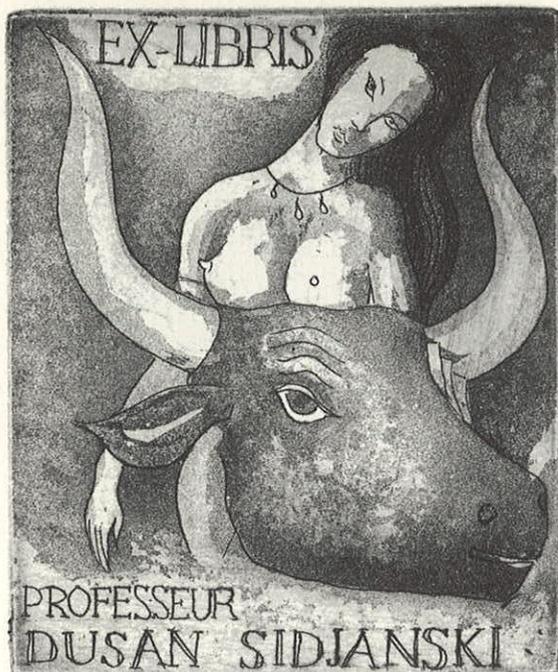


DUSAN SIDJANSKI

Le Comité économique et social
et les acteurs sociaux



du développement européen...
L'évolution du rôle du CES s'inscrit dans le processus d'intégration...
deux dimensions étroitement liées: la transformation...
de son rôle à la transformation du système institutionnel de...
Introduction

Introduction

a) Démocratie consultative

La fonction du CES s'inscrit dans la perspective de la *démocratie consultative*: sous diverses formes, les États européens associent les groupes d'intérêt et diverses catégories d'activités au processus d'élaboration et d'exécution de leurs politiques et de leurs décisions. Ces consultations prennent soit une forme *institutionnalisée générale* tels les Conseils économiques et sociaux nationaux ou *sectorielle* à l'exemple des commissions et comités consultatifs, soit une forme *non institutionnalisée* de pratiques coutumières, à savoir concertations diverses des ministères de tutelle ou consultations de la Commission de la CE.

A l'image du pluralisme occidental, 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 d'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 États 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 — quant à la Commission — au contrôle démocratique du Parlement européen et au contrôle juridictionnel de la Cour de Justice. Cette structure se renforce au cours de son évolution: création du Conseil européen réunissant les plus hauts responsables politiques et élections

du Parlement européen lui assurant un fondement démocratique direct.

L'évolution du rôle du CES accuse, dans le processus d'intégration, deux dimensions étroitement dépendantes: la transformation des structures et des mécanismes à l'intérieur du CES et l'adaptation de son rôle à la transformation du système institutionnel de la CE. En effet, son rôle est fonction d'une part de l'amélioration de ses mécanismes intérieurs, tels que le droit d'initiative et le poids propre de ses avis dont la portée dépend à son tour de la représentativité ainsi que de la qualité et de la substance des actes du CES; mais d'autre part, ce rôle est aussi étroitement lié à la nouvelle répartition des pouvoirs entre institutions, divers organes et les Etats membres de la CE ainsi qu'au moment de l'intervention du CES et à la façon dont celle-ci s'intègre dans le processus de décision. Il est généralement admis que l'élection directe du PE contribue à accroître son autorité et le poids de ses avis qui, si les CES ne s'adapte pas à cette évolution, risquent de reléguer au second plan les avis de celui-ci. Face à cette nouvelle situation que le CES a toujours appelée de ses vœux, il lui incombe de redéfinir son rôle et sa place dans le système communautaire. Par ailleurs, quant aux conditions et au moment de son intervention dans le processus de décision, il est essentiel que celle-ci puisse avoir lieu au moment opportun afin que la Commission et le Conseil, mais aussi le PE soient en mesure de prendre en considération l'avis du CES. De toute évidence, il ne s'agit nullement de préférence à un parallélisme entre le PE et le CES, le premier étant l'expression de la volonté des citoyens de la CE par la voix de leurs représentants et le second l'expression des diverses catégories d'activités et d'intérêts. Dans cette logique, le PE a vocation à acquérir des compétences législatives et politiques, bien que n'ayant pour le moment que des pouvoirs limités: essentiellement consultatifs malgré son pouvoir de censure à l'égard de la Commission et son pouvoir de codécision budgétaire en commun avec le Conseil.

En revanche, le CES n'a d'autre ambition que de faire entendre, de manière fidèle et au moment opportun, la voix et l'opinion des intérêts socio-économiques à la fois destinataires privilégiés des décisions communautaires et principaux agents de l'intégration économique et sociale. En cherchant à remplir cette fonction, le CES de même que les Conseils économiques et sociaux des pays membres s'inscrivent dans des systèmes démocratiques complexes et plura-

listes et se démarquent nettement des structures à orientation corporatiste ou néo-corporatiste ⁽¹⁾.

b) *Le CES et les Conseils économiques et sociaux nationaux*

Par comparaison, les Conseils économiques et sociaux sont investis de compétences plus larges que celles du CES ⁽²⁾. Ils sont associés à titre consultatif à l'élaboration des programmes et des législations dans les domaines socio-économiques. A cet effet, ils formulent des *avis* et préparent des *études* et des *rapports*. Comme pour le CES, les Conseils sont consultés, soit obligatoirement sur certaines matières, soit sur demande des gouvernements. Dans la plupart des cas, les Conseils disposent d'un droit d'initiative plus ou moins ample, droit qui a été accordé au CES en 1972 ⁽³⁾.

De la sorte, les compétences et les fonctions du CES tendent à se rapprocher de celles qu'exercent ses principaux homologues nationaux et notamment les Conseils français et des pays du Bene-

⁽¹⁾ Le corporatisme se caractérise par l'exercice ou le partage du pouvoir législatif et politique par une institution composée des représentants de corps professionnels et des intérêts socio-économiques. Le neo-corporatisme est défini comme un système de représentation des intérêts dont les composantes sont organisées en un nombre limité de catégories obligatoires non compétitives hiérarchiquement ordonnées et fonctionnellement différenciées; reconnues par l'Etat qui leur accorde le monopole de la représentation de leurs catégories respectives en échange d'un certain contrôle de la sélection des dirigeants et de l'articulation des demandes et des soutiens (P. Schmitter et G. Lehmbruck, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979, pp. 13, 65, 66 et 67).

Le néo-corporatisme se présente comme une extrapolation de certains traits ou de certaines tendances des sociétés industrielles ou post-industrielles. Par son interprétation grossière de ces aspects, il conduit à une vision globale déformée qui ne tient pas suffisamment compte du système politique et social démocratique ou autoritaire dans lequel s'insèrent ces éléments ou ces sous-systèmes ni du champ plus ou moins limité de leur action. De ce fait, il aboutit parfois par une comparaison tronquée et assymétrique à une confusion ou un rapprochement entre systèmes politiques fondamentalement différents.

⁽²⁾ A l'exception du NEDC en Grande-Bretagne qui a principalement des fonctions d'un Conseil technique d'étude et d'organe de programmation chargé de l'élaboration de rapports et d'études. Le NEDC ne vote pas et ne formule ni avis ni résolutions.

⁽³⁾ *Le Droit d'initiative du Comité économique et social des Communautés européennes*, 2ème édition, Secrétariat général, Bruxelles, Editions Delta,

lux. Selon les fonctions et les rôles des Conseils nationaux, on peut distinguer schématiquement trois groupes:

- un premier groupe (*France, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg*), où les Conseils occupent, avec quelques nuances, une place importante; *leur avis* sont en principe pris en considération par les pouvoirs publics, et ils bénéficient en outre d'un certain prestige auprès de l'opinion;
- un deuxième groupe, représenté par l'Italie et l'Irlande, où les possibilités existent aux niveaux juridiques et administratifs, mais où l'efficacité réelle semble limitée, soit par une volonté manifeste du Gouvernement (Italie), soit par une finalité visant à développer une forme de consensus, qui peut, par les compromis constants qu'elle implique, réduire finalement la portée des avis exprimés (Irlande);
- un troisième groupe (*Royaume-Uni, Danemark*), dans lequel les Conseils jouent un rôle plus limité encore, fonctionnent davantage comme des groupes de travail d'experts économiques sous la direction gouvernementale, que comme véritables organes associant l'ensemble des milieux socio-économiques pour une large procédure de consultation;

enfin, la RFA occupe une place particulière dans la Communauté, puisque la fonction traditionnellement réservée aux Conseils s'y effectue par l'intermédiaire d'autres formes de procédures: consultation et concentration entre l'Etat et les organisations professionnelles (1).

1981, pp. 59 et ss. La même étude donne des précisions quant à l'initiative propre des Conseils économiques et sociaux.

Belgique (CEE et CNT): Règlement d'ordre intérieur du Conseil Central de l'Economie, art. 3 — Loi organique du Conseil National du Travail, art. 1.

France (CES): Textes constitutifs du Conseil économique et social, art. 3 — Règlement intérieur du CES, art. 28.

Italie (CNEL): Loi du 5 janvier 1957, N.° 33, art. 12.

Pays-Bas (SER): Loi sur l'organisation de l'économie aux Pays-Bas, art. 41.

Luxembourg (CES): Recueil de la législation sur le Conseil économique et social, art. 2, al. 1 — Règlement intérieur du CES, art. 27 et 34.

CECA: Règlement intérieur du Comité consultatif de la CECA, art. 6 — voir doc. R/CES 374/71.

Pour *Danemark* (0 R), *Grande-Bretagne* (NEDC) et *Irlande* (NESC) voir doc. R/CES 124/77, *La Fonction consultative européenne*, Bruxelles, CES, 1977.

(1) Cf. *La Fonction consultative européenne*, le Comité économique et social, Bruxelles, R/CES 124/77, 1976.

I. Composition et représentativité

Organe consultatif par excellence, le CES voit son influence déterminée par plusieurs facteurs dont la représentativité et la compétence de ses membres. Dans quelle mesure ses membres représentent-ils des organisations nationales auxquelles ils appartiennent et les organisations européennes auxquelles ils se rattachent? Le CES est-il en mesure d'assurer selon le traité de Rome la «représentation adéquate» des diverses catégories d'intérêts et notamment des principaux secteurs? Quel est le poids de ses membres, quel est le niveau de leurs fonctions et de leurs compétences dans leurs organisations? Ce sont autant de questions qui permettent de dégager les principaux facteurs dont dépend, à la base, l'influence réelle et partant, le rôle effectif du CES.

1. La composition du CES par pays et par groupe

Les 156 membres du CES sont répartis comme suit:

TABLEAU I
Membres du CES par pays et par groupe
(1978-1982)

	Groupe I	Groupe II	Groupe III	Total par pays
Alemagne ...	8	8	8	24
France	6	7	11	24
Italie	7	9	8	24
Royaume-Uni	8	8	8	24
Belgique	3	4	5	12
Grèce	4	4	4	12
Pays-Bas	3	5	4	12
Danemark ...	3	3	3	9
Irlande	3	3	3	9
Luxembourg .	1	3	2	6
Totaux	45	54	57	156

Espagne
Portugal

21
12⁵⁵

189

Une première remarque: proportionnellement à leur population active, les quatre grands pays sont moins bien représentés sous l'angle du nombre des membres que les six pays moyens et petits. Cette répartition par pays soulève dès l'abord la question de savoir si dans ces conditions le CES peut offrir une «représentation adéquate». La réponse varie selon l'interprétation que l'on donne à ce concept:

1. La «représentation adéquate» se réfère, comme plusieurs auteurs le soutiennent, à l'ensemble de la CE. On pourrait alors admettre à la rigueur que, malgré la sous-représentation des grands pays et de l'impossibilité de couvrir tous les secteurs importants pour chaque pays, l'équilibre générale tend à s'établir par compensation au niveau de l'ensemble ⁽¹⁾.
2. La «représentation adéquate» implique, à mon avis, la représentation aussi fidèle que possible de divers secteurs et catégories d'intérêts par pays au plan de la CE. Cette interprétation met en évidence la contradiction qui existe entre la procédure et la pratique de désignation des membres du CES d'une part et d'autre part, le nombre trop restreint de ses membres qui ne permet pas d'assurer la «représentation adéquate» selon ces mêmes procédures. Par ailleurs, on constate une deuxième contradiction entre le rôle général de consultation que le traité attribue au CES et sa dimension réduite qui le rapproche davantage d'un «conseil technique» à l'image du NEDC anglais. Enfin, l'analyse qui suit fera ressortir l'inadéquation de la représentation numérique et sectorielle du CES dans sa composition actuelle.

La seconde remarque concerne la répartition des membres du CES en trois groupes, à savoir les représentants des *employeurs* du Groupe I, les représentants des *travailleurs* du Groupe II et ceux des intérêts divers du Groupe III. Cette division en groupes correspond au clivage classique employeurs-travailleurs, le Groupe III le plus hétérogène réunissant tous les membres que ne s'identifient pas aux deux premières catégories (exploitants agricoles, artisans, pro-

(1) Bernard, N., Laval, C. et Nyss, A., *Le Comité économique et social*, Bruxelles, ULB, 1972, p. 60. Selon E. Zellentin, rien n'est précisé si cette «représentation adéquate» concerne la composition du CES dans son ensemble ou seulement celle de chaque représentation nationale (*Der Wirtschafts- und Sozialausschluss der EWG und Euratom*, Leiden, Sithoff, 1962, p. 33).

fessions libérales, consommateurs, etc.). Bien que reproduisant trois orientations relativement claires, ces catégories sont loin d'être exclusives.

2. Dimension de la représentation

Dès l'abord, une première question concerne la dimension de la représentation: le nombre des membres du CES permet-il d'assurer une «représentation adéquate» des diverses catégories d'intérêts de l'ensemble de la CE? Si l'on admet que le CES se propose de remplir des fonctions comparables à celles du Conseil économique et social français, on ne peut que constater que celui-ci dépasse avec ses 200 membres la dimension modeste du CES qui n'a que 156 membres pour une *population civile active* (112,7 millions) cinq fois plus grande que celle de la France (22,4 millions). De toute évidence, cette disproportion ne manque pas de produire une distorsion dans la représentation au niveau communautaire par rapport à celle au plan français. Cette disparité est confirmée par le tableau comparatif qui suit (p. 9):

TABLEAU II
Dimensions des Conseils économiques et sociaux
par rapport à la population civile active (1979)

Pays et CE	N membres	Population active civile en millions	Population active en milliers par membre	Rang
Royaume-Uni	25	26,0	1 : 1 040,0	9 (10)
Luxembourg.	29	0,16	1 : 5,5	1
Danemark ...	22	2,6	1 : 118,2	7
Pays-Bas	45	5,1	1 : 113,3	6
Irlande	47	1,1	1 : 23,4	2
Belgique	50	4,0	1 : 80,0	4
Grèce	52	3,4	1 : 65,4	3
Italie	80	21,9	1 : 273,7	8
France.....	200	22,4	1 : 112,0	5
(Allemagne) ..	—	(25,9)	—	

CE	156	112,7	1 : 722,4	(9)
Hyp. I	468	112,7	1 : 240,8	
» II	390	112,7	1 : 288,9	

A titre préliminaire, on peut écarter deux cas extrêmes: le Conseil d'économie et de développement du Royaume-Uni qui a les fonctions d'un conseil technique, de programmation et d'investigation où la compétence des membres prime leur vocation à représenter l'ensemble des secteurs d'intérêts; dès lors, la proportion membres-population active n'a plus la même signification qu'à l'égard des autres Conseils. Le deuxième cas à ne pas prendre en considération est celui du Luxembourg où, en raison de la dimension fort réduite du pays, chaque membre du Conseil économique et social correspond à une portion de 5.500 personnes de la population active.

Sur les autres sept Conseils, les trois pays petits ou moyens (Irlande, Belgique, Grèce) assurent tout naturellement une bonne proportion membre-population active tout en ayant des Conseils d'une cinquantaine de membres. Viennent ensuite la France et les Pays-Bas qui, malgré leur plus forte population active, gardent une *bonne proportion* avec un peu plus de 100 mille personnes actives par membre. La distance est doublée en Italie du fait du nombre relativement restreint (80) des membres du CNEL.

Par comparaison avec des Conseils à représentation numérique bonne ou moyenne, le CES avec ses 156 membres correspondant à 112,7 millions de personnes actives accuse une disproportion accentuée: un membre en regard de 722.400 personnes actives. Le CES a une dimension réduite ne représentant que 4/5e des membres du Conseil française, tout en ayant une population active 5 fois plus importante que celle de la France: cette distance 6,5 fois plus marquée qu'en France résulte à la fois de la réduction de ses membres et de la surdimension de sa population active. La seule façon de rétablir un meilleur rapport consiste à accroître le nombre des membres du CES. Dans l'hypothèse I d'un CES 3 fois plus nombreux, soit de 468 membres, la proportion est ramenée à 240 mille personnes actives par membre du CES; dans l'hypothèse II de 390 membres, elle demeure moyenne avec 288.9 mille par membre. Afin de remplir pleinement sa fonction, le CES est condamné à notre avis, soit à accroître le nombre de ses membres, soit à multiplier ses rapports continus ou ponctuels avec divers secteurs, intérêts et activités.

3. Mode de désignation et forme du mandat

Les membres du CES, présentés sur liste double par les Etats membres, sont nommés, après consultation de la Commission, par le Conseil statuant à l'unanimité.

En principe, le Conseil nomme les premiers candidats figurant sur la liste, les candidats de second rang ne jouant qu'un rôle de pure forme. A titre de réciprocité — et selon une tradition qui rappelle la nomination des membres de la Commission — chaque Etat membre accepte en bloc la liste proposée par chacun des autres membres. Cependant, lors du deuxième renouvellement en 1966, quelques difficultés surgirent en raison du refus du gouvernement français de placer aux premiers rangs sur la liste de candidatures des représentants hostiles à la politique gouvernementale. Devant les «violentes réactions» des partenaires de la France, une solution intervint qui, tout en maintenant l'ordre de la liste proposée, aboutit à un équilibre par la démission immédiate des membres ainsi només et leur remplacement par des membres plus représentatifs⁽¹⁾. Ce cas témoigne du souci que les Etats membres ont d'éviter des distorsions dans la représentation de divers pays, voire «d'assurer une représentation adéquate aux différentes catégories de la vie économique et sociale» (article 195 du traité de la CEE et article 167 du traité de la CEEA).

Comment les divers Etats membres ont-ils composé leurs listes et cherché à garantir une bonne représentation de leurs catégories socio-économiques? En général, les pays dotés de Conseils économiques et sociaux se sont inspirés des procédures de nomination de ces Conseils lors de la désignation des candidats pour les CES⁽²⁾. Dans l'ensemble, les propositions proviennent des organisations socio-économiques, mais l'inscription sur les listes relève des gouvernements. Une différence apparaît quant au rôle direct des Conseils nationaux que, dans les exemples belge et néerlandais, sont consultés et donnent leur avis sur les candidats à retenir. La consultation plus fréquente des Conseils économiques et sociaux nationaux ne permettrait-elle pas de confirmer la représentativité des candidats et denouer des liens plus étroits entre ces Conseils et le CES⁽³⁾?

Dans le même sens, le Conseil peut recueillir l'opinion des *organisations européennes* représentatives de différents secteurs éco-

(1) Bernard N., Laval C. et Nyss, A., *Le Comité économique et social*, Bruxelles, ULB, 1972, p. 65.

(2) Seule la République fédérale d'Allemagne, qui ne possède pas d'institution similaire, a mis sur pied une procédure de désignation *ad hoc*.

(3) A l'origine, un quart des membres français et italiens siégeaient également dans les Conseils nationaux. Cette part était encore plus importante pour la Belgique et les Pays-Bas.

nomiques et sociaux ⁽¹⁾. Or, il est significatif de constater que cette disposition n'a jamais été appliquée à l'exception de la première désignation en 1958 ⁽²⁾. A l'heure actuelle, le Conseil semble disposé à accroître le poids du CES; les organisations européennes siègent au Comité en qualité d'observateurs et remplissent des fonctions de coordination. Autant de signes qui annoncent l'association plus étroite, bien qu'à titre consultatif, des principaux groupements européens au processus de nomination des membres du CES afin de mieux assurer la «représentation adéquate» et la représentativité des conseillers.

Les organisations socio-économiques nationales se limitent pour l'instant à formuler des propositions aux gouvernements à leur invitation. C'est une formule éloignée de celle appliquée au plan national où l'intervention des organisations professionnelles est plus directe: dans certains cas notamment en Belgique, en France et aux Pays-Bas, les organisations des employeurs et des travailleurs et autres organisations ne se bornent pas à proposer des listes comme en Irlande et au Luxembourg, mais procèdent à la nomination de leurs représentants, les gouvernements se réservant de nommer le tiers ou le quart restant. Cette procédure que fixe la répartition des sièges ne pourrait être appliquée que sous une forme assouplie; chaque pays remplirait ce rôle de répartition afin de tenir compte des différences qui caractérisent les Etats membres de la CE: le poids inégal de l'agriculture ou de l'industrie et de ses divers secteurs. De toute manière, il serait difficile d'admettre une nomination directe au plan européen sans intervention du Conseil. En conclusion, on pourrait adapter la procédure du Comité consultatif de la CECA selon laquelle le Conseil désigne les organisations représentatives des producteurs et des travailleurs entre lesquelles il répartit les sièges à pourvoir. Au titre du CES, chaque pays proposerait une répartition qui lui est appropriée et qui serait entérinée par le Conseil ⁽³⁾. Dès lors, les différentes organisations seraient appelées à établir une liste comprenant un nombre double des sièges qui sont attribués à chacune d'entre elles. Puis, selon la procédure en vigueur,

⁽¹⁾ Art. 195, al. 2 du traité CEE.

⁽²⁾ Bernard N., Laval, C. et Nys, A., *Le Comité économique et social*, Bruxelles, ULB, 1972, pp. 61-63.

⁽³⁾ De cette manière, le Conseil assure une harmonisation suffisante et garde la possibilité d'adapter les répartitions aux changements qui interviennent d'un mandat à l'autre.

le Conseil nommerait les membres du CES en les choisissant sur ces listes.

Il va de soi que la forme de la procédure de nomination est étroitement liée à la forme du mandat et au rôle des organisations professionnelles. Le mandat des membres du CES est personnel, comme pour la plupart des Conseils à l'exception du NEDC, dont les membres n'ont pas de mandat personnel, mais représentent les organisations que les désignent. La plupart des règlements précisent ce caractère personnel des mandats. Dans le cas du CONEL italien, il est stipulé que les membres ne peuvent être tenus par un mandat impératif. Dans l'exemple français, la situation est plus nuancée: bien que désignés par les organisations professionnelles et syndicales, les conseillers ont un mandat personnel. Toutefois, lorsque l'un d'entre eux vient à perdre la qualité au titre de laquelle il a été désigné, il est déclaré démissionnaire d'office et remplacé ⁽¹⁾. Ainsi souligne-t-on la fonction de représentation des conseillers qui est souvent inséparable d'un post qu'ils occupent dans les organisations qui les ont désignés.

En vertu des traités de Rome, les membres du CES sont nommés à titre personnel, pour une période de quatre ans. Ils ne sont liés ni par un mandat impératif, ni par les directives des groupements auxquels ils appartiennent ⁽²⁾. Mais en même temps, ils sont des représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale, notamment des producteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales et de l'intérêt général (art. 193, al. 2 du traité de la CEE). A ce titre, ils reflètent les opinions de leurs groupements au CES et cherchent à influencer sur le processus de décision dans la CEE. Ils sont donc écartelés entre deux exigences en apparence contradictoires: leur mandat personnel et leur qualité de représentants. Dans la pratique, ils ont pour fonction de représenter leurs groupements et leur catégorie socio-économique, tout en étant libres de toute contrainte ou directive et en prenant des positions ou en votant à titre personnel.

Enfin, la question est de savoir si les membres du CES sont des représentants des groupements nationaux et/ou européens. Mon interprétation provisoire est la suivante: en raison du mode de

⁽¹⁾ Art. 9 de la *Loi organique* relative au Conseil économique et social, Journal officiel du 30 décembre 1958 et du 8 août 1962.

⁽²⁾ K. Schwaiger, *Le Comité économique et social*, reflet des groupements d'intérêts existant dans l'Europe des «Neuf», Document de travail, Bruxelles, CES, 1980, p. 3.

désignation des membres, mais aussi du fait de leurs fonctions ou de leur appartenance à une organisation nationale. En effet, cette qualité est à la base de leur désignation: dès lors, nombreux sont ceux parmi les membres qui se considèrent au premier chef comme représentants des groupements nationaux; cette considération ne les empêche pas d'assumer aussi des fonctions dans les organisations européennes et de les représenter à titre subsidiaire (1). Dans quelle mesure reflètent-ils réellement les intérêts des groupements européens est en grande partie une question qui appelle une réponse fondée sur un examen empirique.

II. *Evaluation de la représentativité*

L'évaluation de la représentativité des membres du CES peut être envisagée sous plus d'un aspect dont deux que nous retenons ici: a) le degré de couverture de différents secteurs d'activités par pays et pour l'ensemble de la Communauté; b) le niveau des représentants de divers groupements (haut dirigeant, cadre administratif, conseiller, technicien ou expert).

3. *Représentation de diverses catégories d'activités*

Quant à la présence au CES de représentants de multiples secteurs nationaux, on peut constater d'emblée que le nombre de conseillers par pays ne permet pas d'assurer une couverture suffisante de l'éventail des principales catégories. A ce titre, la disparité marquée pourrait être atténuée par l'accroissement du nombre de représentants et par un recours plus fréquent et suivi aux auditions ou aux consultations des secteurs concernés. Pour illustrer ce propos, il suffit de comparer la représentation qu'assurent les six membres français du Groupe I au CES et les 33 membres des groupes entreprises privées et entreprises nationalisées au Conseil économique et social. D'un côté, au Conseil français, une représentation large du CNPF, des Chambres de commerce et d'industrie, des PME, du commerce et de divers secteurs (ex.: Alsthom-Atlantique, Singer, industrie de pétrole, bâtiment, alimentation et supermarché; plus les grands secteurs nationalisés: banques et assurances, charbonnages,

(1) K. Schwaiger, *op. cit.*, pp. 3, 33 et 46.

électricité et gaz, Air France, SNECMA). De l'autre côté, deux représentants du CNPF, un des Chambres de Commerce et d'Industrie, un de la Fédération des entreprises à commerce multiples, un des Transports routiers et un de l'Institut français de l'énergie (1). La disproportion est patente et caractéristique des Groupes II et III au CES: le groupe de l'agriculture qui comprend 31 membres au Conseil économique et social français se trouve réduit à quatre représentants de l'agriculture française (deux FNSEA, un APCA et un CNJA) au sein du Groupe III des intérêts divers. L'agrégation accentuée y tient lieu d'une représentation diversifiée. D'où la question de savoir si, pris dans leur ensemble, ces représentants ne reflètent davantage les intérêts et les principaux secteurs au plan européen et par voie de conséquence les organisations européennes correspondantes.

Certes, il est possible de regrouper les membres du CES selon l'affiliation de leurs organisations d'origine aux organisations européennes (2). C'est ainsi que l'UNICE compte 19 conseillers provenant de ses organisations membres ou de leurs affiliés, le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) en compte sept et la Conférence permanente des Chambres de Commerce et d'Industrie de la CEE cinq; la Confédération européenne des Syndicats (CES) en réunit 48; la COPA en rassemble 15, les autres membres étant plus dispersés au sein du Groupe III. Mais est-on fondé à considérer pour autant que ces membres du CES reflètent les positions des groupements européens auxquels leurs organisations d'origine sont affiliées? Cette interprétation semble relativement appropriée s'agissant des organisations membres de l'UNICE, du COPA et de la CES, dont les membres se répartissent de manière équilibrée parmi les pays membres. On peut alors supposer que lorsque ensemble ils expriment des positions communes, celles-ci reflètent largement celles de chacune des trois organisations européennes (3). Cette hypothèse est d'autant plus plausible que ces organisations européennes remplis-

(1) *Le Droit d'initiative du Comité économique et social*, Bruxelles, CES, Ed. Delta, 1981, p. 253.

(2) Voir le tableau construit par E. Kirchner et K. Schwaigem (*The Role of Interest Groups in the European Community*, Aldershot, Gover, 1981, pp. 63-66), complété afin de tenir compte des membres grecs.

(3) Des observations empiriques devraient permettre de savoir quel est le degré de cohésion qui caractérise les membres de ces trois organisations. Est-il équivalent, inférieur ou supérieur à celui du groupe où ils siègent?

sent une fonction de coordination et de soutien au sein de leurs membres.

En revanche, lorsqu'une organisation européenne n'a que peu de membres au CES et que ceux-ci ne couvrent pas tous les pays membres ou la plupart d'entre eux, ce déséquilibre soulève le problème de la représentation fidèle au niveau de l'organisation européenne. Si l'on reprend l'exemple du CEEP, est-on en mesure de croire que deux membres italiens, deux anglais, un français et un allemand représentant des secteurs fort divers des entreprises publiques reproduisent l'opinion agrégée au plan communautaire? La réponse est encore plus évidente lorsqu'une organisation européenne ne compte qu'un ou deux membres au sein du CES: la Fédération bancaire de la CEE a deux membres dont l'un allemand siège dans le Groupe I et l'autre belge dans le Groupe III. Le Comité de liaison des transporteurs professionnels routiers des CE n'a qu'un seul membre français: peut-on prétendre que celui-ci soit représentatif de l'ensemble des intérêts des transporteurs routiers? Dans le Groupe III, des exemples semblables abondent: d'où ses divisions plus fréquentes au dépens d'une certaine cohésion.

Outre les déséquilibres que l'on observe à l'intérieur de certains groupements européens, plus d'une disparité dans la représentation attire notre attention; ces déséquilibres sont le fait des absents de marque ou des déséquilibres dans la représentation: automobile, sauf FIAT, secteur pétrolier sauf un représentant, assurances, caisses d'épargne, peu de secteurs de pointe; les consommateurs se concentrent dans trois pays: RFA (trois), GB (deux) et DK (un), les autres pays étant absents. Des situations semblables existent dans l'artisanat, les PME, banques, organisations de famille, etc.

Le deuxième type de problème concerne le niveau et la qualité des représentants: si les milieux économiques et sociaux se font représenter par leurs personnalités les plus représentatives, ce fait confère au CES une certaine autorité mais comporte aussi le risque que ces conseillers déjà surchargés de fonctions et de responsabilités ne puissent consacrer que peu de temps au CES⁽¹⁾; ce que l'on gagnerait en autorité on risquerait de le perdre en efficacité. Si, en revanche, ces milieux désignent des représentants ayant soit moins de responsabilités ou de tâches à accomplir, soit des fonctions principalement techniques, on risque de diminuer la représentativité du CES au profit d'une plus grande efficacité et technicité. En fait,

(1) Rapport annuel 1979, CES, Bruxelles, p. 8.

pour échapper à ce dilemme, les milieux socio-économiques et les groupements adoptent plusieurs solutions: d'une part, le CES contient un certain nombre de hauts dirigeants des groupements ou catégories représentés; d'autre part, certaines de ces personnalités n'occupent plus de fonctions actives dans leur organisation d'origine (anciens présidents et secrétaires généraux, présidents honoraires ou hauts dirigeants à la retraite). De ce fait, elles sont plus disponibles et consacrent beaucoup plus de temps aux activités au sein du CES⁽¹⁾. Mais dès lors se pose la question de savoir si malgré leur expérience ces personnalités gardent le contact suffisant avec leurs milieux d'origine et continuent à refléter leurs opinions ou si leur participation plus active au CES n'équivaut pas à une certaine perte de représentativité. En définitive, ces observations sont valables pour la plupart des Conseils économiques et sociaux à spectre ouvert et à large représentation, où siègent à la fois les hauts responsables, les anciens hauts responsables et les cadres administratifs et techniques. A première vue, l'efficacité de la formule adoptée dépend du dosage plus ou moins équilibré de ces divers types des représentants⁽²⁾.

Tout récemment, le CES a eu recours, à l'exemple de plusieurs conseils économiques et sociaux nationaux, à la formule des suppléants. Ces suppléants, au nombre d'une quarantaine, n'ont pas la faculté de se substituer aux membres titulaires lors des votes, mais ont la tâche de les assister lors des travaux préparatoires en les représentant au plan technique des réunions de section et de groupe de travail. Ainsi, le CES a-t-il cherché à concilier autorité, représentativité et efficacité. La formule est actuellement mise à l'épreuve.

2. Niveaux des représentants

La représentativité est fonction de plusieurs variables et en particulier de la place plus ou moins éminente occupée dans l'organisation d'origine et éventuellement dans une organisation européenne, de la compétence générale ou technique et spécialisée, de la disponibilité des membres, de leur expérience et de leur personna-

(1) Il s'agit parfois des personnalités d'un certain âge. La variable âge peut être prise utilement en considération dans l'analyse du CES.

(2) Dans une large mesure, les diverses formules sont fonction du rôle plus ou moins général ou technique que l'on attribue aux conseils économiques et sociaux.

lité. Les hautes personnalités très représentatives risquent d'être moins disponibles que leurs anciens collègues (à temps partiel ou à la retraite) qui en revanche sont souvent moins représentatifs. Cette diminution de la représentativité est compensée par leur expérience et compétence générale qui leur permet de remplir des rôles importants au CES. Il en va de même des cadres, experts et techniciens qui gagnent en influence ponctuelle et en disponibilité ce qu'ils perdent au niveau de la représentativité et de l'influence générale au sein du CES. Plusieurs exemples peuvent être cités, dont celui du président du Groupe I, ancien ministre des finances qui occupe une position-clé sans avoir d'attache avec une organisation professionnelle, sans ancrage dans les groupements européens et malgré son âge. Ainsi, on dénombre quelques personnalités qui, malgré leur âge, sont très efficaces, présents et actives, ayant une vision d'ensemble et remplissant des fonctions centrales au CES. Dans quelques cas, des techniques aussi qui réunissent expérience et personnalité, accomplissent des tâches difficiles et importantes.

TABLEAU III
Niveau de conseillers du CES
(1978-1982)

	Groupements européens	A *	B *	C *
<i>Groupe I</i>	UNICE	12	7	
	CEEP	5	—	1
	(COCCEE)	2	5	
	FBCE (+ 1 Gr. III)	1		
	CPCEE	4	1	
	LC/IRU	1		
	Divers	1		
		2	1	
<i>Sous-totaux</i>	44	29 (66 %)	14 (32 %)	1 (2 %)
<i>Groupe II</i> 54	CES (48)	24	18	6
	Autres	2	4	
	<i>Sous-totaux</i>	54	26 (48 %)	22 (41 %)

A * — président, vice-président, secrétaire général.

B * — directeur, délégué, conseiller.

C * — chefs de division, autres cadres administratifs ou techniques.

TABLEAU III (suite)

	Groupements européens	A *	B *	C *	
<i>Groupe III</i> 58	COPA (16 + 2 Groupe I)	11 (69 %)	4 (25 %)	1 (6 %)	
	COCECA (2 + 1 Groupe I)	2			
	UALEE (4)	4			
	FIPMEC (3)	1	1		
	SEPLIS	1			
	CIC	2			
	CIF	1			
	COOP CRED	1			
	BEUC	3		3	
	EUROCOOP (2 + 1 Groupe I)	2			
	COFACE	1		1	
	<i>Divers & Indépendants</i>				
	Agric.	2			
	PME	1			
	Indép.	2			
Univ.	3		1		
Divers	6		4		
<i>Sous-totaux</i>	58	43 (74 %)	14 (24 %)	1 (2 %)	
<i>Total</i>	156 (100 %)	98 (62,8 %)	50 (32 %)	8 (5,2 %)	

Le niveau de représentativité des organisations socio-économiques et d'intérêts divers peut être évalué en première approximation en classant simplement les conseillers en trois catégories selon la position qu'ils occupent ou qu'ils ont occupée dans leur organisation d'origine: la catégorie A correspond aux fonctions de président, vice-président et secrétaires généraux; la catégorie B comprend les cadres administratifs supérieurs (directeurs, délégués), ainsi que les experts et les conseillers; la catégorie C, d'ailleurs négligeable, se compose de chefs de division et de cadres moyens.

Selon cette classification, on constate que presque $\frac{2}{3}$ des membres font partie de la catégorie A, $\frac{1}{3}$ de la catégorie B et seulement huit sur l'ensemble des 156 appartiennent à la catégorie C. Cette

classification devrait être soumise à un examen plus affiné tenant compte notamment des différences de nomenclatures et de fonctions, mais de l'âge et partant, des charges respectives des membres du CES. En réalité, on peut estimer que des 33 membres nés avant ou entre 1913 et 1917, un certain nombre est à la retraite ou proche de la retraite, soit a des charges partielles ou honorifiques⁽¹⁾. Ils seraient donc moins actifs au niveau de leurs organisations d'origine et par conséquent moins directement en contact avec celles-ci. Ce fait n'empêche pas que, s'agissant de hautes personnalités, elles participent activement aux travaux du CES, voire assument la présidence des groupes et des sections.

La répartition par catégories varie selon les groupes au CES et selon les affiliations aux organisations européennes. Si le Groupe I et les groupements apparentés à l'UNICE ont la même répartition que l'ensemble des membres du CES ($\frac{2}{3}$ et $\frac{1}{3}$ B), le Groupe II et les représentants des organisations membres de la Confédération européenne des Syndicats ont pour une moitié les conseillers A et pour l'autre moitié les conseillers B et C, soit $\frac{3}{4}$ B et $\frac{1}{4}$ C. Dans le Groupe III, la part des conseillers de la catégorie A est nettement prépondérante avec $\frac{3}{4}$, la catégorie des conseillers B réunissant le $\frac{1}{4}$ restant, en l'absence quasi totale des conseillers de catégorie C.

Il apparaît que les représentants des groupements affiliés aux grandes organisations européennes peuvent plus aisément, en raison notamment de leur nombre, répartir les représentants selon les principales catégories afin d'assurer un bon équilibre entre représentativité, influence, compétence générale ou technique. C'est en particulier le cas de la CES: 48 représentants des organisations syndicales nationales affiliées à la Confédération européenne (dont 24 A et 24 B + C). Le nombre le plus restreint de représentants apparentés à l'UNICE (19) et au COPA (18) explique probablement la plus importante de la catégorie A qui atteint les $\frac{2}{3}$. A l'exception des organisations de commerce et de distribution du Groupe I autrefois affiliés au COCCEE (dissout en décembre 1978) et des autres organisations syndicales, la plupart des organisations à représentation limitée en nombre ($1 > 4$), semblent opter pour des représentants de haut niveau (catégorie A) cherchant ainsi à maximaliser leur capacité d'influence au sein du CES. Exemples: les divers repré-

(1) Cette remarque ne s'applique pas à de nombreux cas des professions libérales, de l'artisanat, voire des dirigeants de certaines organisations professionnelles qui continuent à exercer leurs fonctions.

sentants au sein du Groupe I, l'UNICE exceptée (entreprises publiques, Chambres de commerce), et surtout ceux du Groupe III apparentés au COGECA, à l'UACEE et à la FIPMEC par comparaison avec ceux affiliés au BEUC qui se partagent la représentation entre 3 A et 3 B. En conclusion, l'influence étant fonction du niveau de représentativité, de la disponibilité et de l'efficacité, de la compétence et de la personnalité des membres du CES, il est normal que les organisations nationales et européennes cherchent à optimiser leur représentation dans la mesure de leurs possibilités et de leurs disponibilités et en fonction de l'importance actuelle et potentielle qu'elles attribuent au CES dans le système communautaire. La création de la catégorie des suppléants permet de parvenir à un meilleur équilibre par l'apport de ces experts qui sont en principe à la fois disponibles et compétents.

3. *Le CES et sa place parmi les institutions communautaires*

Si l'aspect juridique et institutionnel a fait l'objet de plusieurs études, nous ne disposons que de renseignements parcimonieux sur la façon dont la situation qu'occupe le CES parmi les institutions est perçue par les principaux groupements européens. Le CES a publié récemment les résultats d'une enquête que son service de recherche a menée auprès des responsables de secrétariat de 22 groupements d'intérêt européens dont la plupart ont des membres représentés au Comité⁽¹⁾. La question a porté sur l'importance des contacts que ces groupements entretiennent avec les institutions communautaires. En admettant l'hypothèse que les groupements maintiennent des contacts avec les institutions dans la mesure où celles-ci constituent un accès à la décision et permettent d'influer sur les choix communautaires, on peut estimer que la réponse à cette question est un bon indicateur de l'importance que les groupements attribuent aux institutions en relation avec les possibilités d'influence qu'elles leur offrent. En effet ils ne s'agit nullement d'une évaluation de l'importance des institutions dans le système communautaire, mais de l'importance que les groupements leur accordent en fonction de leur objectif qui vise principalement à infléchir la politique et les décisions de la CE en leur faveur. C'est ainsi qu'aucune des 22 orga-

(1) Les groupements d'intérêt européens et leurs relations avec Le Comité économique et social, Bruxelles, Ed. Delta, 1980, pp. 22-24.

nisations n'a eu de contact avec la Cour de Justice qui a une fonction fondamentale, mais qui est peu accessible aux influences des groupements d'intérêt. Le cas du Conseil est différent: tout en étant la principale institution de décision qui agit sur propositions de la Commission (tandem Commission-Conseil), elle est de par sa structure à prédominance intergouvernementale, moins ouverte aux influences des groupements européens qu'à celles de leurs membres ou autres groupements nationaux qui cherchent à peser sur les décisions du Conseil à travers leurs gouvernements (1). Ce fait explique

TABLEAU IV
Voies permettant d'exercer une influence

Noms de l'organisation	Importance des contacts avec les institutions communautaires			
	Commission	CES	PE	Conseil
FBCE	1	2	3	3
UNICE	1	3	4	2
CEEP	1	2	4	3
COCCEE	1	2	4	3
Conférence permanente ...	1	2	3	3
LC/IRU	1	2	3	3
CEA	1	4	3	2
CES	1	3	4	2
COPA — PAC prix	1	4	3	2
— autres quest.....	1	2	2	2
COGECA	1	2	2	2
UACEE	1	2	4	3
FIPMEC	2	1	3	4
EUROPMI	1	2	2	2
SEPLIS	1	2	3	4
GCECEE	1	3	2	3
Coop. ép. et crédit	1	2	2	3
CIC	1	2	3	3
CIF	1	2	3	3
BEUC	1	2	2	2
EUROCOOP	1	2	2	2
COFACE	1	2	2	2
BEE	1	4	2	3

22 × 1	1 × 1	9 × 2	9 × 2
1 × 2	16 × 2	9 × 3	12 × 3
	3 × 3	5 × 4	2 × 4
3 × 4			

(1) Dusan Sidjanski, *Europe Elections. De la démocratie européenne*, Stanké, 1979, pp. 117 à 122.

pourquoi le Conseil a une importance secondaire dans l'optique de certains groupements européens. La majorité de ceux-ci ont par ailleurs des contacts privilégiés avec la Commission dont ils sont les interlocuteurs naturels notamment lors de l'élaboration de ses propositions.

Note sur les appellations des groupements européens

- FBCE — Fédération bancaire de la CEE
- UNICE — Union des industries de la CE
- CEEP — Centre européen de l'entreprise publique
- COCCEE — Comité des organisations commerciales de la CEE (dissous le 7.12.1978)
- Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie de la CEE
- LC/IRU — Comité de liaison du transport professionnel routier des CEE
- CEA — Comité européen des assurances
- CES — Confédération européenne des syndicats
- COPA — Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE
- COGECA — Comité général de la coopération agricole de la CEE
- UACEE — Union de l'artisanat de la CEE
- FIPMEC — Fédération internationale des petites et moyennes entreprises commerciales
- EUROPMI — Comité européen de la petite et moyenne industrie
- SEPLIS — Secrétariat européen des professions libérales, intellectuelles et sociales
- GCECEE — Groupement des caisses d'épargne de la CEE
- Groupement des coopératives d'épargne et de crédit de la CEE
- CIC — Confédération internationale des car des
- CIF — Confédération internationale des fonctionnaires
- BEUC — Bureau européen des unions de consommateurs
- EUROCOOP — Communauté européenne des coopératives de consommation
- COFACE — Comité des organisations familiales auprès des Communautés européennes
- BEE — Bureau européen de l'environnement.

21 groupements européens dont l'UNICE, la CES et le COPA, classent la *Commission* au premier rang; une seule exception, la FIPMEC (Fédération internationale des petites et moyennes entreprises commerciales) qui attribue le premier rang au CES. Le COPA (prix agricoles), l'UNICE, la CES et le CEA accordent le deuxième rang au Conseil, alors que la FBCE, le CEEP, le COCCEE (dissous entre-temps), le LC/IRU, l'UACEE, le SEPLIS, la CIC et la CIF font de même pour le CES. Le COGECA ainsi que le COPA (pour les questions autres que les prix agricoles), l'EUROPMI, le BEUC et

l'EUROCOOP mettent le Conseil et le CES sur le même plan, à savoir au deuxième rang alors que pour les questions des *prix agricoles*, le COPA situe le CES au dernier rang. Le CEA et le BEE lui attribuent aussi le dernier rang.

Avant les élections au Parlement européen, les groupements avaient peu de contacts avec le PE que l'UNICE, le CEEP, la CES et l'UACEE placent au dernier rang et le COPA (prix agricoles), le CEA, la FIPMEC et le SEPLIS à l'avant-dernier rang. L'intérêt que les groupements européens portent au PE s'est accru depuis son élection en 1979. En effet, son autorité accrue et la codécision budgétaire rendent plus efficace l'intervention du PE dans le processus de décision et partant, plus attractive cette institution aux yeux des groupes d'intérêt.

En résumé, le CES occupe en 1978, année de l'enquête, une place importante dans l'optique des groupes d'intérêt après la Commission: une fois au premier rang, 16 fois au deuxième rang et 3 fois au troisième rang, ainsi qu'au quatrième rang, par comparaison avec le Conseil qui est 9 fois au deuxième rang, 12 fois au troisième rang et 2 fois au quatrième rang et le PE 9 fois au deuxième rang, 9 fois au troisième rang et 5 fois au quatrième rang. Le CES apparaît comme un forum privilégié où se noue le dialogue entre groupements d'intérêt nationaux et européens.

Observations et réflexions conclusives

1. Tout au long de notre parcours, la nécessité de renforcer la représentativité, la compétence et l'efficacité du CES est apparue clairement. S'il est opportun d'associer davantage les groupements européens aux activités du CES et notamment ceux dont les membres siègent au CES, il est tout aussi indispensable d'intensifier les liens avec un large éventail d'organisations et secteurs nationaux tant pour refléter leur diversité au plan européen que pour éviter de creuser le fossé entre elles et les structures au niveau européen. En effet, le CES offre ce double avantage de reproduire — bien que de manière imparfaite — la distribution des forces socio-économiques et de leurs positions, de refléter à la fois leurs diversités et leurs clivages ainsi que l'agrégation de ces intérêts au plan communautaire. Afin de préserver cet équilibre, le CES peut resserrer ses liens avec les organisations européennes tout en élargissant ses soutiens aux plans nationaux. Cet équilibre est d'autant plus nécessaire à maintenir que les organisations européennes de type confédéral n'ont

pas acquis la légitimité et le poids suffisants pour représenter efficacement les intérêts socio-économiques, pour remplir les fonctions des organisations nationales et pour garantir la mise en oeuvre de leurs décisions aux niveaux européen, nationaux et régionaux.

Tout en cherchant à accroître la capacité d'engagement des représentants des organisations socio-économiques, le CES tend à sortir de son espace clos pour s'ouvrir sur des couches plus larges de l'opinion publique, des secteurs et des activités dans la CE. En attendant l'augmentation du nombre de ses membres, le CES a recours à diverses formules: les réseaux de suppléants, d'experts ainsi que l'organisation de conférences (élargissement), de colloques tels que celui sur la construction et de divers types d'auditions. Dans ce même ordre d'idées s'inscrivent les initiatives de collaboration allant des échanges d'informations aux travaux et études entrepris en parallèle ou en commun avec les Conseils économiques et sociaux nationaux.

2. Entre-temps, le CES a acquis dès 1972 le droit d'initiative qui lui a permis d'élargir sa sphère d'autonomie. Dans la période de 1972 à 1980, il a rendu 69 avis d'initiative, soit environ 10 % de l'ensemble des avis: le nombre le plus élevé porte sur la politique régionale (10), sur les relations extérieures (10) et sur les affaires sociales (9). A travers le Fonds régional et le Fonds social, ces avis revêtent une portée concrète dans la mesure où ils sont précis et concernent des transferts de ressources à l'intérieur de la Communauté. En outre, cinq avis d'initiative sont de caractère général se référant notamment au cadre institutionnel.

Au cours de la même période (1972-1980), le CES a adopté 938 textes dont 787 avis, 69 avis d'initiative, 25 suppléments d'avis et 37 études, ainsi qu'une dizaine de rapports dans le cadre des sections (1). Ces avis et textes ont porté tant sur des questions générales que sur des questions techniques. Leur influence est difficile à évaluer. A ce propos, certains commentateurs ont estimé que lorsqu'ils sont obtenus par consensus, les avis ont plus de chance d'être pris en considération. Cependant, on est fondé à s'interroger sur le poids du consensus si celui-ci repose sur un compromis général qui risque d'émousser le profil et la précision d'un texte. On peut donc se demander s'il n'est pas préférable pour les institutions de décision de disposer d'avis majoritaires et minoritaires clairs et

(1) Le Droit d'initiative, op. cit., p. 188.

précis reflétant les positions de diverses catégories d'intérêt plutôt que d'un avis qui, pour obtenir le soutien généralisé, reproduit le commun dénominateur le plus bas et l'accord le plus vague. Le consensus n'a de sens que s'il aboutit à un accord fondé sur l'engagement actif des groupements et intérêts représentés. Ces réflexions devraient être mises à l'épreuve des faits observables d'autant que certains avis précis et techniques ont réuni de fortes majorités et exercé une influence incontestable.

N On peut aussi se demander si, pour renforcer son influence en profondeur, le CES ne devrait pas définir quelques *thèmes importants à moyen terme* qui constitueraient l'axe de ses avis, études et dossiers et qui pourraient donner lieu à des colloques, auditions ou sessions extraordinaires réunissant des personnalités hautement représentatives et compétentes. Cette même méthode pourrait être utilisée pour aborder chaque année un sujet considéré comme à la fois chaud et vital.

M Enfin, sous l'angle de la portée des avis, un autre point est essentiel: le *moment* où il intervient dans le processus de décision communautaire. Un des soucis du CES est de parvenir à accélérer la formulation d'avis afin qu'ils puissent servir de texte de référence à d'autres institutions dont le PE. De toute évidence, il est primordial que le CES soit informé ou participe dans la phase initiale d'un projet afin de pouvoir infléchir son orientation dès le début. Plus l'intervention est tardive, moins elle a de chance de modifier un processus déjà profondément engagé. A ce titre, le colloque sur la construction illustre un nouveau type de collaboration avec la Commission, destiné à offrir au CES la possibilité d'intervenir avant même que les propositions soient formulées par la Commission (1).

3. Un dernier point: la *place du CES dans le système communautaire*. Dans ses relations avec la *Commission*, le CES vise à intensifier les échanges d'informations dès l'origine des initiatives de l'institution-moteur de la CE ainsi qu'à multiplier la collaboration selon le modèle du colloque sur la construction. De même, les liens de collaboration plus étroits entre les divers *rouages du Conseil*, dont le COREPER et les sections, les groupes de travail et le secrétariat du CES permettraient d'assurer une consultation plus suivie et mieux adaptée dans le temps.

C'est avec le PE que la coopération tend à devenir la plus organique en raison d'une certaine similitude dans leurs fonctions

(1) *Rapport annuel 1980, CES, Bruxelles, 1981, p. 11.*

consultatives. Echanges d'informations, envoi d'observateurs et de rapporteurs, réunions communes, toute une large gamme d'instruments de collaboration sont en train de se mettre en place à tous les niveaux cherchant à maximaliser l'action complémentaire de ces deux institutions: ces relations devraient être renforcées afin de mieux faire face aux grands problèmes auxquels est confrontée la Communauté tels que le chômage et l'inflation qui relèvent principalement des domaines économique et social. Dans le même esprit, le Président du Parlement européen a proposé en mai 1982 que le PE et le CES mettent en commun leurs moyens de recherche et amorcent une coopération plus étroite de leurs secrétariats. Sans aboutir à une fusion de leurs services d'études et de recherches qui ne tiendraient pas suffisamment compte de la différence de nature et d'optique entre le PE et le CES, une meilleure *circulation des données* et des études ainsi qu'une certaine *division du travail* pourraient permettre une utilisation plus efficace des ressources sans pour autant déboucher sur une solution centralisée. A notre avis, le maintien des approches diversifiées n'exclue pas une mise en commun des données et leur diffusion rapide.

Un problème plus délicat concerne les relations du CES avec le *réseau des organes consultatifs* de la Commission du Conseil. Quel est le rôle du CES dans cet ensemble de fonctions consultatives: doit-il y assumer une fonction centrale ou, tout en ménageant cette variété de moyens de communication et d'échanges, chercher à établir des liens de collaboration avec les divers comités consultatifs? Certes, le CES pourrait leur offrir un certain soutien logistique notamment dans la préparation des dossiers afin d'éviter que ceux-ci ne proviennent d'une source unique qu'est la Commission. La diversité des sources d'information est une condition nécessaire de toute consultation démocratique. C'est la même raison qui nous incite à penser qu'il serait tout aussi inopportun de centraliser au sein du CES toutes les fonctions consultatives. Tâche difficile mais aussi peu souhaitable si l'on tient compte des différences entre les fonctions de ces organes qui sont principalement spécialisées, sectorielles et techniques, souvent ponctuelles par comparaison avec la fonction consultative à la fois générale et permanente du CES. A l'encontre de la tendance à la dispersion et à la fragmentation du pouvoir communautaire, le CES a à accomplir une fonction fondamentale.

ABSTRACTS

Dusan SIDJANSKI, *The Economic and Social Committee and social actors.*

The present state of the CES is established in relation the composition and representativeness of the Council, the selection of its members and its role in the system of community institutions.

The representation of social actors is insufficient, in numbers, in coverage and in quality; the established procedures for the election of Council members determine their prevailing national status, diminishing a specific european role. The Councils role in the European community is dependent upon the efficiency and authority of its timely interventions in the policy process, which must express both its capacity to represent social interests and its european vocation, upholding the political values of democracy in the process of integration.