

LE NOUVEAU VISAGE DES GROUPES D'INTERET COMMUNAUTAIRES

Dusan SIDJANSKI

*Professeur au Département de science politique
et à l'Institut universitaire d'Études européennes
de l'Université de Genève}*

et

Ural AYBERK

*Chargé de cours au Département de science politique
et à l'Institut universitaire d'Études européennes
de l'Université de Genève*

I. INTRODUCTION

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 Communauté européenne 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 — 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 direct¹.

¹D. SIDJANSKI, *Europe élections: de la démocratie européenne*, Paris, 1979.

Cette Communauté, dotée de pouvoirs de nature politique mais limitée et à contenu principalement économique, régit une sphère de comportement des États membres, mais aussi de groupes et d'individus. De ce fait, ce pouvoir européen naissant présente, entre autres, un trait original: sa capacité de prendre des décisions qui obligent tant les États membres que les groupes, entreprises et personnes. En affectant directement les intérêts des acteurs socio-économiques, la Communauté européenne a provoqué 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 Communauté européenne. Certes, ces groupements européens, au nombre de plus de 500, 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 Communauté européenne prend des décisions et formule des politiques communes.

Sous l'angle de l'observateur, 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 Communauté européenne.

Les groupes d'intérêt communautaires qui se sont formés parallèlement à la mise en place des institutions de la Communauté européenne participent par voie de consultations à la formation de décisions communautaires². L'une des caractéristiques de ces groupes d'intérêt est, sans aucun doute, d'une part, leur institutionnalisation officielle par l'intermédiaire du Comité économique et social (CES) où siègent les représentants des employeurs, des travailleurs et ceux des intérêts divers, et d'autre part, l'évolution du réseau consultatif constamment adapté et articulé autour de la Communauté européenne. Autrement dit, le mécanisme institutionnel de la Communauté européenne offre la possibilité à ce réseau de groupes d'intérêt de participer, à titre consultatif, à la prise de décisions communautaires. Cette participation institutionnalisée des groupes autonomes les a conduit, tout naturellement, à s'organiser, à se structurer au niveau de la Communauté européenne. Les groupes d'intérêt communautaires ont longtemps gardé les mêmes traits de structures et de comportement dans la Communauté des Six³.

²D. SIDJANSKI et U. AYBERK, Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six, *Res Publica*, 1974, no. 1, pp. 33 et suiv.

³J. MEYNAUD et D. SIDJANSKI, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, 1970.

Depuis le premier élargissement, nous observons plusieurs changements significatifs tant au niveau structurel qu'au niveau des relations avec les institutions communautaires. Au titre des modifications structurelles et institutionnelles, les signes de changements sont importants et nombreux: plusieurs groupes changent de statut, dont le Comité des organisations commerciales de la Communauté européenne (COCCEE), créé en 1957 et dissout en 1978, qui a été restructuré sous une nouvelle forme plus adaptée; d'autres renforcent leur structure interne en créant plusieurs postes de responsabilités, comme le poste de vice-président, trésorier, directeur ou délégué général, délégué auprès de la Communauté européenne, délégué permanent et secrétaire général adjoint. Le nombre des groupes stagnant dans les années 1970 connaît, depuis lors, une croissance remarquable. Ce sont surtout des groupes très spécialisés dans la production de certains articles ou dans une branche qui prolifèrent. Ces nouveaux groupes ont une structure administrative légère et un mode de fonctionnement simple. La plupart d'entre eux acceptent des membres individuels sans que ceux-ci soient obligés de faire partie d'une association ou d'une organisation nationale. Ces nouveaux groupes sont admis par la Commission comme un interlocuteur régulier et représentatif. Enfin, plusieurs groupes d'intérêt communautaires tendent à élargir le cercle de leurs affiliés et regroupent actuellement non seulement les organisations des pays membres mais aussi celles des pays tiers. Ces organisations participent aux travaux de ces groupes d'intérêt communautaires en qualité de membre correspondant, associé ou observateur.

Lors de la création de nouveaux groupes très spécialisés, deux séries de facteurs ont été déterminants: tout d'abord, des conflits internes⁴ entre les firmes purement nationales et les grandes sociétés transnationales, d'une part, et les petites et moyennes entreprises (habituées à la lutte), d'autre part, ont exercé une certaine influence sur la prolifération des groupes d'intérêt spécialisés. Les stratégies et les activités divergentes voire opposées des uns et des autres ont souvent pour résultat de neutraliser leurs influences respectives. *De ce fait, plusieurs groupes ont renoncé à l'approche concertée au sein d'une grande fédération et ont opté pour une stratégie plus individualisée et spécialisée, mieux adaptée à leur intérêt professionnel.* Le second facteur déterminant est lié, plus spécifiquement, à l'activité du groupe en question. Ainsi la création d'un groupe européen sous la forme d'un centre d'information et de contact entre les professionnels semble parfois devancer l'établissement des associations ou groupements nationaux, car elle ne correspond pas aux structures nationales existantes. D'où la nécessité d'admettre statutairement l'affiliation individuelle. En d'autres termes, ce type de

⁴«Les lobbies bruxellois», in *30 jours d'Europe*, janvier 1982: «Ce sont ces conflits internes qui ont eu pour conséquence, au cours de ces dernières années, la prolifération de groupes de pression spécialisés dans un produit ou dans un secteur particulier».

groupe communautaire représente la profession ou l'activité sur le plan communautaire sans s'appuyer sur les membres constitués d'associations nationales. Citons, à titre d'exemple, la création, en 1979, d'un Comité de liaison européen des ostéopathes. Cette profession n'est pas reconnue comme une spécialisation à part entière en France, alors qu'elle est au bénéfice de ce statut en Grande-Bretagne. De ce fait, le Comité a été constitué sans qu'une association nationale en soit membre. Le cas de l'association des ostéopathes, qui n'est pas isolé, est particulièrement intéressant par son développement récent: des associations ont été créées dans les pays de la Communauté européenne où elles n'existaient pas. De la sorte, cette association européenne a suivi un parcours original à l'inverse du courant général. En effet, le toit couvrant l'espace communautaire a été construit avant les fondements nationaux. Le besoin de se regrouper au plan européen, en l'absence même des associations nationales, a donné lieu, ultérieurement, à la mise en place d'organisations membres. Sur l'ensemble des groupes d'intérêt communautaires répertoriés par les services de la Commission, qui dépassent actuellement le total de 500, plus d'un dixième portent ces caractéristiques.

Afin d'illustrer l'évolution des groupes communautaires, nous nous proposons de présenter les premiers résultats d'une recherche entreprise par le Département de science politique de l'Université et l'Institut universitaire d'études européennes de Genève sur les relations des groupes d'intérêt de l'Europe du Sud avec les groupes d'intérêt communautaires⁶ ainsi que la transformation du réseau général des groupes et leur adaptation aux changements de la Communauté européenne. Notre première partie est consacrée à l'évolution des groupes d'intérêt communautaires; la deuxième à l'analyse de la participation des groupes nationaux aux groupes européens. Nous mettons l'accent sur l'intégration des groupes d'intérêt grecs, espagnols et portugais dans les structures communautaires. Les variables suivantes ont été prises en considération: les sièges sociaux, la répartition des postes de responsabilités entre les représentants des groupes nationaux et la participation des groupes d'intérêt communautaires. Ces variables nous montrent comment s'accomplit l'intégration des nouveaux pays à la Communauté européenne, quelle est son évolution dans le temps et son impact sur le fonctionnement des groupes communautaires. Dans la seconde partie, nous discuterons la typologie des groupes d'intérêt communautaires. Dans notre analyse nous avons pris, d'abord, l'ensemble des groupes figurant dans le répertoire de la

⁶Recherche, conduite sous notre direction avec la collaboration de l'Université et de l'Institut universitaire d'études européennes de Genève, sur *Les partis politiques et groupes d'intérêt en Europe du Sud dans leur relation avec les formations et groupes européens*. La recherche bénéficie de l'appui de la Fondation Volkswagenwerk.

Commission en 1980. Ensuite, nous avons isolé les 431⁶ groupes d'intérêt communautaires pour analyser comparativement l'évolution de leur structure et la participation des groupes nationaux. Des organisations regroupant, par-delà les frontières, des organismes professionnels⁷ de divers pays constituent le réseau vivant d'une autre intégration qui est celle des acteurs non gouvernementaux, assez souvent négligés au détriment des acteurs gouvernementaux.

II. L'ÉVOLUTION DES GROUPES D'INTERET COMMUNAUTAIRES

Les groupes d'intérêt communautaires créés jusqu'à 1970 portent les mêmes caractéristiques. Plus l'action de la Communauté européenne touche aux secteurs d'activités économiques et plus rapidement leurs représentants, au travers des groupements nationaux, s'organisent et s'articulent au niveau européen. Dans les premières années de la mise en place de la Communauté européenne tant sur le plan institutionnel que sur le plan d'action communautaire, plus précisément entre 1958 et 1961, en trois ans, il a été créé plus de la moitié des groupes d'intérêt communautaires répertoriés jusqu'à 1970. Cette période, cruciale du point de vue de la création des groupes, s'est poursuivie par une étape où l'on observe un net ralentissement dans ce mouvement. Sur l'ensemble de 308 groupes figurant dans notre fichier, nous connaissons la date exacte de la création de 298 groupes dont les constitutions s'étaient de 1950 à 1970⁸. De 1970 à 1980, ils ont été créés presque 150 groupes; nous savons seulement la date de création de 106 groupes. Cette période, où nous observons la création de plusieurs groupes spécialisés, est également très importante. Plusieurs groupes changent de statut et élargissent leur cadre géographique; parallèlement, la Commission semble élargir le concept de groupe communautaire. Les objectifs des groupes d'intérêt communautaires peuvent nous éclairer sur ce plan.

Leurs objectifs peuvent être regroupés en huit points:

- informer la Communauté européenne des intérêts de leurs membres;
- informer les membres des activités de la Communauté européenne;

⁶Les 515 organisations figurant dans le *Répertoire des organisations professionnelles créées dans le cadre des Communautés européennes*, publié pour la Commission des Communautés européennes par l'Édition Delta, 1980, comprend, d'une part, 431 groupes d'intérêt communautaires spécialisés sans groupements nationaux et un certain nombre de groupes internationaux.

⁷*Op. cit.*, p. XXV.

⁸Voy. le détail dans D. SIDJANSKI et U. AYBERK, *loc. cit.*, pp. 33 et suiv.

- effectuer des études, entreprendre des campagnes de sensibilisation ou établir des relations publiques avec d'autres groupements d'intérêt européens et le public;
- réaliser un consensus ou parvenir à une politique commune;
- influencer les institutions communautaires;
- chercher à établir une collaboration avec d'autres groupements d'intérêt européens ayant des intérêts similaires ou connexes;
- favoriser l'intégration dans la Communauté européenne;
- promouvoir le secteur d'intérêt concerné⁹.

D'autres objectifs peuvent compléter ceux qui sont généralement admis par la plupart des groupes communautaires. Ainsi, par exemple, le groupement des caisses d'épargne de la Communauté européenne se propose, entre autres, de faciliter des échanges d'expériences entre ses membres. Parmi ces objectifs, une partie concerne directement la Communauté européenne et une autre partie vise plus spécifiquement l'intérêt purement professionnel ou une branche d'activité économique spécifique.

L'élargissement des objectifs des groupes d'intérêt communautaires, d'une part, et une certaine diversification des intérêts représentés, d'autre part, semblent donner un *nouveau visage* aux groupes d'intérêt communautaires. Selon la conception classique de la Communauté européenne, la Commission consultait et réservait la prérogative des rapports permanents aux seuls organismes constitués au niveau de la Communauté européenne. En principe, la Commission ne traite pas avec les confédérations ou fédérations nationales ni avec les organisations fondées sur un plan plus vaste que la Communauté européenne. Pour avoir le statut d'interlocuteur régulier, les groupes d'intérêt communautaires doivent satisfaire à deux conditions; une représentativité valable dans chaque pays (sauf pour les activités à implantation partielle) et une autonomie suffisante. Auparavant, depuis quelque temps, la Commission estime avoir besoin de connaître le point de vue des milieux intéressés et de bénéficier de leur expérience pour l'élaboration de ses programmes et la préparation de ses dossiers. En admettant certains groupes d'intérêt comme interlocuteur, sans qu'ils aient une représentativité suffisante dans les pays membres, la Commission les reconnaît professionnellement représentatifs, donc d'*utilité communautaire*. Ainsi, ils acquièrent une respectabilité tant à l'égard de leurs membres que de leur environnement. Un tel élargissement du concept de groupe communautaire a une influence certaine sur la création de plusieurs groupes

spécialisés dès 1978, sans que ceux-ci s'assurent une représentativité nationale dans les pays membres. Parmi les groupes communautaires créés après cette date, presque la moitié admettent une affiliation individuelle (firme ou personnel). Par ailleurs, presque autant de groupes admis comme communautaires ont un cadre géographique plus large que la Communauté européenne. Ces deux tendances n'ont pas été inédites dans la pratique communautaire, mais elles ont pris depuis une telle ampleur qu'elles nous apparaissent comme un tournant dans la stratégie de la Commission à l'égard des groupes d'intérêt communautaires¹⁰.

Le développement des organisations coopératives européennes illustre un exemple de créations sectorielles qui précèdent la formation de deux organisations horizontales de coordination. Les organisations coopératives, mutualistes et associatives, dans la Communauté européenne regroupent des coopérateurs qui représentent 45% de la population active de l'Europe des Douze: les maximums au Portugal, avec 69.5%, et en France, avec 64.3%, en regard des minimums au Luxembourg (19.2%), en Grèce (20.5%), en Belgique (27.1%) et en Espagne (27.9%)¹¹. Dès 1957, huit secteurs coopératifs se sont organisés successivement au plan européen: entre 1957 et 1963, les secteurs des coopératives de consommation, agricoles et pharmaceutiques ainsi que le secteur des groupements d'achat de l'alimentation ont créé leurs organisations européennes. Les banques coopératives se sont regroupées en 1970. Les dernières organisations européennes créées sont l'association des assureurs coopératifs, en 1978, l'organisation des coopératives ouvrières de production, en 1979, et le comité du tourisme social, en 1984. L'élaboration d'un rapport du Parlement européen sur le rôle des coopératives dans la Communauté européenne a accéléré la tendance vers une collaboration plus étroite entre les grandes organisations sectorielles européennes, tendance qui a abouti, en 1982, à la constitution de deux comités de liaison et de coordination. Le Comité de liaison inter-sectoriel des coopératives européennes (CLICE) regroupe

¹⁰Dans notre analyse, nous n'avons pas pu inclure les données concernant 1986. D'après les données partielles disponibles, nous observons une double évolution: la première concerne l'élargissement du cadre géographique des groupes communautaires vers les pays européens non membres de la Communauté européenne; par exemple, 131 groupes suisses, 114 groupes suédois, 111 groupes autrichiens, 82 groupes norvégiens et finlandais, 15 groupes turcs et 8 groupes yougoslaves font partie des groupes communautaires. La seconde évolution vise, plus spécifiquement, les groupes des pays de l'Europe de l'Est: 2 groupes hongrois, 3 groupes polonais, 1 groupe de l'Allemagne de l'Est, 2 groupes bulgares et 1 groupe tchécoslovaque sont actuellement membres des groupes communautaires. Un tel élargissement soulève des questions complexes et inédites qui méritent une étude approfondie.

¹¹Comité économique et social, *Les organisations coopératives, mutualistes et associatives dans la Communauté européenne*, Bruxelles, 1986, p. 82.

⁹CES des Communautés européennes, Secrétariat général, *Les Groupements d'intérêt européens et leurs relations avec le CES*, Bruxelles, 1980, p. 19.

deux organisations coopératives européennes en matière d'assurance et de pharmacie, ainsi que certaines grandes organisations coopératives nationales, telles que la FEBECOOP (Belgique), l'AGCI (Association générale des coopératives italiennes), la LEGA (Ligue nationale des coopératives et des mutuelles) et la CONFCOOPERATIVE (Confédération des coopératives italiennes). Le Comité de coordination des associations coopératives de la Communauté européenne réunit les organisations coopératives européennes des secteurs suivants: agriculture et pêche (COEECA); consommation (EURO-COOP); alimentation (Groupements d'achat de l'alimentation, UEAL); crédit (Groupement des banques coopératives et de la production, CECOP); assurance (ACRE); pharmacies (UEPSMC); tourisme (CECOTOS)¹².

Ces deux exemples des osthéopathes et des coopératives illustrent la diversité des voies de création du tissu d'organisations européennes qui se forme dans la Communauté européenne. Au début, ce processus se caractérise par la constitution d'organisations centrales générales (UNICE, COPA), suivie d'une prolifération d'organismes sectoriels et spécialisés. Puis, dans le domaine de la consommation, les tentatives dispersées sont regroupées au sein du Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), créé en 1962 sous l'impulsion de la Commission. Depuis l'entrée du Royaume-Uni, on enregistre une forte poussée des consommateurs dans la Communauté européenne. Avec le temps, les modalités de création et de développement du réseau de groupements européens se diversifient ainsi qu'en témoignent l'exemple des coopératives et, surtout, le cas original, mais qui est loin d'être isolé, de l'Association européenne d'osthéopathes qui précède la création de certaines associations nationales.

A. Répartition des sièges sociaux des groupes d'intérêt communautaires

Les sièges sociaux des groupes d'intérêt communautaires, figurant dans le répertoire de la Commission, suivent une évolution intéressante. Dans la période antérieure étudiée, la répartition géographique était disproportionnée dans la distribution des sièges sociaux entre les pays membres. La forte concentration observée en 1970 s'inscrivait dans un triangle passant par Amsterdam, Francfort et Paris, avec comme point central Bruxelles. Plus de 90% des sièges sociaux se trouvaient dans cet espace géographique. Depuis lors, nous observons une certaine évolution dans le choix des sièges sociaux. Tout d'abord, les nouveaux groupes choisissent leurs sièges sociaux dans différents pays membres de la Communauté européenne. Ensuite, la proximité géographique des institutions communautaires, les moyens de communication et d'accès commodes ou encore la tradition

¹²Op. cit., p. 155.

TABLEAU I
RÉPARTITION DES SIÈGES SOCIAUX DES GROUPES
D'INTERET COMMUNAUTAIRES
(1970-1975-1980)

Pays	1970		1975		1980	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
BE	161	52.3	186	53.1	216	43.2
FR	87	28.2	86	24.6	106	21.2
D	40	12.9	44	12.6	63	12.6
NL	13	4.2	20	5.7	26	5.2
IT	6	1.9	12	3.4	12	2.4
LUX	1	0.3	1	0.3	5	1.0
Pays						
Fondateurs	308	100.0	349	99.7	428	85.6
DK	—	—	—	—	5	1.0
IR	—	—	—	—	2	0.4
RU	—	—	1	0.3	43	8.6
GR	—	—	—	—	—	—
ESP	—	—	—	—	—	—
PORT	—	—	—	—	—	—
AUTRES	—	—	—	—	22	4.4
CEE	308	100.0	350	100.0	500	100.0

Les informations concernant l'année 1970 se trouvent dans D. SIDJANSKI et U. AYBERK, *loc. cit.*, p. 37.

internationale ne sont plus des facteurs absolument déterminants dans le choix des sièges sociaux. Par surcroît, le système de rotation des sièges sociaux est pratiqué par certains groupes. En d'autres termes, quelques groupes d'intérêt communautaires ne disposent pas de sièges permanents, les sièges sociaux changeant régulièrement avec les élections de nouveaux responsables. Examinons le tableau suivant concernant la répartition géographique des groupes d'intérêt communautaires selon le lieu des sièges entre 1970 et 1980.

Le Tableau I appelle quelques observations. Certains groupes d'intérêt communautaires disposent plus d'un siège social, correspondant au lieu d'activité du président et du secrétaire général en exercice; d'autres disposent d'un bureau de liaison chargé des affaires communautaires; il s'agit de cas marginaux, leur

importance ne dépassant guère 1 à 2% de l'ensemble de sièges recensés. Dans le choix des sièges sociaux, les pays fondateurs disposent encore d'un avantage relatif sur les autres pays de la Communauté européenne, avec plus de 400 sièges représentant 85% du total. Les groupes créés après 1970 choisissent leurs sièges sociaux dans tous les pays membres et non pas principalement dans les pays fondateurs de la Communauté européenne. La part relative de la Belgique et de la France diminue, en passant de 80% à 64%, entre 1970 et 1980. Cependant, le nombre absolu de sièges situés dans ces deux pays s'est considérablement accru: de 248 sièges en 1970 on passe à 322 en 1980. La part de l'Allemagne et des Pays-Bas est stable ou en augmentation dans le cas du Royaume-Uni. Les autres pays n'abritent que très peu de sièges sociaux. D'autre part, le système de rotation des sièges sociaux semble être une pratique restreinte: seuls les groupes qui n'ont pas de siège permanent et qui ont une structure administrative légère changent de siège social. Cette mobilité de sièges est le signe d'une situation fluide et du peu de moyens consacrés exclusivement à l'activité européenne.

Dans le choix des sièges sociaux, l'évolution technologique en communication, le coût de la vie ainsi qu'une forte spécialisation des groupes d'intérêt communautaires sont autant de facteurs nouveaux qui, joints à l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne, expliquent une certaine déconcentration géographique observée en 1980. Les pays de l'Europe du Sud n'attirent pas, pour l'heure, les sièges sociaux. L'éloignement géographique et un certain manque de tradition en matière d'activité internationale, de même que l'adhésion encore récente de l'Espagne et du Portugal, peuvent expliquer l'absence de sièges sociaux dans cette région.

B. Domaines et intérêts couverts

Les groupes d'intérêt communautaires créés avant 1970 se répartissent principalement et d'une manière inégale dans trois domaines d'activités communautaires (cette caractéristique n'a pas changé malgré certains aménagements internes): les groupes d'intérêt les plus nombreux se situent dans le secteur industriel, suivis de près par ceux du secteur des services et de loin par ceux du secteur agricole. Dans l'ensemble, nous avons constaté une forte corrélation entre l'activité de la Communauté européenne, ses réglementations et ses politiques, d'une part, et la création des groupes d'intérêt communautaires, leurs structures, leur développement et leurs activités au plan communautaire, d'autre part. Les caractéristiques de ces groupes constituent un bon indicateur de l'intensité du pouvoir réel de la Communauté européenne.

L'*agriculture* est le secteur le plus intégré et, proportionnellement, le mieux couvert sur le plan communautaire; il est relativement peu diversifié, comme d'ailleurs au plan national, fait qui se reflète dans le nombre restreint d'organismes professionnels dans ce secteur. Couvrant l'essentiel des activités agricoles, le

COPA et les organismes spécialisés témoignent d'une présence, d'un poids et d'une efficacité remarquables sur le plan communautaire. Ceux-ci ont un degré élevé de représentativité: ils représentent, incontestablement, grands et petits agriculteurs à la fois, et font, de plus, partie intégrante de la PAC¹³, ce qui n'est pas le cas pour le secteur industriel et le secteur des services.

L'*industrie*, le secteur directement concerné par la Communauté européenne est à forte concentration verticale, où le regroupement et la collaboration entre différents groupes existent depuis longtemps. C'est pourquoi ce secteur dispose, actuellement, du réseau d'organismes le plus ample sur le plan communautaire. Il confirme la corrélation observée entre la forte poussée de la réglementation communautaire et le réseau d'organismes mis en place. Le nombre de groupes d'intérêt communautaires créés dans le secteur industriel a passé de 161, en 1970, à 220, en 1980. De nombreux groupes créés après 1970 dans ce secteur sont des groupes très spécialisés, les grands secteurs et branches ayant été couverts avant cette date.

Dans le *domaine commercial*, l'habitude de collaboration existait depuis longtemps. Mais la mise à exécution tardive des dispositions des Traités sur les services, malgré le dynamisme de ce secteur, a été à l'origine d'un certain retard dans le rythme de création des groupes. Ce secteur a connu une évolution originale: le COCCEE (Comité des organisations commerciales de la CEE), créé en 1957, a été dissout en 1978, un autre système de coordination s'y étant substitué. D'autre part, ce secteur a enregistré la croissance la plus rapide, en passant de 123 à 180 groupements.

¹³Voy. le détail dans G. MERRITT, *Europe's Farm Lobby is One of World's Strongest International*, *International Herald Tribune*, 21-22 avril 1984.

Le lobby agricole européen est extraordinairement efficace mais il est maintenant victime de son propre succès. Ses beaux jours sont passés. . . . Pour l'année 1984, ce système (PAC) doit coûter à la Communauté la somme record de 15 milliards de \$. . . . Cependant, les 40 organisations ou plus qui composent le lobby agricole européen se préparent à organiser un combat d'arrière-garde forcené et à résister pied à pied à toute réduction de la PAC. . . . L'importance numérique des agriculteurs ne constitue qu'une partie de leur force. Un des grands avantages des organisations agricoles de la Communauté est de faire partie intégrante de la PAC elle-même. . . . À la différence des lobbies, et notamment aux États-Unis, a déclaré Brian Gradner, expert agricole de l'Europe verte, les groupes de pression de la Communauté européenne agissent de l'intérieur. Le COPA a été fondé par Sicco Mansholt lui-même qui fut l'architecte de la PAC. Jusqu'à une époque toute récente, les propositions annuelles de la Commission européenne en matière de prix étaient communiquées au COPA avant même d'être soumises aux gouvernements des États membres. . . . Cependant, le trait le plus frappant de la force et des méthodes des groupes de pression agricoles est d'avoir su rester les représentants incontestés tant des gros que des petits agriculteurs.

Depuis 1970, l'adoption de plusieurs règlements en matière d'harmonisation des législations et de directives concernant la libre circulation dans différentes professions libérales a une grande influence sur la création des groupes d'intérêts communautaires dans le secteur des services, comme en témoigne leur accroissement. Le nombre d'organisations des professions libérales a passé de 28 à 54 et celui des organisations syndicales de 7 à 18, entre 1970 et 1980. Par ailleurs, nous observons l'émergence de certains organismes que nous qualifions de groupes d'intérêt public: le Bureau européen de l'environnement, constitué en 1974, en est un exemple. Il existe également des groupes nouveaux, comme les clubs de réflexion et de rencontre, les groupes ayant pour objectif la protection de la nature, etc. Leur nombre, certes, n'est guère important, mais il reflète assez bien, même avec un certain décalage, la tendance observée sur le plan national qui se répercute actuellement par l'apparition de groupes d'intérêt nouveaux sur le plan communautaire. Aussi des intérêts de plus en plus nombreux et diversifiés sont-ils représentés au niveau de la Communauté européenne.

C. Représentation des groupes d'intérêt nationaux dans les groupes communautaires

La représentation des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire nous paraît un bon indicateur tant de la volonté manifestée par les groupes de participer au processus de décision dans les groupes européens que de l'intégration des pays qui ont adhéré à la Communauté européenne à la suite des différents élargissements. L'évolution des taux moyens de représentation des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire est très différente selon les périodes.

On constate, à la lecture de Tableau II, que les taux moyens de représentation des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire évoluent différemment d'une période à l'autre. Pour l'ensemble des périodes recensées, les groupes d'intérêt français et allemands sont les mieux représentés globalement, avec une moyenne de plus de 97.1% et de 97.6%, respectivement, suivis de près par les groupes belges, avec une moyenne de plus de 91.9%. Les groupes néerlandais occupent la quatrième place, avec une moyenne de 89.3%, talonnés de près par les groupes italiens avec un taux moyen de représentation de 87.6%. Ceux du Luxembourg arrivent en dernière position parmi les pays fondateurs de la Communauté européenne, en raison, notamment, de l'exiguïté et de la diversification limitée de son économie.

Après le premier élargissement de la Communauté européenne, les groupes d'intérêt des nouveaux membres ont mis plusieurs années pour arriver à un niveau de représentation correspondant à la capacité de leur pays. Dans la période immédiate après l'élargissement, ce sont surtout les groupes d'intérêt agricoles du Danemark et de l'Irlande qui se sont intégrés en priorité dans les groupes d'intérêt communautaires. Ceux des services et de l'industrie se sont intégrés plus

TABLEAU II
REPRÉSENTATION DES GROUPES INTERET NATIONAUX
AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE*
(1970-1975-1980)

Pays	1970		1975		1980	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
BE	297	93.7	324	93.6	382	88.6
FR	304	98.7	332	95.5	419	97.2
D	304	98.6	338	97.6	417	96.7
IT	272	89.1	302	87.2	374	86.7
NL	288	92.3	313	90.4	368	85.3
LUX	119	48.1	128	36.9	147	34.1
DK	—	—	117	33.8	260	60.3
IR	—	—	95	27.4	183	42.4
RU	—	—	161	46.5	378	87.7
GR	—	—	2	0.5	66	15.3
ESP	—	—	5	1.4	167	38.7
PORT	—	—	—	—	85	19.7
Total des groupes d'intérêt communautaires (GIC)	308	—	346	—	431	—

*Les informations concernant l'année 1970 se trouvent dans D. SIDJANSKI et U. AYBERK, *loc. cit.*, 42; les informations sur la période 1975 et 1980 ont été élaborées d'après les données des répertoires de la Commission sur les organisations professionnelles.

tardivement et de manière moins intensive. Dans l'exemple des groupes d'intérêt britanniques, la participation apparaissait répartie de façon équilibrée entre les groupes appartenant aux trois secteurs d'activité. Dès 1980, nous constatons que les groupes d'intérêt de ces trois nouveaux membres sont réellement intégrés. Le taux moyen de représentation des groupes britanniques est au niveau de celui des groupes italiens. Dans le cas des groupes d'intérêt danois et irlandais, nous observons qu'il existe un rapport direct entre le niveau de participation et la diversification et la puissance économiques de ces pays.

Quant aux groupes d'intérêt grecs, ils s'intègrent très lentement et d'une façon inappropriée. Si nous comparons cette situation avec celle des groupes

portugais et espagnols, nous remarquons que les groupes d'intérêt de ces pays, ont établi des relations organiques et substantielles avec les groupes d'intérêt communautaires; de plus, leur taux de représentation est plus élevé que celui des groupes grecs. Comment expliquer ce décalage? Les groupes grecs manquent-ils de cadres ou de moyens suffisants pour assurer leur présence au niveau européen? Le coût, la distance ou la langue forment-ils des obstacles à leur participation au sein des groupes européens? Ou bien, tout simplement, les groupes grecs sont-ils moins nombreux, moins bien structurés et plus introvertis que ceux des deux autres pays de l'Europe du Sud? Ce sont autant de questions auxquelles nous espérons pouvoir répondre grâce à nos travaux en cours sur l'Europe du Sud. Enfin, selon les statuts des organisations communautaires, les groupes de l'Europe du Sud apparaissent parfois comme membres à part entière, correspondants ou associés et même, parfois, comme simples observateurs.

Par ailleurs, la grande spécialisation qui caractérise les nouveaux groupes créés après 1970 est conforme surtout au développement économique des pays membres. Les quatre grands pays, la Belgique et les Pays-Bas semblent suivre cette évolution. Il faut quand même préciser la situation particulière de la Belgique. Nous avons observé que, dans plusieurs cas, une même organisation ou firme représente la Belgique dans plusieurs groupes d'intérêt communautaires. C'est un fait exceptionnel. Il nous semble que cette situation privilégiée provient de la proximité des institutions communautaires. En outre, nous avons décelé une nouvelle tendance dans la représentation des groupes nationaux, sous la forme d'une sorte de représentation «collective» d'un secteur ou d'une branche de deux pays par un seul groupe d'intérêt. Ainsi, par exemple, les groupes belges représentent assez souvent ceux des luxembourgeois et, dans quelques cas, d'ailleurs rares, chose surprenante, les groupes britanniques se chargent de représenter également quelques groupes irlandais.

D. Répartition des postes de responsabilité

La répartition des postes de responsabilité, entre les représentants de divers groupes nationaux, est également importante et déterminante pour l'analyse de l'intégration réelle des groupes nationaux dans des groupes d'intérêt communautaires. Les données disponibles depuis 1970 permettent de faire une analyse comparative et de mieux comprendre comment les nouveaux pays adhérant à la Communauté européenne s'insèrent après chaque élargissement dans les structures administratives des groupes d'intérêt communautaires.

Le premier changement important concerne la création de nouveaux postes de responsabilité, d'une part, et le dédoublement de certains postes de président et de secrétaire au sein de plusieurs groupes d'intérêt communautaires, d'autre part. Entre 1970 et 1980, plus de 50 postes nouveaux ont été créés: il s'agit des postes de vice-président, de porte-parole, de trésorier et de directeur général.

TABLEAU III
RÉPARTITION DES POSTES DE RESPONSABILITÉ DANS
LES GROUPES D'INTERET COMMUNAUTAIRES
(1970-1975-1980)

Pays	Présidences			Secrétaires (secrétaires généraux)			Nouveau postes (vice-Pr., porte- parole, dir-gén.)	
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1975	1980
BE	78	65	58	97	99	133	16	12
FR	74	87	80	83	80	97	11	8
D	59	55	79	54	65	85	11	8
IT	40	27	45	20	10	17	9	3
NL	21	57	51	10	26	29	3	4
LUX	2	2	6	6	6	12	—	—
DK	—	1	14	—	1	4	—	—
IR	—	—	5	—	—	2	—	1
RU	—	8	77	—	2	47	1	7
GR	—	—	—	—	—	—	—	—
ESP	—	—	5	—	—	—	—	—
PORT	—	—	—	—	—	—	—	—
Autres	—	25	40	—	28	36	3	5
CEE	274	327	460	270	317	462	54	48

Entre 1970 et 1980, nous observons une double évolution de la répartition des postes de présidence entre les divers groupes d'intérêt communautaires. La première tendance concerne une très nette baisse des postes de présidence détenus par les représentants des groupes d'intérêt belges et français et une certaine stabilité voire même une relative croissance parmi les postes de présidence occupés par les représentants des groupes d'intérêt italiens, allemands, néerlandais et luxembourgeois. En ce qui concerne les pays qui ont adhéré à la CEE après le premier élargissement, l'intégration se fait plus lentement et plus progressivement. C'est en 1980, d'après les données, que cette intégration a été réalisée. Les représentants des groupes d'intérêt britanniques occupent presque autant de postes de présidence que ceux des groupes allemands. Aucun poste de responsabilité n'est assumé par un Grec. En revanche, les représentants espagnols ont occupé des postes présidentiels avant même l'adhésion officielle.

En ce qui concerne les postes de secrétaire, nous constatons, entre 1970 et 1980, que la part des pays fondateurs de la CEE a baissé pour les représentants des groupes d'intérêt belges, français, allemands et italiens, en regard d'une croissance des postes détenus par des groupes néerlandais et luxembourgeois. Le système de rotation que connaissent plusieurs groupes d'intérêt communautaires aux postes de président et de secrétaire s'oriente vers une répartition plus équilibrée entre les représentants des pays membres. La forte corrélation constatée auparavant entre les sièges sociaux et les postes de responsabilité est en train de changer. Ce n'est plus le pays du siège qui assure également les postes de responsabilité mais d'autres pays, les plus proches géographiquement. Les nouveaux postes de responsabilité se répartissent d'une façon inégale entre les représentants des pays membres. Ce sont les pays fondateurs de la CEE qui occupent plus de 80% des postes créés. Cette constatation infirme l'hypothèse selon laquelle la création de nouveaux postes visait à les attribuer aux nouveaux membres, à l'exception du Royaume-Uni.

Le système de rotation n'est pas pratiqué par tous les groupes d'intérêts à tous les niveaux de responsabilités. Dans certains groupes, le poste de président ou celui de secrétaire sont détenus par les mêmes personnes depuis plusieurs années.

Sur un autre plan, nous observons que les pays du Benelux ont vu leur part des postes de secrétaire diminuer entre 1970 et 1980: de plus, de 41%, en 1970, et 43%, en 1975, elle a chuté à 37,4%, en 1980. En revanche, la part aux postes de secrétaire attribués aux représentants des groupes français et allemands a évolué d'une manière différente, tout en accusant une baisse en 1980: en 1970, plus 50% des postes étaient détenus par ces deux pays. Ce taux est resté stationnaire jusqu'en 1975, pour tomber à moins de 40% en 1980. La part italienne a passé de 7,4%, en 1970, à 3,8%, en 1975, et à 3,6%, en 1980. La part des trois pays qui ont adhéré à la Communauté européenne lors du premier élargissement a fait un bond de 1%, en 1975, à 11,3%, en 1980. Fait surprenant et significatif de la tendance à l'ouverture des groupes européens, en 1980, presque 8% des postes de secrétaire sont assumés

par des représentants de pays non communautaires, essentiellement par des Suisses et des Nordiques.

III. TYPOLOGIE DES GROUPES D'INTERET COMMUNAUTAIRES ET DES CANAUX D'INFLUENCE

A. Typologie générale

1° La typologie des groupes d'intérêt communautaires est assez complexe, du fait que plus de 500 groupes ont des activités très variées et couvrent des domaines très vastes. Le CES utilise une typologie relativement simple et inspirée de sa structure interne. Il s'agit des groupes des employeurs, des travailleurs et des intérêts divers. Cette typologie correspond aux trois groupes: employeurs, travailleurs et intérêts divers, parmi lesquels se répartissent les membres du Comité économique et social. Depuis la fin de 1986, le groupe I, des employeurs, comprend 57 membres, le groupe II, des travailleurs, se compose de 66 membres, de même que le groupe III, où se trouvent tous ceux qui, tels les exploitants agricoles, n'ont pas eu leur place dans l'un des deux premiers groupes.

2° Un autre essai de typologie repose sur le critère des ressources et de la taille des groupes d'intérêt et prend en considération les ressources en personnel et en budget. Une telle typologie nécessite la récolte systématique de données sur l'ensemble des groupes d'intérêt communautaires. Prenant en considération l'étude du CES sur les groupements d'intérêt européens, mais qui ne porte que sur un échantillon réduit d'environ 20 groupements, on distingue, essentiellement, cinq types d'organisation¹⁴:

- Les organisations qui ont une infrastructure administrative et une ressource budgétaire importante. Ces organisations emploient plus de 25 personnes et ont un budget de fonctionnement dépassant plusieurs millions de FB (30 millions).
- Les organisations qui utilisent approximativement 20 personnes et ont un budget entre 20 et 25 millions de FB.
- Les organismes qu'on utilise entre 5 à 10 personnes et ont un budget de fonctionnement entre 7 et 15 millions FB.
- Les groupes qu'ont un effectif réduit de 3 personnes et un budget se situant entre 1.5 à 5 millions de FB.

¹⁴CES, *op. cit.*, p. 18.

TABLEAU IV
TYOLOGIE GÉNÉRALE ET TYPOLOGIES SPÉCIFIQUES

Secteurs	Groupes CES		
	Patronat	Syndicat	Intérêts diverse
<i>I. Groupes Socio-économiques</i>			
Industrie	UNICE	CES	PME (EUROP MI)
Services	FEB	Employés de commerce	CECOP (banques coopératives)
Agriculture		Travailleurs agricoles	COPA
<i>II. Groupes de promotion</i>			
Groupes idéologiques	Mouvement européen (mixte*)		
Promotion ou défense d'une cause	Comité Monnet Association contre la peine de mort (mixte*)		
<i>III. Groupes nouveaux</i>			
Clubs politiques	Jean Moulin (mixte*)		
Groupes d'intérêt public (CES: intérêts divers)	Bureau européen de l'Environnement (BEE) Consommateurs (BEUC) (mixte*)		

Indicateurs de puissance
(applicables à tous les groupes I, II et III)

1. part et poids secteur N membres, représentativité
2. Organisation, administration
3. Compétence et personnalité des dirigeants
4. Cohésion et clivages
5. Ressources et finances
6. Canaux d'influence (accès)
7. Réseau de communication et de relations
8. Coalitions et oppositions

* Intérêts divers et affiliation interclasse.

- Les organisations qui emploient moins de trois personnes et ont un budget inférieur à 1 million de FB.

Un nombre considérable de groupes d'intérêt communautaires semble entrer dans les trois dernières catégories. En effet, une grande partie de groupes d'intérêt communautaires ont une structure administrative modeste, plusieurs même ne disposent pas de responsable permanent au siège social. Une structure administrative peu étoffée laisse supposer que les groupes nationaux disposent de faibles moyens ou n'ont que peu d'intérêt pour les affaires européennes — leurs membres étant marginalement concernés par les normes ou les décisions communautaires; de plus, cette situation est souvent interprétée comme correspondant à une influence fort limitée de ces groupes dans le contexte et les décisions communautaires. De tels groupes restent souvent tributaires de l'appui administratif des groupes nationaux; par ailleurs, le développement insuffisant de leur administration interne peut indiquer qu'ils ont une activité plutôt ponctuelle que suivie. Dans nos différents contacts, nous avons observé que certains groupes n'ont pas de secrétaire permanent, mais un poste de secrétaire «fractionné» ou partiel. La structure administrative nous éclaire sur trois points: d'abord sur la situation financière du groupe en question, ensuite sur le travail à accomplir, enfin sur la stratégie suivie. Assez souvent, ces groupes administrativement peu développés remplissent la fonction de centre d'information, tant vis-à-vis de leurs membres que face à la Communauté européenne. Ils ne peuvent pas demander des recherches, des rapports, des études aux experts indépendants. En revanche, les grandes organisations ne sont pas nombreuses, leur nombre actuel ne dépassant guère quelques dizaines.

3° Une troisième typologie, que nous avons déjà utilisée dans notre recherche antérieure, concerne surtout les domaines d'activité des groupes d'intérêt communautaires. On arrive ainsi à une classification relativement simple mais plus adaptée aux structures de la Communauté européenne: il s'agit de distinguer les groupes d'intérêt agricoles, les groupes d'intérêt industriels et les groupes d'intérêt qui travaillent dans le secteur des services.

Sur 431 groupes figurant dans le répertoire de la Commission en 1980, environ 4% sont des groupes agricoles; presque 51% travaillent dans le secteur industriel et autour de 44% dans le secteur des services. Nous observons que la part des groupes agricoles et industriels a marqué un léger recul, alors que celle des services a connu une relative croissance entre 1970 et 1980. Ainsi, par exemple, les groupes d'intérêt industriels sont passés de 161 à 220 organisations; en revanche, les groupes d'intérêt travaillant dans le domaine des services ont fait un bond de 123 à 185, entre 1970 et 1980. La croissance était de moins de 40% pour les groupes

industriels et de plus de 50% dans le secteur des services¹⁵.

4° En dernier lieu, nous mentionnerons une typologie classique que nous avons utilisée avec Jean Meynaud pour classer les groupes communautaires. Cette typologie distingue les groupes traditionnels des groupes nouveaux¹⁶.

Les groupes traditionnels comprennent:

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

- Les 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 parties politiques, forment, à l'heure actuelle, des organisations d'appui des partis;
- Une deuxième catégorie de groupes d'intérêt public qui visent à défendre des biens collectifs (exemple: les groupes visant à défendre les consommateurs, à préserver la santé publique, à lutter contre des centrales nucléaires ou contre la pollution). À 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 États-Unis qu'en Europe.

Ces différents critères de typologie peuvent être utilisés de manière combinée afin de mieux répondre à l'objectif d'analyse. C'est ainsi que nous avons construit un *tableau général*, en insérant les typologies sectorielles dans une typologie générale de J. Meynaud et D. Sidjanski qui couvre aussi bien les groupes nationaux que communautaires. De la sorte, on obtient une vision générale de divers types de groupes, tout en l'enrichissant du *clivage classique* «patronat-syndicat» ainsi que de l'approche des *activités* qui met en relief le rôle des services et des

¹⁵Il faut toutefois préciser que notre typologie s'écarte sensiblement de la conception de la Commission dans la classification des groupes d'intérêt communautaires. La Commission considère les organisations du commerce agricole comme groupe agricole alors que nous les considérons comme groupe travaillant dans le secteur des services.

¹⁶J. MEYNAUD et D. SIDJANSKI, *L'Europe des affaires*, Paris, 1967 et D. SIDJANSKI, *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, 1963.

groupes agricoles. Quant aux critères financier et administratif retenus dans l'étude d'une vingtaine d'organisations communautaires qui participent au CES, tout utiles qu'ils soient, ils nous ont apparus bien insuffisants pour mesurer le poids de ces organisations et leur capacité d'influence. C'est pourquoi, nous avons repris notre tableau d'*indicateurs de puissance* et de *capacité d'influence* que nous avons dégagé en collaboration avec Jean Meynaud au cours de nos nombreux travaux sur les groupes. Ces indicateurs généraux et horizontaux offrent l'avantage d'être applicables, de manière variable, aux trois catégories générales de groupes: groupes socio-économiques, groupes de promotion et groupes nouveaux à dimension globale.

B. Typologie des canaux d'influence (accès)

La configuration des canaux d'influence ou d'accès et leur ordre d'importance n'ont pas fondamentalement changé à l'exception du rôle plus actif dévolu au Parlement européen. En outre, quelques adaptations méritent d'être signalées.

Comme par le passé, la Commission conserve et renforce sa place d'accès privilégié. Autrefois ouverte exclusivement aux groupes communautaires, la Commission a infléchi sa politique en fonction des besoins de consultation et de collaboration avec les groupes; ainsi, par exemple, elle recueille, désormais, plus souvent l'avis des groupes nationaux ou des groupes sous-régionaux; dans certains cas, elle prend contact avec les groupes communautaires qui n'ont pas toujours toute la représentativité requise dans les pays membres.

En mettant en oeuvre sa politique régionale ainsi que l'aide aux régions les moins développées, la Commission a ressenti le besoin de relations directes, pas toujours médiatisées par les organisations nationales, avec les groupes existant et agissant au niveau des sous-régions. D'autre part, ceux-ci ont cherché parfois à se soustraire à la contrainte des groupes nationaux afin de mieux exprimer leurs intérêts régionaux. Cette tendance s'est, semble-t-il, accentuée à la suite de l'entrée du Royaume-Uni, dont certaines régions se sont adressées directement à la Commission pour bien affirmer leur identité et leurs intérêts et, partant, leur autonomie à l'égard de Londres et des organisations centrales. Cette pratique correspond donc à une tendance générale à la régionalisation observée dans la plupart des pays de la Communauté européenne et notamment dans les pays traditionnellement centralisés, tels que le Royaume-Uni et la France.

Alors que le processus de consultation n'a subi que peu de changements en matière de décisions courantes ou de routine communautaire, il a en revanche connu une pratique novatrice dans les secteurs économiques ou sociaux en crise ou particulièrement sensibles. Dans ces domaines, la Commission a eu plus souvent recours à des auditions des intéressés ou, plus précisément, des principaux acteurs. À titre d'exemple, elle a organisé un colloque avec des représentants et acteurs

directs de la construction qui lui a permis de faire un diagnostic de la situation de ce secteur de même que d'obtenir une image assez fidèle des intérêts divers et de la répartition des forces dans ce domaine. C'est ainsi que la Commission cherche à appliquer des solutions qui collent à la réalité, mais aussi à promouvoir un certain consensus des principaux acteurs sur lequel elle puisse greffer son action.

Cette formule de consultation a été pratiquée, notamment, à l'occasion de l'établissement des quotas de production de l'acier et de la définition de la politique de soutien au secteur du textile. Face à cette pratique d'audition directe des principaux acteurs, on est fondé à se demander si ce procédé, qui tend à responsabiliser les groupes de base, entreprises et organisations professionnelles, n'est pas une forme de pré-négociation de certaines décisions communautaires. En effet, les consensus qui peuvent en résulter sont plus facilement adoptés voire entérinés par le Conseil. De la sorte, par le truchement de ces consultations, la Commission parvient à mieux orienter ses politiques sectorielles et à les asseoir sur les bases les plus solides. En sens inverse, cette pratique directe lui permet d'exercer plus efficacement son influence sur les acteurs et producteurs, les groupes nationaux et communautaires, et, par leur intermédiaire, sur les ministères responsables au Conseil. Cette méthode, qui a été utilisée autrefois lors des négociations Kennedy, semble prendre plus d'ampleur parmi les divers processus de consultation et de décision auxquels recourt la Commission. Cette pratique complète celles en usage depuis longtemps dans la Communauté européenne.

De fait, les processus de consultation traditionnels 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, en raison d'une agrégation trop poussée des intérêts au plan européen qui 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 2 (comité permanent de l'emploi et 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 européennes¹⁷. Grâce à ce réseau, la Commission maintient le contact organique et suivi, bien que parfois peu efficace, avec les intérêts multiples au plan national ainsi qu'avec leurs organisations européennes.

Les accès auprès du Conseil, principalement à travers les ministres nationaux et par la voie des groupes nationaux, et par l'intermédiaire du Comité économique et social (CES), à titre secondaire, n'ont pas connu de modifications significatives. Comme par le passé, le Conseil a été soumis, de temps à autre, à la pression directe sous la forme de manifestations organisées conjointement par les groupes communautaires et leurs membres nationaux (exemple: manifestations des agriculteurs européens à l'occasion de réunions du Conseil consacrées à la PAC et aux prix agricoles). Quant au CES, organe consultatif composé de 189 membres représentant les divers secteurs d'activités, il constitue une source d'information qui donne une vision plus globale et diversifiée des intérêts dans la Communauté européenne. En effet, il permet non seulement un échange d'opinions et d'expériences entre divers secteurs mais aussi la formation d'un réseau d'intercommunication qui, en offrant la possibilité de comparaison entre intérêts sectoriels, donne une image de la répartition des forces et des convergences d'intérêts dans la Communauté européenne. Cette approche plus générale complète utilement les visions sectorielles de la Commission.

Depuis son élection au suffrage universel, en 1979, le Parlement européen attire davantage l'attention des groupes européens et d'autres groupes d'intérêt. 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 (exemples: co-décision budgétaire, contrôle plus incisif, «coopération législative»), 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. Ainsi, à mesure que s'accroît le rôle et le pouvoir du Parlement européen, il devient une cible intéressante pour les groupes d'intérêt. Or, cette tendance à l'accroissement de l'autorité du Parlement européen, amorcée par le traité de 1975 sur la co-décision budgétaire et par son élection directe, vient d'être renforcée par l'adoption de l'Acte unique européen.

Le Parlement européen compte parmi ses députés un certain nombre de représentants des groupes d'intérêt: députés-agriculteurs ou ayant des liens avec des organisations agricoles, députés appartenant au secteur bancaire et financier, dirigeants d'organisations patronales et d'organisations de travailleurs se retrouvent

¹⁷Comité économique et social, *Les Comités consultatifs communautaires à composition socio-économique*, Bruxelles, 1980, pp. 8-9 et 21.

sur ses bancs. De ce fait, ils sont en mesure d'exercer leur influence de l'intérieur et notamment au sein des commissions.

De son côté, le Parlement européen s'est ouvert aux groupes d'intérêt par voie d'auditions qu'il a pris l'habitude d'organiser afin d'obtenir information et appui auprès des forces socio-économiques. Au cours de la période 1967-1975, il a organisé 17 auditions, dont 5 ont été publiques¹⁸. Cette méthode a été largement appliquée par le Parlement élu. Ainsi, rien qu'en 1981, il a procédé à 16 auditions, dont 11 auditions publiques et 5 auditions d'experts¹⁹; elles ont réuni, notamment, des pêcheurs européens, des travailleurs des entreprises multinationales ainsi que des représentants des intérêts concernés par l'accord multifibre et les prix agricoles.

L'influence des groupes d'intérêt sur le Parlement européen s'exerce à l'occasion de sa participation aux décisions, telles que celles sur les prix agricoles. L'effort visant à influencer les avis de l'intérieur est parfois soutenu par des manifestations organisées par le COPA et ses membres. Tel fut le cas en 1981, lors des grandes manifestations d'agriculteurs européens. À ce propos, M. Voltijer, porte-parole du groupe socialiste, remarque: «Effrayés par ces réactions violentes, les collègues du PPE, du groupe libéral, du groupe DEP convinrent, ensuite, de soutenir une hausse commune des prix»²⁰.

Un autre exemple est fourni par la proposition de directive sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe, qui fut discutée en 1981-1982. Craignant l'adoption de la directive Vredeling, l'UNICE et le patronat entreprirent une action de pression, entre autres sur le Parlement européen. Au cours du débat et de la lutte d'influences auxquels a donné lieu le projet de directive, les organisations et milieux intéressés ont eu recours à toutes sortes de tactiques, allant des mesures dilatoires jusqu'aux menaces. Ainsi, les milieux d'affaires européens et américains ont affirmé qu'ils réviseraient leurs projets d'investissements si une obligation d'informer les travailleurs des décisions stratégiques des entreprises et de tenir compte de leur avis était imposée dans la Communauté; à quoi les syndicats modérés de la CES ont répondu qu'ils remettraient en cause leur soutien aux institutions européennes en cas de recul sur ce point. En outre, des organisations, groupes d'intérêt et entreprises multiples ont apporté leur appui à ces propositions. Ainsi, par exemple, une filiale française d'une multinationale américaine a adressé une lettre au président du Parlement européen afin d'attirer son attention sur les dangers que présente cette

¹⁸D. SIDJANSKI, Auditions au Parlement européen: expérience et avenir, *Res Publica*, 1976, no. 1, pp. 5-32.

¹⁹Parlement européen, *Une Assemblée en plein évolution — Trente ans de Parlement européen*, 1952-1982, Luxembourg, 1983.

²⁰D. SIDJANSKI, Le Parlement européen et les groupes d'intérêt, in R. HRBEK, J. JAMAR et W. WESSELS, eds., *Parlement européen: bilan-perspectives*, 1979-1984, p. 537.

proposition et les obligations qu'elle impose. Ces obligations pourraient, d'après elle, faire perdre à leur usine en France son autonomie et sa liberté de décision.

Dans un autre cas, le groupement des caisses d'épargne de la Communauté européenne a estimé «impératif de tenir compte de la situation particulière des établissements de crédit». En conclusion de leur avis, «les Caisses d'épargne de la Communauté européenne souhaitent que la Commission des Communautés européennes amende sa proposition en tenant compte, d'une part, de la situation particulière du secteur du crédit et, d'autre part, de l'inopportunité de certaines dispositions et obligations de la proposition. Certaines organisations membres, en effet, sont en principe opposées à toute directive en cette matière»²¹.

La commission des affaires sociales et de l'emploi du Parlement européen a organisé une audition sur la proposition de la Commission, le 21 octobre 1981. Bien qu'un accord de principe soit apparu au sujet de l'importance d'informer et de consulter les travailleurs à propos des questions qui ont des effets majeurs sur leurs activités, cet échange, loin de dégager un consensus, a mis en relief les points de vue divergents concernant les objectifs et les solutions proposées. À titre d'exemple, l'UNICE en a été confirmée dans sa conviction que les principes de base sur lesquels la Commission a bâti ses propositions doivent être examinés de manière approfondie. Par ailleurs, son Secrétaire général a considéré, dans sa lettre au Président de la commission des affaires sociales et de l'emploi, qu'il n'est pas surprenant que, au lieu de jeter un pont d'entente entre les partenaires sociaux, le projet de la Commission ait produit des effets inverses en raison de sa mauvaise conception²². En conclusion, il a exprimé l'espoir que la commission parlementaire et le Parlement européen seront en mesure de préparer le terrain pour la reprise de consultations sérieuses avec la Commission. De telles consultations, appuyées par les recommandations du Parlement européen, fourniraient l'occasion d'un examen approfondi des problèmes et de l'opportunité d'une solution par voie de directive. Au fond, l'UNICE remet en question l'utilité et l'opportunité même de la directive, et demande son réexamen au cours de nouvelles consultations.

Dans l'annexe de cette lettre, l'UNICE cherche à identifier les problèmes clés qui lui semblent d'un intérêt particulier pour la commission des affaires sociales et de l'emploi: un nombre considérable d'entreprises, soit 46,644 de plus de 100 employés, seront affectées par la directive; des instruments qui existent déjà sur les plans communautaire et international devraient être étudiés en profondeur (en particulier, le code de conduite de l'OCDE); l'exigence du secret professionnel (et l'inefficacité des mesures de sauvegarde, telles qu'elles ont été proposées par la

²¹Avis sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe, Bruxelles, le 29 avril 1982, p. 2.

²²Lettre du 6 novembre 1981 du Secrétaire général de l'UNICE.

Commission); la possibilité de «pass by», qui tend à accréditer la fausse idée selon laquelle les principales décisions ne se prennent pas au niveau local des succursales mais par le pouvoir central de l'entreprise mère (idée, par surcroît, contredite par la tendance actuelle à la décentralisation); quant à l'obligation de consulter et de parvenir à un accord, elle risque de conduire à la paralysie du processus décisionnel dans les entreprises concernées. Quelle que soit la validité des arguments invoqués, l'UNICE vise à déployer une tactique dilatoire et à atténuer, sinon à neutraliser, les effets de la directive.

Après un long processus jalonné par des consultations, travaux en commission, auditions et débats sur la base de trois rapports, le Parlement européen a adopté son avis en décembre 1982. En juillet 1983, la Commission a transmis au Conseil la «proposition modifiée de directive sur l'information et la consultation des travailleurs», qui a été préparée à la lumière des avis du Comité économique et social (79 voix pour, 61 contre et 11 abstentions) et du Parlement européen (161 voix pour, 61 contre et 84 abstentions), et compte tenu des consultations avec les milieux intéressés auxquelles il a été procédé, en janvier et en février 1983²³.

Dans les considérants qui figurent dans l'exposé des motifs, la Commission se réfère constamment aux amendements proposés par le Parlement, fait qui est une preuve de l'impact produit par l'avis du Parlement sur la Commission. Sur de nombreux points, la Commission a suivi l'avis du Parlement. En voici quelques exemples. L'art 2 (anciens art. 1, 4 et 10) tient compte de l'opinion du Parlement européen, qui a souhaité l'introduction d'un seuil de 1,000 travailleurs pour l'ensemble de l'entreprise; en outre, selon la demande du Parlement européen, chaque filiale concernée dans la Communauté devra être tenue pour responsable, en cas de manquements aux obligations d'information et de consultation, lorsque l'entreprise mère est située en dehors de la Communauté. L'art. 3 a été modifié conformément à la demande du Parlement européen: l'information périodique, qui devait être semestrielle, devient annuelle. L'art. 4 a été amendé suivant la demande du Parlement: il a été précisé que la procédure de consultation ne concerne pas tous les travailleurs de la Communauté mais seulement ceux directement affectés par l'exécution d'une décision. Conformément à l'avis du Parlement européen, le système de «by pass» a été supprimé et remplacé, à titre de contrepois, par des obligations de la filiale à l'égard des travailleurs. De même, la notion du secret et de la confidentialité a été étendue. Par ailleurs, tout au long de ses considérants, la Commission donne sa réponse aux diverses demandes du Parlement européen, même si elle considère qu'il lui est impossible de s'y conformer²⁴.

²³D. SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 552.

²⁴Proposition modifiée de directive sur l'information et la consultation des travailleurs, COM (83) 292 final, 8 juillet 1983, pp. 1-6.

L'évaluation de l'importance des accès auprès des institutions communautaires aboutit à la conclusion que le Parlement européen est devenu une cible plus importante à la suite de son élection et à mesure qu'augmente sa participation au processus de décision. La fréquence et l'ampleur des relations avec une institution sont un indice 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 bénéfiques. 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.

IV. CONCLUSIONS

Cette présentation sommaire appelle quelques remarques. Les sièges sociaux se trouvent surtout dans les pays fondateurs de la Communauté européenne à plus de 85%. Les groupes créés plus récemment choisissent les sièges sociaux non seulement dans les pays fondateurs de la Communauté européenne mais aussi dans les pays périphériques comme l'Irlande, le Danemark et l'Italie, pays fondateur mais géographiquement périphérique.

La représentation des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire nous montre, tout d'abord, la situation très particulière de la Belgique et des Pays-Bas. Les groupes nationaux de ces deux pays ont une capacité d'adaptation élevée. Leur niveau de développement économique et surtout leur tradition européenne et la proximité géographique des institutions communautaires donnent un relatif avantage aux groupes d'intérêt de ces deux pays. Leur moyenne de représentation se situe au niveau de l'Italie et du Royaume-Uni, juste derrière la France et l'Allemagne.

Une nouvelle tendance est apparue dans la représentation des groupes d'intérêt nationaux, à savoir la représentation «collective». Ce sont des groupes belges qui représentent en même temps les groupes luxembourgeois, et, dans quelques cas exceptionnels, les groupes britanniques représentent ceux de l'Irlande. Il s'agit de cas marginaux mais très intéressants.

Les groupes des nouveaux membres de la Communauté européenne suivent presque le même cheminement que celui des groupes d'intérêt des pays fondateurs: tout d'abord, les groupes les plus intéressés et les plus motivés par la Communauté européenne établissent, en priorité, des relations avec les groupes d'intérêt communautaires et ce n'est que plus tard que les autres commencent à s'intégrer. Ce processus exige une période relativement longue, presque plus de cinq ans, pour arriver à un niveau de représentation adéquate. C'est avec les groupes d'intérêt agricoles communautaires que, en raison de la politique agricole commune, ils ont établi en premier des relations organiques. Le secteur industriel

et les services attirent les groupes des nouveaux venus dans la CEE, selon les secteurs et selon l'intérêt des groupes. Dans le cas des groupes d'intérêt grecs et portugais, ce sont surtout les groupes des professions libérales et les syndicats qui adhèrent aux groupes communautaires après les groupes agricoles. Fait nouveau, quelques pays non communautaires, tels que la Suisse, l'Autriche et les pays nordiques participent aussi, à divers titres et de plus en plus fréquemment, aux activités des groupes communautaires.

Quant aux groupes d'intérêt turcs, nous observons une certaine hésitation de la part des groupes d'intérêt communautaires. Actuellement, quatre groupes turcs sont membres de groupes communautaires. Il s'agit de la Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie de la CEE, du Comité européen des assurances, de la Confédération européenne des syndicats et du Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE. La confédération des employeurs turcs était membre de l'UNICE qu'elle a quittée plus tard pour des raisons de cotisations²⁵.

Sous l'angle des accès, nous avons constaté un assouplissement des processus de consultation, qui sont, désormais, plus ouverts aux groupes nationaux et sous-régionaux, aux entreprises et aux autres acteurs socio-économiques classiques et nouveaux. En matière d'accès, les adaptations se font en fonction des changements dans la répartition des pouvoirs et des nouveaux besoins que ressentent tant la Commission que les groupes (voir l'exemple du Parlement européen). Cependant, le terme d'accès ne reflète qu'imparfaitement la situation réelle, car, en fait, ce ne sont pas seulement les groupes qui cherchent des entrées auprès des institutions mais également celles-ci qui visent à influencer les groupes. Les *canaux* d'influence véhiculent les communications et les pressions dans les deux sens, formant, en réalité, un polygone de forces, où les institutions et les gouvernements occupent une place privilégiée; la Commission, dont le fondement d'autorité repose sur les soutiens dont elle dispose ainsi que sur les soutiens qu'elle est en mesure de mobiliser, y trouve un grand intérêt. Il reste à voir dans quelle mesure les recours à cette méthode se multiplieront et, partant, renforceront l'influence des groupes nationaux et communautaires dans le processus de décision et d'exécution dans la Communauté européenne, ou si, au contraire, cette méthode accroîtra l'assise de la Commission.

En effet, nous avons l'impression que le poids des groupes européens, dans le processus de décision et de gestion de la Communauté européenne, demeure relativement marginal, jusqu'à une époque plus récente et à l'exception de l'agriculture, par rapport à l'influence des gouvernements, des administrations et des experts nationaux. Depuis quelque temps, une nouvelle tendance s'esquisse,

²⁵Ces précisions ont été obtenues par notre enquête menée sur le terrain dans le cadre de nos recherches sur l'Europe du Sud.

qui consiste pour la Commission à consulter ou à auditionner directement les responsables économiques et sociaux, les dirigeants d'entreprise, c'est-à-dire les vrais décideurs sectoriels, afin de parvenir, si possible, à un consensus que les responsables officiels auront du mal à rejeter.

Ce processus peut conduire à un dépassement de la simple consultation, pour déboucher, dans certains cas, et 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 et le compartimentage de son appareil administratif et ses préoccupations immédiates ainsi que la fragmentation des responsabilités du Conseil ne contribuent pas à accroître l'influence des groupes. 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 Parlement européen et dans la perspective de l'Union européenne, l'unité de vision et d'action politiques de la Communauté?

REVUE D'INTEGRATION EUROPEENNE

SOUS LES AUSPICES DU/UNDER THE AUSPICES OF THE
CONSEIL CANADIEN DES AFFAIRES EUROPÉENNES
CANADIAN COUNCIL FOR EUROPEAN AFFAIRS

Revue
d'Intégration
Européenne

Journal
of European
Integration



1987
Hiver/Printemps, Vol. X, Nos 2-3, Winter/Spring