quel que soit le bénéfice escompté de cette spécialisation des responsabilités, le moment n'est-il pas venu d'éviter la fragmentation de l'autorité en cherchant à reconstituer, après les élections du PE et dans

la perspective de l'Union européenne, l'unité de vision et d'action politiques de la Communauté? Cet exemple fait ressortir les structures sous-jacentes aux décisions prises dans un secteur spécifique.

Un aspect fondamental consiste en la combinaison des positions des *organisations professionnelles avec celles des Etats membres* ou des *Etats tiers* qui interviennent dans le processus. De là résultent des *coalitions de soutien et d'opposition qui se forment entre groupes et Etats*. Enfin, sur ce tissu d'intérêts se superposent les rôles de la Commission et du Conseil, dont les limites d'action apparaissent inscrites dans la structure du pouvoir et la configuration des forces. Ce cas illustre ainsi notre conception théorique qui dépasse l'action de pression unilatérale, voire bilatérale, et qui s'apparente au *polygone des forces* qui évoluent autour d'un processus de décision et forment des coalitions croisées tout en marquant la fonction privilégiée du centre de décision officiel et en faisant ressortir les structures et la dynamique du pouvoir.

### *Conclusion.*

En guise de conclusion, nous rappellerons quelques conditions qui déterminent la capacité d'influence de ces groupements professionnels européens. Pour qu'un groupe puisse agir, il doit en principe avoir une vision précise du but à atteindre et pouvoir disposer du concours de ses membres. Cette double volonté s'exprime dans plusieurs organismes par l'accord unanime des membres. L'organisme européen revêt en général une forme confédérale qui garantit au maximum la protection des intérêts particuliers des membres. Toutefois, cette forme freine le bon fonctionnement du groupe européen: le COPA a été paralysé dans la positions, on ne renforce que partiellement la capacité d'action du groupe, adoptent dans la pratique, et souvent dans leurs statuts, la règle qui permet d'exprimer l'opinion de la minorité à côté de celle de la majorité. Ainsi, on assure le fonctionnement du groupe sans réduire brutalement les divergences. Cependant, en transmettant à la Commission les deux positions, on ne renforce que partiellement la capacité d'action du groupe, car une marge de choix est laissée à la Commission. Il semble cependant que la tendance soit à une plus grande homogénéité des groupes européens à mesure que les règles et mécanismes généraux de la CEE sont mis en place. De plus en plus fréquemment, les groupes présentent une thèse commune. A titre exceptionnel, cette unité d'action peut être assurée par le recours possible à la majorité qualifiée ou à la majorité simple.

L'action peut être générale ou spécialisée. Les groupements centraux s'attribuent le plus souvent des actions générales en laissant les actions

spécialisées aux groupements par secteurs ou sous-secteurs. Cette division du travail, qui traduit dans les faits un besoin réel, apparaît dans les activités de l'UNICE. L'UNICE se présente comme porte-parole autorisé des industries des dix pays pour tous les problèmes d'intérêt général ou touchant à des questions relatives à la politique commune des organisations centrales qui en sont membres. De cette manière, l'UNICE ne prétend pas couvrir toutes les activités industrielles, mais se réserve essentiellement les questions de politique commune ou d'intérêt général. Les fédérations spécialisées ont toute liberté pour s'organiser et agir dans leurs domaines.

Cette distinction semble plus difficile à appliquer à des grands secteurs, soit qu'il n'existe qu'un organisme central (Fédération bancaire de la CEE), soit que les organismes spécialisés y demeurent liés à la structure centrale (COPA et ses sections spécialisées). Dans ces conditions, l'organisme général a plus de liberté de manoeuvre et ses actions peuvent prendre une forme plus spécialisée: les propositions de la Fédération bancaire ou les positions du COPA sur des questions particulières en agriculture.

L'action spécialisée est le fait d'organismes techniques. Dans le COMITEXTIL, il y a coexistence entre activités générales de l'industrie textile et les intérêts particuliers des secteurs. Le coton n'a pas nécessairement la même position que la laine. Chacun peut entreprendre en conséquence ses propres démarches auprès des autorités de Bruxelles. Au niveau des intérêts communs du textile, intervient l'organisme de la branche. Il est évident que, dans la réalité, au plan d'organismes aussi bien centraux qu'intermédiaires et spécialisés, de nombreuses combinaisons, frictions, et oppositions sont possibles.

Sans porter un jugement général, on peut estimer que la prédominance d'organismes spécialisés tend à témoigner en faveur de l'efficacité de l'action technique. L'action générale est difficile à définir. Lorsqu'on y parvient, l'accord de tous exprime souvent un compromis. Or, dans la mesure où l'action portant sur des questions générales est imprécise et floue, elle a moins de chance d'exercer une influence réelle. En revanche, l'action technique est plus limitée, mais aussi plus précise. Un projet de règlement concernant la bière ou la confiture suggéré par des organismes européens a plus de chances d'être adopté par les autorités de la CEE que la politique commerciale ou antitrust proposée par une organisation centrale. Dans l'état actuel de l'intégration européenne, l'influence spécialisée, limitée ou technique semble avoir le pas sur l'influence générale. Cette observation semble d'autant plus plausible qu'il est fort difficile d'évaluer l'influence générale des organisations telles que l'UNICE ou la CES, notamment par comparaison avec l'action plus précise et incisive du COPA. Par ailleurs, cette observation ne doit pas donner une idée

exagérée de l'influence des groupes, fussent-ils spécialisés ou techniques. En effet, nous avons l'impression que le poids des groupes européens dans le processus de décision et de gestion de la Communauté demeure relativement marginal par rapport à l'influence des gouvernements, des administrations et des experts nationaux.

**Riassunto** — L'emergere di un potere comunitario, per quanto limitato, ha suscitato un vasto movimento di fioritura e di organizzazione dei gruppi socio-economici, in particolare nell'area della Comunità europea. Nella logica di tale evoluzione si situano i gruppi di promozione e poi i gruppi di interesse i quali, in quanto protagonisti e destinatari delle decisioni comunitarie, sono stati i primi ed i più numerosi a raggrupparsi all'interno della Comunità europea. Eccezioni a parte, essi costituiscono organizzazioni di tipo confederale (unanimità, decisione maggioritaria e opinione minoritaria) con l'intento di coprire, nei settori dell'industria e del commercio, una vasta gamma di settori verticali. La Confederazione europea dei sindacati che dispone di una struttura non rigida e di una dozzina di federazioni settoriali, ha il duplice merito di aver ricostituito l'unità del movimento sindacale a livello europeo e di aver riunito più di 42 milioni di aderenti alle organizzazioni che ne fanno parte.

Le principali organizzazioni vengono regolarmente associate alle procedure di consultazione poste in essere dalla Commissione. Esse hanno inoltre accesso ufficiale ed ufficioso ai centri di decisione e partecipano a tale processo a titolo consultivo, attraverso i propri membri che fanno parte del Consiglio economico e sociale. Facendo riferimento a tale complessa rete di influenze reciproche, l'a. si propone di individuare uno schema d'azione.

L'ultima parte del lavoro fornisce un esempio di sottostruttura di potere in un settore limitato ma rilevante a causa delle sue connessioni a monte e a valle: le sottostrutture di questo tipo introducono elementi di rigidità nel sistema comunitario ed accentuano la compartimentazione settoriale a scapito della visione politica. Tali processi rischiano pertanto di favorire l'instaurarsi di pratiche tecnocratiche compartimentalizzate, rendendo così più difficile l'esercizio della democrazia comunitaria.

# IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni

---

## ESTRATTO

---



**NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

ANNO XLVII

1982 - N. 3