

LES GROUPES D'INTÉRÊT DE L'EUROPE DU SUD ET LEUR INSERTION DANS LA CE *

Dusan SIDJANSKI

Professeur de science politique à l'Université et à
l'Institut universitaire d'études européennes, Genève

Depuis leur retour au pluralisme démocratique, les trois pays de l'Europe du Sud devenus membres de la CE, la Grèce en 1980 et l'Espagne et le Portugal en 1986, se sont rapprochés du modèle des démocraties occidentales et de la CE. A l'image du pluralisme de ses membres, la CE 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 des 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 et par la « coopération » Conseil-Parlement européen assisté du Comité économique et social et de divers organes consultatifs, et soumis au contrôle juridictionnel de la Cour de Justice et — il s'agit de la Commission — au contrôle démocratique du Parlement européen. Elle se confirme par son évolution : création du Conseil européen réunissant les plus hauts responsables politiques et élections du Parlement européen lui assurant un fondement démocratique direct (1) et le rôle croissant du PE en matière budgétaire et législative.

Cette Communauté, dotée de pouvoirs de nature politique mais limités, à contenu principalement économique, régit une sphère de comportement des États membres, mais aussi de groupes et d'individus. De fait, ce pouvoir européen naissant présente entre autres un trait original : sa capacité de prendre des décisions qui obligent tant les États membres que les groupes, entreprises et personnes. En affectant directement les intérêts des acteurs socio-économiques, la CE 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 CE. Certes, ces groupements européens, au nombre d'environ 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 contrètes, correspondent principalement aux domaines dans lesquels la CE prend des décisions et formule des politiques communes (2). Sous un autre angle, ce réseau de groupements européens, leurs structures, ainsi que le rassemblement de leurs dirigeants et de leurs membres, sont autant d'indicateurs de la portée réelle du pouvoir communautaire et de l'intensité de l'intégration socio-économique dans la CE.

L'entrée en vigueur de l'Acte unique européen au 1^{er} juillet 1987 a donné une forte impulsion aux activités communautaires auxquelles les groupes d'intérêt sont activement associés. On peut dès lors supposer que les grou-

(*) Rapport présenté lors du XIV^e Congrès mondial de l'Association internationale science politique, 28 août-1^{er} septembre 1988 — Washington DC. Ce rapport de synthèse reproduit les résultats des recherches sur *Les partis politiques et groupes d'intérêt dans leur relation avec les formations et groupes européens* effectuées sous ma direction et grâce à l'aide de la Fondation Volkswagenwerk. Il se fonde sur les rapports suivants qui ont été présentés au colloque sur « L'intégration de l'Europe du Sud dans la Communauté européenne », Faculté des sciences politiques, université d'Istanbul, 12-13 novembre 1987 : Carlos García, *Les groupes socio-professionnels espagnols et la Communauté européenne*, université de Genève, octobre 1987 ; Anna Melich, *Problématique centre-périphérie en Espagne : intégration à la CE des groupes dont le siège est à la périphérie*, université de Genève, octobre 1987 ; Maximos Aligisakis, Ioannis Papadopoulos, avec la collaboration de Marianna Cosina, *L'insertion des groupes d'intérêt grecs dans la Communauté européenne : la perception des élites socio-économiques en tant qu'indicateur d'intégration*, université de Genève, octobre 1987 ; Guilhermina Marques, *Aspects de l'intégration des groupes d'intérêt portugais au niveau européen*, université de Genève, mars 1988 ; Ural Ayberk, Emre Boduroglu, *Les groupes d'intérêt turcs face à la Communauté européenne*, université de Genève, octobre 1987.

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

(2) Jean Meynaud et Dusan Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne 1958-1968*, Bruxelles, Editions de l'Institut de sociologie, 1971.

pes d'intérêt verront leurs structures et leurs fonctions renforcées en raison même du parachèvement de l'espace européen sans frontières intérieures et du développement des politiques communes et de l'action des fonds structurels.

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

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

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

Le démarrage est lent jusqu'en 1957 : la CECA, limitée à deux secteurs n'a suscité que la création d'une quinzaine de groupes jusqu'à la signature des traités de Rome en mars 1957. Dès lors, la croissance va s'accélérer : 12 en 1957, puis 46 en 1958, pour atteindre le maximum avec 71 en 1959. A partir de ce moment, la courbe est décroissante : 43 en 1960, 25 en 1961, 21 en 1962 et 18 en 1963. Entre 1957 et 1963, la croissance moyenne est de 34 groupes par an, soit un total de 236 ; en revanche, seuls 11 groupes sont institués en 1964 et la moyenne de 1964 à 1975 n'est que d'environ 10 groupes par an et un total de 105 groupes ; le rythme est semblable pour la période 1975-1985 avec une moyenne proche de 10 et un total de 108.

Ces changements de rythme de création s'expliquent par le fait que les 241 groupes qui peuplent la Communauté avant 1964 couvrent déjà l'essentiel des activités professionnelles que la formation de 105 jusqu'en 1975 vient compléter graduellement. Dans le secteur agricole, les 24 groupes mis en place jusqu'en 1967 répondent aux besoins effectifs de ce secteur moins diversifié quant aux produits et activités. En revanche, l'industrie et les services continuent à développer, bien qu'à un rythme plus modéré, leurs réseaux d'organisations professionnelles (3).

(3) Dusan Sidjanski et Ural Ayberk, « Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté européenne des Six », *Res Publica*, n° 1, 1974 et « Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires », *Revue d'intégration européenne*, n° 2 et 3, 1987.

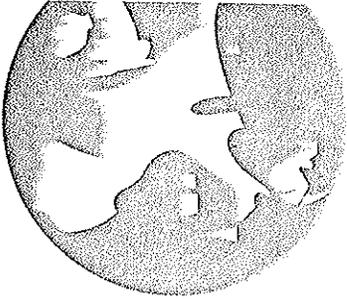
Insertion des groupes d'intérêt de l'Europe du Sud dans les groupes communautaires

	Adhésion	1970	1975	1980	1986
GR	(1980)	—	2	66	154
Esp.	(1986)	—	5	167	189
Port.	(1986)	—	—	85	113
Total des groupes d'intérêt communautaires		308	346	431	515

Les groupes d'intérêt grecs 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 ? Ou bien, malgré l'adhésion antérieure de la Grèce, les dirigeants des groupes ont mis dans l'ensemble plus longtemps à percevoir l'utilité de leur participation au niveau européen : en effet, en 1986, leur participation devient avec 154 cas plus importante que celle du Portugal.

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 de 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 cotisations. Tout récemment, elle a de nouveau



réintégré l'UNICE à la suite de la demande d'adhésion de la Turquie à la CE (4).

Trois dimensions principales.

La comparaison des groupes d'intérêt de l'Europe du Sud n'est pas aisée en raison des différences qui existent entre les trois pays malgré le fait que les trois se situent dans un cadre européen relativement homogène. Ainsi leurs histoires, leurs traditions associatives, l'évolution des groupes d'intérêt sont différentes et s'insèrent dans des cadres juridiques et des milieux socio-économiques qui varient considérablement d'un pays à l'autre. Cependant ces pays qui appartiennent à des zones semblables, font aussi partie, avec l'Irlande, des pays de niveau économique le moins élevé dans la CE.

Selon les données statistiques de la CE (Parlement européen, *Les progrès de la construction européenne*, 1987, p. 9), leurs PIB par habitant étaient en 1985 d'environ 2 600 ECU au Portugal, de 4 500 ECU en Grèce et de 5 500 ECU en Espagne. Cette différence s'estompe lorsqu'on compare les Standards de pouvoir d'achat (SPA) : en effet, ces niveaux très proches entre la Grèce (env. 7 000 ECU) et le Portugal (env. 6 500 ECU) accusent un écart plus marqué avec celui de l'Espagne (env. 9 000 ECU).

Tout en tenant compte de ces différences, nous avons dû privilégier afin de pouvoir comparer ces groupes d'intérêt entre eux et avec les groupes européens trois dimensions : dimension organisationnelle et fonctionnelle ; dimension décisionnelle ; dimension communautaire (5).

La dimension organisationnelle des groupes d'intérêt de l'Europe du Sud dépend de multiples facteurs assez souvent hétérogènes et disparates. Ces facteurs varient d'un pays à l'autre. Sans insister sur ces facteurs, signalons quelques points de repères qui paraissent déterminants dans le contexte de notre étude. Les groupes d'intérêt remplissent des tâches complexes mais assez semblables. Tout d'abord, l'organisation défend l'intérêt de ses membres auprès des instances décisionnelles. Elle est le centre d'information face à l'extérieur et à l'intérieur. Elle représente ces membres. Ce rôle devient prioritaire dans le contexte communautaire. L'organisation devient en quelque sorte le porte-parole de ses membres. Elle transmet les informations de la CE aux membres et vice-versa, exprime le point de vue de ses membres. Sur ce plan une première différenciation s'impose entre les grandes centrales et les petites organisations. Les premières disposent de moyens considérables, alors que les secondes ont, au contraire, des moyens modestes. Les premières ont une structure bureaucratique développée. Plusieurs personnes y travaillent, soit à temps complet, soit à temps partiel. Elles utilisent également des experts permanents, elles peuvent demander des rapports aux institutions ou experts indépendants. Dans les secondes, nous trouvons généralement peu de permanents qui, même s'ils existent, remplissent plusieurs fonctions.

(4) Le rassemblement des données sur les groupes de l'Europe du Sud a été complété par 84 interviews en profondeur des dirigeants des organisations centrales patronales, du commerce, des agriculteurs, des syndicats ainsi que de quelques organisations sectorielles (*Rapport* présenté par D. Sidjanski et U. Ayberk à la fondation Volkswagenwerke-SVW en octobre 1987, pp. 13-15).

(5) D. Sidjanski et U. Ayberk, *Rapport sur les partis politiques et les groupes d'intérêt en Europe du Sud dans leurs relations avec les formations et groupes européens*, Stiftung Volkswagenwerke (SVW), octobre 1987, pp. 9 et 10.

Le degré d'organisation détermine également la capacité d'influence mais aussi le degré de représentativité. Par ailleurs, l'organisation donne une permanence, une certaine articulation aux demandes des membres. Les structures organisationnelles sont souvent complétées par une structure fonctionnelle. Dans certains cas lorsque la bureaucratie remplit des tâches complexes et multiples, elle gagne en autonomie.

La dimension décisionnelle des groupes d'intérêt de l'Europe du Sud est le second aspect de notre étude. Le mécanisme de l'élaboration des décisions n'est pas facile à étudier. Il n'y a pas un seul type de prise de décision, mais plusieurs types. Les uns sont purement administratifs et les autres sont de nature politique qui engagent le groupe d'intérêt en tant que tel. Comment les décisions sont-elles prises ? Est-ce par consensus, par vote majoritaire ou par délégation de pouvoir ? La dimension organisationnelle joue un rôle déterminant en cette matière. Le consensus est largement pratiqué. Dans certains cas on vote au sein du groupe d'intérêt. D'après notre étude, il semble que les groupes d'intérêt ont une approche pragmatique. Les responsables ont plusieurs activités professionnelles, représentatives et administratives. Ils ont plusieurs casquettes. On retrouve les mêmes personnes dans plusieurs organisations. Ce facteur mérite une attention particulière pour déterminer non seulement l'interpénétration des groupes d'intérêt mais aussi leur autonomie. Ce qui est un élément déterminant dans le mécanisme de la prise de décisions.

La dimension communautaire : les groupes d'intérêt de l'Europe du Sud sont sensibilisés par les questions communautaires en fonction de trois facteurs. L'intérêt en cause détermine en premier lieu leur comportement. Ce sont surtout les groupes d'intérêt représentant des secteurs concernés par l'intégration européenne qui s'organisent d'abord et prennent des contacts avec les groupes communautaires. Le deuxième facteur est lié à la capacité financière, administrative du groupe d'intérêt. Ce sont les grandes centrales des pays de l'Europe du Sud qui ont très tôt participé, aux activités des groupes communautaires d'abord en tant que membre associé, correspondant et après comme titulaire. Il s'agit principalement des organisations patronales dans le commerce, l'industrie et l'agriculture et des syndicats.

Le dernier facteur porte sur la recherche de l'information directe auprès des CE sans passer par la voie officielle. Cette recherche d'information devient prioritaire dans la mesure où le secteur d'action du groupe d'intérêt est concerné par les questions communautaires.

Ces trois dimensions ont guidé non seulement l'élaboration de notre questionnaire mais aussi orienté toute notre démarche. Il faut également ajouter un dernier facteur très étudié dans ce domaine. Il s'agit de la socialisation communautaire qui sous la forme d'apprentissage en commun joue un rôle déterminant dans le comportement des groupes d'intérêt de l'Europe du Sud face aux questions communautaires. Il faut un temps plus ou moins long pour que les groupes d'intérêt des pays récemment admis dans la CE perçoivent d'abord l'existence des groupes d'intérêt communautaires, puis éprouvent un intérêt d'information, de contact, et enfin après un temps d'observation quelques groupes d'intérêt participent réellement aux activités des groupes communautaires.

Dans ce rapport de synthèse, la comparaison porte sur les aspects suivants : 1. Les groupes d'intérêt dans la transition à la démocratie ; 2. Attitudes des groupes d'inté-

rêt à l'égard de la CE ; 3. Adaptation des groupes d'intérêt et leur participation au sein des groupes communautaires ; 4. Fonctions des groupes d'intérêt nationaux en relation avec la CE ; 5. Evaluation de l'influence des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire.

Comparaison des groupes d'intérêt des trois nouveaux membres et leur adaptation aux groupes communautaires.

I. — Les groupes d'intérêt et la transition démocratique

Contrairement à l'Espagne et au Portugal, la Grèce n'a connu qu'une interruption du processus démocratique d'après-guerre entre 1967 et 1974 sous le régime des colonels. Cette interruption n'a pas eu d'effets majeurs sur les groupes d'intérêt dont les structures, sinon les dirigeants, ont bénéficié d'une certaine stabilité sous la dictature qui pratiquait une politique économique libérale. Les syndicats ouvriers déjà faibles sous la démocratie ont accusé un retard et une marginalisation encore plus marqués.

Sous l'angle des groupes d'intérêt, le retour à la démocratie en 1974 ne constitue pas un changement significatif au niveau des structures mais accentue l'autonomie des organisations professionnelles tout en apportant quelques modifications dans les sphères de leurs dirigeants. Cette continuité des structures et des administrations des groupes professionnels est aussi un facteur de rigidité des groupes grecs qui, par ailleurs, du fait de leur reconnaissance et affirmation de longue date ont moins besoin d'appui de la part des groupes communautaires pour mieux s'imposer au plan national. On peut se demander si cette situation a rendu plus lent le processus d'adaptation des groupes grecs au milieu communautaire.

L'évolution a été bien différente dans les deux pays ibériques. Paradoxalement, les groupes socio-économiques n'ont pas connu un développement auquel on pouvait s'attendre dans un système corporatif. En effet, dans ce contexte, le pouvoir politique a cherché à freiner, ou du moins à contrôler, le développement autonome des groupes patronaux et syndicaux en imposant notamment des organisations verticales. Ce contrôle de l'État a suscité la création de réseaux clandestins ou parallèles, notamment des syndicats ouvriers d'obédience communiste (Intersyndicale portugaise et Commissions ouvrières espagnoles) (6). Les structures socio-économiques telles qu'elles sont aujourd'hui commencent à émerger et à s'affirmer progressivement avec l'ouverture et la libéralisation progressive des économies des deux pays : voir le rôle de l'OPUS DEI dès les années soixante en Espagne dont la croissance économique exceptionnelle s'accompagne de changements profonds de structures économiques ; ainsi que la politique de libéralisation amorcée par le gouvernement Gaetano dans les années qui précèdent la révolution portugaise. Cette révolution de 1974 constitue en réalité une rupture plus marquée que le changement de régime en Espagne avec l'investiture de Juan Carlos I en 1975 ;

cependant, malgré le léger décalage dû à la période révolutionnaire et fluctuante au Portugal entre 1974 et 1976, les deux pays s'engagent de manière décisive dans la démocratisation de leurs structures socio-politiques.

Avec la transition démocratique au Portugal, les syndicats ouvriers sont sortis de la clandestinité. Dès 1976, la position hégémonique de l'Intersyndicale est battue en brèche par les syndicats du tertiaire appuyés par le PS et le PSD. Une seconde centrale, l'Union générale des travailleurs (UGT) de tendance socialiste et sociale-démocrate sera issue d'un mouvement dissident au sein de l'Intersyndicale. Une évolution semblable se produit aussi en Espagne après l'adoption de la loi de reconnaissance de liberté syndicale en 1977 qui permet aux groupes syndicaux de s'affirmer aux dépens des syndicats verticaux de l'ancien régime et de former deux grands courants, UGT, proche des socialistes et Confédération syndicale des commissions ouvrières, proche du PCE (7).

Les organisations patronales seront plus lentes à se constituer en 1975 en réaction à la politique socialisante du gouvernement pro-communiste portugais : la Confédération de l'industrie portugaise (CIP) créée en 1975 et la Confédération du commerce portugais (CCP) formée en 1976. A la suite des négociations avec le FMI, leur influence s'accroît du fait que le gouvernement socialiste minoritaire de Soares aura besoin de leur appui pour la mise en œuvre de l'accord avec le FMI. De son côté, la Confédération des agriculteurs du Portugal (CAP) s'est constituée dès le lancement de la réforme agraire et des nationalisations en 1975. La CIP et la CAP contribueront, en apportant leur soutien au PS et au PSD, à mettre fin à la période révolutionnaire. Les trois confédérations se réunissent régulièrement pour coordonner leur action en faveur d'une politique économique libérale conforme d'ailleurs à l'orientation de la CE (8). Leur légitimité et leur influence se sont encore accrues depuis l'institution du Conseil permanent pour la concertation sociale en 1983 et à la suite de leur affiliation aux groupements communautaires (9). Ainsi l'appartenance des groupes professionnels portugais à la CE renforce leur rôle au plan national.

Les organisations patronales espagnoles se forment et s'affirment après l'adoption de la loi de 1977 : la Confédération espagnole des organisations patronales (CEDE), fondée en 1977, de même que d'autres organisations des PME et de la banque privée. En même temps est créée la Confédération nationale des agriculteurs et éleveurs.

Au début de la période de transition, une certaine confusion de rôle existait entre dirigeants politiques et dirigeants socio-économiques due en partie au fait que le nouveau personnel politique était, dans une proportion significative, issue des cercles de responsables des groupes professionnels (10). Les dirigeants syndicaux et patronaux assumaient des fonctions de dirigeants politiques notamment par l'intermédiaire de la représentation parlementaire durant les premières législatures du nouveau

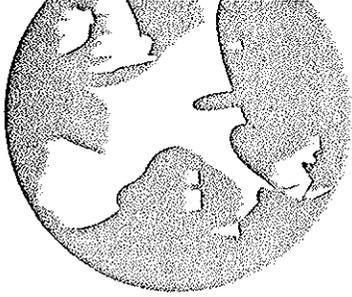
(7) G. Marques, pp. 3 et 4 ; C. Garcia pp. 5, 6 et 25. Aux dernières élections, l'UGT espagnole a obtenu le plus de députés, suivie par la CC.OO qui est majoritaire dans de nombreuses grandes villes et grandes entreprises industrielles.

(8) G. Marques, pp. 5 et 6.

(9) G. Marques, p. 2.

(10) C. Garcia, pp. 6 et 7.

(6) G. Marques, p. 3 et C. Garcia, p. 4.



régime (11). Il n'en reste pas moins que la signature du « Pacte de la Moncloa » en 1977 est l'œuvre des principaux partis parlementaires dont les syndicats et les groupements patronaux ont été tenus à l'écart. D'ailleurs, la division des tâches s'opère progressivement, les dirigeants patronaux et syndicaux manifestant leur volonté d'affirmer leur autonomie à l'égard tant de l'État que des partis politiques. La communauté de vues et d'intérêts entre partis et groupes n'est plus aussi évidente et nécessaire qu'au début de la transition à la démocratie.

Par rapport aux deux autres pays du Sud, l'Espagne présente un trait particulier avec ses régions autonomes telle la Catalogne (12). Son statut d'autonomie de 1979 pouvait subir du fait de l'adhésion à la CE quelques restrictions en raison du rôle de l'État central dans le domaine des compétences communautaires. Adeptes de l'intégration et de l'Europe des régions, les autorités catalanes cherchent dès lors à préserver, voire à accroître l'autonomie en adoptant des mesures nécessaires à l'exécution des normes et décisions communautaires dans les matières de leurs compétences (art. 27, al. 3 du Statut d'autonomie), et en soutenant l'action des groupes régionaux. Déjà en 1982, le gouvernement a créé le « patronat Catala, Pro Europa », afin de faciliter l'intégration de divers secteurs dans la CE. Dès 1986, celui-ci a installé un bureau catalan à Bruxelles, à la fois représentant des intérêts catalans et structure d'accueils des dirigeants officiels et privés de cette région. Ainsi les associations patronales de la Catalogne sont en liaison directe avec Bruxelles. Parfois même une association régionale telle la Confédération catalane du commerce participe directement à la Confédération européenne du commerce au détail. Cette tendance à la représentation régionale préfigurée par la présence de quelques Länder allemands et de quelques groupes d'intérêt régionaux pourrait s'amplifier avec la concrétisation d'un marché unique sans frontières prévu pour 1993.

Première région industrielle de l'Espagne, la Catalogne abrite 38 (20 %) sièges des groupes d'intérêt espagnols sur 189 groupes nationaux représentés au niveau communautaire. D'autres modalités de la présence de la région peuvent se manifester à travers des groupes d'intérêt nationaux dans lesquels ceux de la région jouent un rôle prédominant : Conseil intertextil espagnol créé en 1980 en vue de l'adhésion, membre du *Comitextil* ; Association espagnole d'industries de la maille, membre de *Mailleurop*. Selon la préférence de la CE, ces organisations, dont les dirigeants sont le plus souvent d'anciens dirigeants d'organisations régionales, ont assumé la représentation des intérêts nationaux à Bruxelles (13).

Tout en ne le mettant pas sur le même plan de comparaison, le cas de la *Turquie* a été étudié dans la double perspective de sa démocratisation et de sa demande d'adhésion à la CE. Après plusieurs interruptions du processus démocratique et trois années de régime militaire, la Turquie est à nouveau engagée dans la voie démocratique depuis 1983. Dans ce nouveau contexte, les groupes d'intérêt dont l'activité a été suspendue pendant le

régime militaire, ont repris leur fonctionnement après les élections législatives de 1983 et dans le cadre de la politique économique libérale du gouvernement Ozal. Celle-ci vise à susciter la modernisation des structures économiques par l'introduction de la concurrence de marché et par l'ouverture de son économie à l'extérieur et à la CE en particulier (14). D'autant que l'économie turque a été dès la création de la république une économie protégée où les entreprises d'État mises sur pied depuis cinquante ans pour promouvoir son industrialisation continuent à occuper une place centrale. En effet, elles représentent plus de la moitié des emplois dans l'industrie manufacturière, les investissements publics constituant 55 % de l'ensemble des investissements. Dans cette situation, la définition et la réadaptation du rôle de l'État dans l'économie deviennent une tâche prioritaire. Dans ce sens, une série de mesures ont été prises afin d'adapter les entreprises publiques aux lois du marché (15). A en juger d'après les attitudes des principaux groupes d'intérêt turcs, l'adaptation à l'économie libérale et à la compétition internationale risque d'être lente du fait que la majorité de ces groupes opte pour une position centriste à mi-chemin entre économie libérale et économie dirigée. L'exception la plus marquante étant la position franchement libérale des syndicats des employeurs du textile et du MESS (Syndicat des employeurs de la métallurgie). Le textile représente plus d'un tiers des exportations turques et est l'unique interlocuteur de la Commission de la CE. Un fait notable est la position centriste du principal syndicat ouvrier *Turk-Is* qui, favorable à la CE, en espère la stabilisation de la démocratie et un niveau plus élevé de la protection des droits des travailleurs (16). En s'ouvrant à la compétition et à l'économie de marché, les groupes d'intérêt turcs se préparent à participer aux activités communautaires.

II. — Attitudes des groupes d'intérêt à l'égard de la CE

Sous l'angle politique, la perception du processus d'intégration des groupes socio-économiques *espagnols* est dans l'ensemble positive. Tant les groupes patronaux — dont la majorité des représentants l'estime positive sans qu'aucun ne la juge négative — que les porte-parole des syndicats considèrent positive l'adhésion de l'Espagne à la CE, adhésion qui doit contribuer à développer le système politique démocratique.

Les avis sur les conséquences économiques sont plus mitigés, les dirigeants patronaux se déclarant plus optimistes que ceux des syndicats, et parmi ceux-ci les plus optimistes étant ceux les plus proches du gouvernement. De même, les organisations plus pessimistes sont plutôt sectorielles ou plus éloignées de la ligne gouvernementale (17).

(11) J. Condomines, *Les syndicalistes parlementaires en Espagne*, Département de science politique, Genève, 1984.

(12) A. Melich, pp. 4 à 7.

(13) A. Melich, pp. 13, 15-16, 20.

(14) U. Ayberk et E. Boduroglu, p. 1.

(15) *Ibid.*, pp. 3 à 5.

(16) *Ibid.*, pp. 9, 11, 29.

(17) C. Garcia, pp. 8-10.

Les attitudes semblables se manifestent parmi les dirigeants des groupes d'intérêt *portugais*. A l'exception des groupes alliés du PCP, la plupart des groupes expriment des attitudes qui convergent vers un consensus positif quant à l'effet de la CE sur la stabilisation de la démocratie. Cette attitude positive et générale est devenue beaucoup plus nuancée au cours des négociations avec la CE lorsque les groupes d'intérêt se sont trouvés confrontés avec des problèmes concrets. Dès lors, le patronat et ses divers secteurs ont exprimé des réserves et ont revendiqué une meilleure protection de leurs intérêts. Cependant à la suite de l'adhésion du Portugal, cette attitude circonspecte s'est transformée en une attitude plus positive reconnaissant le fait de l'intégration et le besoin d'en tirer autant d'avantages que possible (18).

Du côté *grec*, le principal avantage politique de l'adhésion est de servir les intérêts généraux du pays et de contribuer à la modernisation institutionnelle et juridique. Le patronat grec approuve l'adhésion dans son ensemble bien qu'il ne prenne pas position en général sur les aspects politiques. La plupart des représentants du patronat insistent par ailleurs sur les avantages et les inconvénients économiques. Pour certains groupes tel celui de la marine marchande grecque, l'adhésion n'apportera ni gains ni pertes. De nombreux groupes semblent craindre la concurrence extérieure à cause notamment du niveau technologique plus avancé. Cependant, aucun groupe patronal ne se prononce contre la CE. L'organisation des agriculteurs PASEGES tout en mentionnant le danger de la concurrence, dresse un bilan positif mais nuancé grâce aux programmes méditerranéens intégrés, aux diverses aides et à la modernisation de ce secteur.

Quant aux syndicats, malgré l'opinion relativement favorable de la Confédération générale des travailleurs grecs (GSEE), leur perception de l'adhésion est dans l'ensemble moins positive que celle du patronat. Les attitudes sont d'autant moins positives que les syndicats sont plus proches du parti communiste ou de la gauche du PASOK. Tel est le cas de la bourse du travail d'Athènes contrôlée par le parti communiste.

Dans l'ensemble, les groupes d'intérêt grecs manifestent des attitudes moins favorables avec un clivage plus net entre patronat et syndicat, ainsi que davantage d'indifférence, de distance à l'égard de la CE. Cette remarque générale ne s'applique pas à l'organisation centrale du patronat, mais plutôt à certaines organisations sectorielles ou syndicats de travailleurs (19).

La plupart des organisations *turques* perçoivent l'Accord d'association comme négatif à l'exception du textile, l'ISO (Chambre d'industrie d'Istanbul) et l'ATO (Chambre de commerce d'Ankara). Dans leur grande majorité, elles sont en faveur d'une adhésion immédiate et estiment que l'économie turque gagnera en dynamisme. Certains groupes tels que la TGS (Association des journalistes turcs) et la TTSD (Association des artisans et commerçants turcs) souhaitent que cette demande soit présentée dans une conjoncture économique plus favorable.

III. — Adaptation des groupes et leur participation au sein des groupes communautaires

L'organisation centrale patronale *grecque* s'est adaptée progressivement et a développé des contacts au niveau européen dès 1962, date de l'accord d'association. Depuis l'entrée de la Grèce dans la CE ces relations se sont intensifiées. Membre de l'UNICE après plusieurs années de contacts suivis, la SEV participe aux activités de l'UNICE et de ses groupes de travail et dispose d'une représentation permanente à Bruxelles. Elle est également représentée dans une série d'organes consultatifs. Cette participation institutionnelle se double d'un réseau de contacts informels. En outre, la SEV a établi des relations étroites avec les patronats de plusieurs pays membres dont l'Allemagne en particulier. Cette participation multiple est assurée par plusieurs dirigeants de la SEV et notamment par son président (20).

La participation des organisations sectorielles varie selon les secteurs. Ainsi par exemple l'Union des armateurs grecs participe au Conseil et aux groupes de travail du Comité des associations d'armateurs des CE - CAACE ainsi qu'au Comité économique et social depuis l'adhésion de la Grèce à la CE. Elle maintient des contacts réguliers et fréquents avec la Commission. En revanche, l'insertion de l'Union des industries du coton et de l'Union des laineries offre des contrastes significatifs. Alors que le coton participe activement aux activités de COMITEXIL et d'Eurocoton, collabore avec la Commission et développe des relations bilatérales notamment avec les homologues français et italiens, la laine n'a que des contacts sporadiques avec le COMITEXIL — qu'elle considère comme un « monstre hypertrophié » — dans la mesure où celui-ci peut lui fournir des informations utiles à un coût raisonnable (21). Ces deux formes de participation reflètent le clivage moderniste-traditionnaliste.

Dans d'autres cas, la participation est rendue difficile du fait de l'absence de structures équivalentes au niveau de la CE : l'Union des exportateurs de produits industriels agit soit par le truchement de l'Union panhellénique des exportateurs ou du SEV soit par l'intermédiaire du ministère du Commerce (22).

L'organisation des agriculteurs grecs, membre du COPA et du COGECA, dispose d'un bureau à Bruxelles qui lui facilite les contacts avec la Commission ainsi que sa participation aux différents comités et groupes. Le niveau de participation est également élevé de la part des organisations d'architectes, ingénieurs, avocats et médecins, et notamment de la part des agents de voyage (Groupement des unions nationales des agences de voyage de la CE — présidence grecque). Cependant, de nombreux autres groupes semblent éprouver moins le besoin de relations suivies et organiques avec leurs homologues communautaires (23).

(20) *Ibid.*, p. 11.

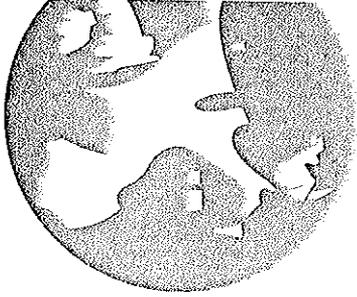
(21) Les contacts sont jugés difficiles car trop coûteux et ne sont pratiqués qu'à l'occasion des voyages de membres individuels de l'Union.

(22) *Ibid.*, pp. 11 et 12.

(23) *Ibid.*, pp. 12 et 13.

(18) G. Marques, pp. 9-11 et 19-20.

(19) M. Aligisakis, I. Papadopoulos, M. Cossina, pp. 5-6.



La participation des syndicats ouvriers accuse un retard considérable aux dires de la GSEE et de la Bourse du travail d'Athènes elles-mêmes. La GSEE prend part aux activités de quelques commissions de la Confédération des syndicats européens (CES) ainsi que de certains comités consultatifs de la CE. Quant à la Bourse du travail, elle — comme certaines autres fédérations — se dit représentée dans les organes communautaires par l'intermédiaire de la GSEE ainsi que de quelques organisations sectorielles (ex. : travailleurs de la restauration et du tourisme). La Fédération des ouvriers du textile tout en étant formellement membre du Comité syndical européen du textile, de l'habillement et du cuir, déclare ne participer à aucune activité du syndicalisme européen qui, à son avis, n'a pas de politique de classe (24).

Les conséquences de l'adhésion pour les groupes d'intérêt *espagnols* sont estimées positives par la majorité des représentants tant *patronaux* que *syndicaux*. L'adaptation structurelle n'a pas posé de problème, la plupart des organisations de création récente ont pris en compte la dimension européenne et certaines mêmes y ont trouvé un stimulant, voire un soutien. De ce point de vue aussi le rapprochement est évident entre les groupes d'intérêt *espagnols* et *portugais* du fait de leurs processus d'émergence parallèles. Un des signes de l'adaptation des groupes espagnols est le nombre d'études et d'analyses sur la CE qu'ils ont réalisées afin de pouvoir intervenir plus efficacement auprès de la CE (3/4 des groupes patronaux et syndicaux des 20 principaux interrogés) (25).

L'Espagne vient en tête des nouveaux membres du point de vue de l'insertion dans les groupes communautaires dépassant même certains membres plus anciens. Presque tous les groupes patronaux ou syndicaux d'une certaine importance sur le plan national font partie d'une, voire de plusieurs organisations européennes. La participation effective à la vie associative européenne semble aller en augmentant avec l'intégration croissante de l'Espagne dans les instances consultatives et décisionnelles de la Communauté (26). Tous les groupes patronaux enquêtés sont affiliés à une organisation européenne au moins, un tiers d'entre eux étant membre de deux ou trois organisations communautaires. Les syndicats proches du PS et du PSD ont un ancrage dans les groupements syndicaux communautaires, les deux autres syndicats, CNT et Commissions ouvrières, ayant plutôt une tendance internationaliste bien que celles-ci aient demandé leur affiliation à la CES. Dans l'ensemble, la participation des uns et des autres est active et vise la coordination de l'action au plan européen.

Les associations patronales entretiennent aussi des relations bilatérales avec des homologues d'autres pays membres dont certains à travers les groupements européens. Un seul représentant a affirmé que ces contacts sont déterminants pour son organisation. Les autres porte-parole considèrent ces relations comme un moyen complémentaire servant à recueillir des informations (27).

Dans neuf cas sur dix, la participation est ressentie comme positive, l'appréciation des groupes patronaux étant légèrement plus positive que celles des groupes syndicaux. D'une manière générale, la participation des délégations espagnoles à Bruxelles est pour la majorité des groupes surtout périodiques mais de fréquence élevée et régulière. Elle varie d'ailleurs en fonctions de plusieurs facteurs : de l'importance et l'efficacité du groupement communautaire, de sa capacité d'influence ainsi que du niveau d'intervention et du rôle de la CE dans divers secteurs de l'économie (28) ; et surtout de la capacité budgétaire jugée trop faible des groupes espagnols qui limite leur niveau de participation (29). Cette dernière argumentation a été soulignée de manière encore plus nette par les porte-parole des groupes portugais. Cependant, ces évaluations doivent être relativisées à la lumière de la participation en général encore plus faible, sauf exception, des groupes grecs. De toute manière, les groupes d'intérêt ont souvent tendance à souligner l'insuffisance des moyens dont ils disposent.

Au Portugal, les principales organisations ont renforcé leurs structures et leur capacité à la suite de l'adhésion. Celle-ci a permis d'accélérer le recrutement de collaborateurs supplémentaires et la modernisation de l'équipement de certains groupes. Ainsi par exemple, la CCP a installé une antenne permanente à Bruxelles (1987) où elle a des représentants dans une quinzaine de comités consultatifs. Dès 1986, elle est devenue membre de la Fédération des associations européennes du commerce de gros extérieur. Son activité repose néanmoins surtout sur ses associations sectorielles affiliées aux groupes européens de commerce. Dans les domaines industriel et agricole, la participation est principalement le fait des deux organisations centrales, la CIP et la CAP et de quelques groupements sectoriels orientés vers l'exportation tels que le textile. Le degré de participation se répercute normalement sur le budget des groupes nationaux qui ont tendu à s'accroître depuis 1986 permettant ainsi un renforcement des groupements nationaux (30). Le premier a noué des contacts au plan européen a été la CIP : associée puis membre de plein droit de l'UNICE, la CIP avait installé une représentation permanente à Bruxelles dès 1982. La CAP a aussi renforcé sa participation en devenant membre du COPA en 1985, en en assumant la vice-présidence en 1987 et en installant sa représentation permanente à Bruxelles.

La situation au niveau des syndicats reflète le clivage bien connu : l'adhésion de l'UGT à la CISL dès sa création lui a facilité son adhésion ultérieure à la CES lui donnant ainsi un avantage sur sa rivale CGTP - IN qui s'est vu refuser l'entrée dans la CES malgré ses demandes répétées. Cette inégalité d'accès et de participation n'est que partiellement neutralisée par la présence à égalité de représentation des deux centrales syndicales au sein du Comité économique et social. Il est dès lors normal que la CGTP - IN privilégie son action au sein du CES faute de pouvoir s'affilier à la CES (31).

(24) *Ibid.*, pp. 13 et 14.

(25) C. Garcia, pp. 15 et 16.

(26) *Ibid.*, pp. 17 et 18.

(27) *Ibid.*, pp. 18 et 19.

(28) Cf. D. Sidjanski et U. Ayberk, « Bilan des groupes... », *Res publica*, 1974, qui soulignent le parallélisme entre le poids de l'action et des politiques communautaires d'une part et l'émergence ou l'importance des groupes communautaires, d'autre part.

(29) C. Garcia, pp. 20 et 21.

(30) G. Marques, pp. 7, 8 et 9.

(31) *Ibid.*, pp. 14 et 15.

Depuis l'adhésion, tous les groupes portugais importants ont intensifié leur participation aux activités communautaires. Les délégués de tous les groupes enquêtés se déplacent régulièrement et environ une fois par semaine à Bruxelles pour assister aux diverses réunions et notamment celles du Comité économique et social. Les groupes portugais qui n'ont établi que récemment des relations avec les instances et les groupes communautaires semblent accorder une plus grande importance au CES que les autres groupes. Tel est le cas de la CGTP - IN qui de surcroît est tenue à l'écart de la Confédération européenne des syndicats (32).

L'insertion des groupes d'intérêt turcs ne représente que le 10 % environ des participations au titre de membres des groupes des trois pays de l'Europe du Sud, soit 15 au total en 1986. Ce niveau apparaît inférieur à celui que l'on a enregistré pour l'Espagne lors de sa demande d'adhésion et, en gros, comparable à celui de la Grèce à une époque équivalente. Le TISK (Confédération des syndicats d'employeurs turcs) qui avait invoqué des motifs financiers pour suspendre sa participation à l'UNICE vient d'y reprendre sa place. Un cas exceptionnel déjà mentionné mérite d'être rappelé : les représentants du textile turc jouent un rôle de premier plan en tant qu'unique interlocuteur de la Commission et en tant que responsable de la répartition des quotas annuels entre les entreprises turques (33).

Les groupes turcs évolueront probablement de manière comparable avec les groupes grecs dont l'insertion dans les groupes communautaires a eu lieu surtout à la suite de l'adhésion de la Grèce à la CE. En revanche, le processus d'intégration des groupes espagnols et portugais a été bien plus précoce et rapide se situant principalement avant 1980. Toujours sous l'angle de l'insertion, une double tendance se dégage de notre enquête en Grèce : dans le secteur industriel, l'industrie alimentaire est mieux insérée que les autres branches industrielles ; d'autre part, les industries textile (à l'exception du coton), chimique et métallurgie demeurent encore insuffisamment intégrées dans les groupes communautaires. L'inverse est observé en Espagne où la plupart des groupes industriels sont bien intégrés dans les groupes communautaires à l'exception du secteur de l'industrie alimentaire. Au Portugal, les groupes industriels sont insérés de manière inégale et moyennement dans l'ensemble bien qu'il y ait eu des progrès récents de la part des groupes d'intérêt centraux. En principe, le niveau de participation correspond au degré d'insertion, compte tenu du fait que les groupes grecs et portugais souffrent davantage d'un manque de moyens (34).

Dans les trois pays membres les professions libérales, les services et le commerce sont bien insérés sauf les artisans espagnols, l'intensité de la participation variant en fonction de l'impact communautaire, de l'importance relative des secteurs concernés et de leur ouverture sur la CE ainsi que des moyens dont ils disposent. Cette observation, qui peut être étendue à d'autres secteurs, est à interpréter à la lumière de la perception que les dirigeants des groupes ont du coût-bénéfice dans leurs relations avec

les groupements communautaires et les institutions de la CE. Dans le même ordre d'idées, nous avons constaté que les groupes agricoles sont dans l'ensemble bien intégrés et assez actifs d'autant que l'agriculture demeure une activité importante dans les trois pays et que l'aide communautaire revêt la forme d'un encouragement substantiel dans le cadre de la PAC et des contributions spéciales aux agricultures de l'Europe du Sud. Ces apports ont parfois aussi une dimension politique significative comme dans le cas grec.

IV. — Fonctions des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire

Parmi les principales fonctions des groupes d'intérêt en relation avec l'intégration européenne, ressortent en particulier les suivantes : l'information, l'analyse, la représentation et la coordination, l'influence (promotion et défense des intérêts). Comme il apparaissait déjà dans nos travaux précédents (35), c'est la fonction d'information qui est privilégiée au début des activités des groupes européens. Progressivement, avec le développement du processus d'intégration, les autres fonctions aussi tendent à prendre de l'importance. Dans les pays de l'Europe du Sud et notamment en Espagne et au Portugal, leur processus de démocratisation met en relief la fonction de légitimation des groupes nationaux à travers leur appartenance aux groupes communautaires ou internationaux. Cette appartenance est une forme de reconnaissance de leur représentativité, et partant de leur légitimité, reconnaissance qui renforce souvent leur poids et leur capacité d'influence au niveau national.

En Grèce, tous les groupes utilisent les canaux traditionnels d'information — circulaires, bulletins, rapports, etc. — afin de tenir leurs membres au courant des problèmes européens, les exportateurs disposant même d'une banque de données. L'information se concentre sur des questions concrètes telles que le développement industriel, les programmes méditerranéens intégrés au titre du SEV. La chambre technique et la PASEGES fournissent de leur côté une information riche et régulière. En revanche, l'information apparaît insuffisante du côté des syndicats à l'exception du syndicat textile (36).

Tant en Espagne qu'au Portugal, la demande d'informations a significativement augmenté depuis l'adhésion. La diffusion de l'information se fait par des moyens habituels et périodiques auxquels s'ajoutent des publications et des études ponctuelles. Le rôle primordial des groupes en tant qu'instrument permettant de recueillir et de diffuser l'information sur la CE apparaît de manière évidente. Ils constituent un moyen de réduire la distance entre leurs membres et la CE ainsi que de faciliter l'action de leurs membres en matière européenne. Ainsi par exemple, les membres des organisations portugaises interrogés percevaient pour la plupart leurs organisations davantage comme

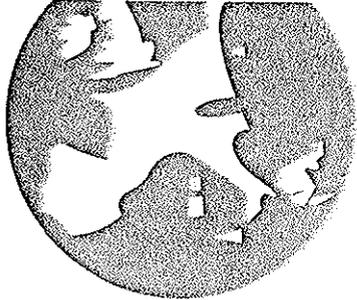
(35) J. Meynaud et D. Sidjanski, *L'Europe des affaires*, Paris, Payot, 1967 et *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, op. cit. ; D. Sidjanski et U. Ayberk, « Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six », *Res Publica*, op. cit. et « Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires », op. cit.

(36) M. Aligisakis, J. Papadopoulos, M. Cossina, pp. 23 à 25.

(32) *Ibid.*, p. 16.

(33) U. Ayberk et E. Boduroglu, pp. 11 et 33.

(34) *Ibid.*, pp. 33 à 35.



des courroies de transmission de l'information — jugées plus efficaces que les administrations nationales — que comme de véritables groupes de pression (37). D'ailleurs, dans les trois pays, les dirigeants des groupes interrogés estiment dans leur grande majorité que les administrations fournissent des informations de manière parcimonieuse et sous une forme partielle. C'est par leurs contacts et leur participation au niveau de la CE que les groupes d'intérêt sont informés des questions et décisions communautaires. Selon le principe de division du travail, l'information générale est diffusée principalement par des organisations centrales, les organisations spécialisées se chargeant de l'information sectorielle.

D'autres fonctions des groupes tendent à se développer à mesure que l'impact de la CE sur les intérêts concrets de leurs membres s'amplifie : agrégation des intérêts des membres et définition des positions communes ; représentation et négociation au sein des groupes ou des organes consultatifs communautaires ; élaboration des stratégies d'action et leur coordination avec celles des autres groupes nationaux ; défense des intérêts de leurs membres et influence visant à infléchir les prises de position des groupes communautaires ainsi que les décisions de la CE. Outre ces fonctions de groupes de pression et de lobby, les groupes d'intérêt ont aussi un rôle plus global : ils contribuent par la diversité et la richesse de l'information à accroître la transparence et favorisent par la pluralité des centres de décision la démocratisation du système socio-politique. Ce rôle des groupes nationaux se trouve renforcés par leur insertion dans les réseaux de groupes européens. Enfin, tous ensemble et à des niveaux et degrés divers apportent leur contribution au processus de « socialisation européenne » de leurs dirigeants et de leurs membres.

Les moyens et les accès utilisés par les groupes socio-économiques des trois pays ne se différencient pas fondamentalement de ceux auxquels recourent leurs homologues européens : les moyens principaux sont les avis, les rapports et les positions que les groupes transmettent à leurs organisations européennes et qu'ils cherchent à faire prévaloir en leur sein ainsi qu'auprès des instances nationales et communautaires. Ce n'est que plus sporadiquement que les groupes emploient d'autres moyens tels les médias ou les manifestations à titre exceptionnel (ex. : manifestations d'agriculteurs européens organisées par le COPA). La différence qui ressort des entretiens avec les dirigeants des groupes de l'Europe du Sud réside principalement dans la magnitude des moyens disponibles qu'il s'agisse de moyens financiers, du niveau de compétences ou du nombre de délégués et d'experts disponibles. Ainsi par exemple les dirigeants grecs et portugais mentionnent l'insuffisance des ressources financières et la dif-

ficulté qu'ils éprouvent de ce fait pour assurer une participation active et continue dans les organismes professionnels et officiels de la CE.

V. — Évaluation de l'influence des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire

La question centrale et en même temps la plus difficile concerne l'évaluation de l'influence des groupes socio-économiques dans le processus de décision aux niveaux tant national que communautaire. Dans nos divers travaux consacrés à ce sujet, nous avons été obligés d'analyser et d'évaluer le poids de divers indicateurs de puissance, de passer en revue les multiples accès et moyens afin de pouvoir, par ces diverses approches, rendre compte de la *capacité d'influence potentielle* des groupes d'intérêt (38). Cette méthode qui consiste à approcher, à faire le siège du problème central, par des moyens plus faciles à observer, a été ensuite complétée par l'analyse de quelques cas d'influence. Tout en étant conscients des insuffisances de cette approche, nous avons cru légitime d'esquisser quelques conclusions générales en nous fondant sur nos observations, nos enquêtes et notre connaissance de cette problématique.

« Sans porter un jugement général, on peut estimer que la prédominance d'organismes spécialisés tend à témoigner en faveur de l'efficacité de l'action technique. L'action générale est difficile à définir. Lorsqu'on y parvient, l'accord de tous exprime souvent un compromis. Or, dans la mesure où l'action portant sur des questions générales est imprécise et floue, elle a moins de chance d'exercer une influence réelle. En revanche, l'action technique est plus limitée, mais aussi plus précise. Un projet de règlement concernant la bière ou la confiture suggéré par des organismes européens a plus de chances d'être adopté par les autorités de la CE que la politique commerciale ou antitrust proposée par une organisation centrale. Dans l'état actuel de l'intégration européenne, l'influence spécialisée, limitée ou technique semble avoir le pas sur l'influence générale. Cette observation semble d'autant plus plausible qu'il est fort difficile d'évaluer l'influence générale des organisations telles que l'UNICE ou la CES, notamment par comparaison avec l'action plus précise et incisive du COPA. Par ailleurs, cette observation ne doit pas donner une idée exagérée de l'influence des groupes, fussent-ils spécialisés ou techniques » (39). L'évaluation globale de l'influence des groupes d'intérêt est un exercice périlleux : elle implique l'analyse d'un ensemble de facteurs dans une perspective diachronique ainsi que la prise en compte d'un modèle complexe d'influences proche d'un polygone de forces, de décisions et de pressions évoluant dans le cadre d'un processus particulier mais inséparable de l'ensemble des processus communautaires et nationaux.

(37) C. Garcia, pp. 16 et 17, G. Marques, pp. 10 et 11.

(38) Voir nos travaux réalisés notamment avec Jean Meynaud, Ural Ayberk, José Barroso et Jonas Condomines. Dans nos analyses nous avons eu recours aux indicateurs de la capacité d'influence tels que : 1. L'importance du secteur et du groupement dans le secteur chiffre d'affaires, % de travailleurs et des ventes ; 2. L'importance et la validité de la cause ou de l'intérêt défendus ; 3. La représentativité et le nombre de membres, ex. : syndicats, paysans, entreprises ; 4. Assiette financière ; 5. Organisation et efficacité : a) effectif du personnel dirigeant et administratif, b) compétence des dirigeants, c) leur autorité et prestige ; 6. Image et réputation du groupe ; 7. Homogénéité ou divisions ; 8. Relations avec d'autres groupes (coalitions, rivalités) ; 9. Réseau de contacts et d'accès auprès des institutions et des centres de décisions.

(39) D. Sidjanski, « Les groupes de pression dans la Communauté européenne », *Il Politico*, 1982, n° 3, pp. 559 et 560.

Ces précautions admises, on constate néanmoins la portée concrète de la distinction entre l'influence générale, sectorielle ou spécialisée. Ainsi, les représentants des groupes espagnols jugent en général l'influence sectorielle plus grande et souvent aussi plus importante que l'influence globale. Les réponses à ces questions sont inversement proportionnelles avec 70 % d'influence sectorielle estimée maximale ou moyenne et 65 % d'influence globale jugée minime (40). La majorité des groupes espagnols objets de nos recherches estime que la capacité d'influence des groupes est en augmentation à la suite de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté (41). L'effet au plan national apparaît clairement : pour la majorité des répondants — aussi bien pour les syndicats que pour les groupes patronaux — l'influence des organisations professionnelles s'est accru depuis l'adhésion.

Cette dimension occupe une place importante dans les réponses des dirigeants socio-économiques portugais et grecs. Ainsi le fait d'appartenir à un groupe européen facilite grandement l'accès aux instances de décisions portugaises (42). De même pour les représentants patronaux, l'intégration du Portugal dans la CE contribue à renforcer l'engagement du pays dans un système d'économie de marché et elle oblige à réviser la constitution dans ce sens. Telle est du moins leur expectative qui coïncide par ailleurs avec les efforts que déploie le gouvernement du PSD dont l'aboutissement dépend du soutien du parti socialiste.

L'expérience des groupes grecs mérite que l'on s'y attarde davantage. Il est intéressant de constater que l'évaluation des principaux groupes patronaux grecs de l'influence des groupes européens est, bien que laconique, jugée plutôt effective en règle générale. Seuls les exportateurs se démarquent en estimant que leur influence est faible et que l'essentiel de la pression passe par les gouvernements et le Parlement européen. Cette référence au PE suggère que l'évaluation est largement fonction des relations et des vues des répondants et qu'elle doit être surfaite compte tenu du poids réel du PE dans le système communautaire.

La chambre technique, les professions libérales et la PASEGES perçoivent de manière différente l'influence des groupes européens bien que la majorité s'accorde pour lui attribuer une partie réelle ou potentielle. Selon la plupart, cette influence est fonction de la capacité des groupes européens de formuler des propositions concrètes et sectorielles (43). Seule la PASEGE donne une évaluation critique à propos de l'influence du COPA et COGECA sur la politique agricole commune. Cependant, cette affirmation est fortement atténuée par sa constatation suivant laquelle la Commission retire ou modifie sa proposition chaque fois qu'une forte majorité des groupes membres du COPA s'y oppose, témoignant ainsi de leur pouvoir de blocage (44). Quant aux syndicats, ils sont — comme on pouvait s'y attendre au vu de leur niveau de participation — dans l'ensemble plutôt sceptiques.

S'il est important de savoir comment les groupes nationaux évaluent la capacité d'influence des groupes européens, il est tout autant significatif d'avoir leur estimation de leur propre influence au sein de ces groupes socio-économiques européens. A cet égard, on peut supposer en principe que ceux qui attribuent un degré d'influence élevé aux groupes européens dont ils font partie, auront tendance à évaluer positivement leur propre influence sur les positions de leur groupe européen. C'est ainsi que la fraction moderniste du patronat — SEV, EEE, coton — affirme exercer une influence certaine au sein des organisations dont elle est membre. Compte tenu de ses ressources et de la dimension de ses membres, la SEV admet ne pas avoir une influence comparable à celle des grands patrons européens, tandis que l'EEE estime disposer d'un grand poids du fait qu'elle représente la marine marchande la plus importante de la CE. Les groupes divers dont la PASEGES se déclarent influents au sein des groupes européens dont le COPA. A ce titre, la PASEGES souligne qu'il est essentiel pour la défense de l'intérêt du groupe de rechercher des alliances avec les homologues des pays membres. Enfin — et c'est une surprise — la majorité des représentants des travailleurs estime avoir grâce à ses contacts de l'influence sur les groupes communautaires. Cette affirmation soulève des doutes et met en garde contre l'autovalorisation dont témoignent certains groupes. Il s'agit là d'une tendance générale observée à propos de nombreux groupes qui en surestimant leur influence cherchent à accroître leur importance auprès de leurs membres et des instances de décision.

Les principaux groupes grecs sont d'accord pour affirmer que leur appartenance à des organisations européennes a un effet positif sur leurs relations avec le gouvernement (45). A titre d'exemple, l'Association des médecins déclare que le fait d'être affiliée à l'organisation européenne permet de critiquer la politique gouvernementale lorsqu'elle est en contradiction avec les décisions communautaires. L'Ordre des avocats se prononce dans le même sens tout en étant bien moins critique à l'égard du gouvernement et du ministère de la Justice avec lequel il maintient de bonnes relations de collaboration. Alors que plusieurs autres groupes se plaignent d'un manque de consultation de la part du gouvernement, la PASEGES affirme en revanche qu'elle échange informations et aides avec le ministère de l'Agriculture et que sa participation au sein des groupes communautaires lui procure une collaboration informelle mais continue avec le ministère de l'Agriculture (46). Cette collaboration dans le secteur agricole n'est pas propre à la Grèce et se retrouve dans la plupart des pays de la CE, en France, en RFA, au Danemark ou en Italie mais tout aussi en Espagne et au Portugal. Plusieurs arguments ont été évoqués pour expliquer ce phénomène et notamment le fait que l'agriculture — souvent en difficulté ou en régression — exige en tant que secteur politiquement et socialement sensible une attention, voire une protection spéciale de la part des gouvernements. Certaines organisations de travailleurs semblent tirer quelques bénéfices de leurs affiliations internationales ou européennes notamment sous la forme de soutiens apportés à leurs revendications. Dans l'ensemble, les groupes en Europe du Sud à l'exception de certains groupes grecs estiment que le gouvernement les tient à l'écart du processus de décision. Contrairement à

(40) C. Garcia, pp. 22 et 23.

(41) *Ibid.*, pp. 43 et 44.

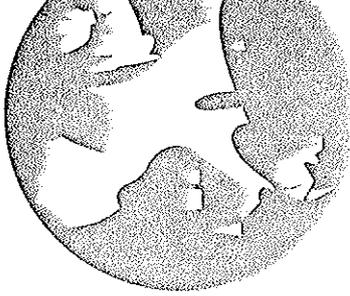
(42) G. Marques, p. 13.

(43) M. Aligisakis, J. Papadopoulos, M. Cossina, pp. 17 et 18. Cette observation suppose la capacité des groupes européens à prendre des décisions.

(44) *Ibid.*, p. 18.

(45) *Ibid.*, pp. 15 à 17.

(46) *Ibid.*, pp. 29 et 30.



d'autres pays européens, la pratique de la consultation des groupes socio-économiques ne semble pas généralisée. Il est probable que l'appartenance d'un pays à la CE et des groupes nationaux aux groupes européens contribue au développement de la consultation que pratique la plupart des gouvernements sans égard à leur couleur politique. Enfin, on peut se demander si d'autres substituts n'existent dans de nombreux cas en particulier sous la forme relations personnelles. Dès maintenant, on est fondé à croire que l'évolution prévisible dans les pays de l'Europe du Sud serait susceptible d'accroître la transparence des relations qu'entretiennent les entreprises et leurs groupements avec les instances gouvernementales.

Conclusions

Malgré les différences contextuelles et un certain décalage dans le rythme d'adhésions, les groupes d'intérêt des trois nouveaux membres ont des comportements comparables et souvent convergents. Avec le retour de la démocratie, les groupes d'intérêt émergent ou se renforcent et acquièrent plus d'autonomie vis-à-vis du gouvernement et des partis politiques. De cette manière, ils contribuent à accroître la représentation de la diversité d'intérêts socio-économiques et à animer le pluralisme social.

A l'exemple du processus général de création de groupes communautaires, les organisations centrales sont en principe les premières à s'intégrer dans les grandes organisations communautaires tels que l'UNICE, le COPA et la CES. Le processus d'insertion des groupes sectoriels correspond aussi au courant général observé dans la CE : les intérêts les plus touchés par les politiques et les décisions communautaires tendent à s'intégrer en premiers, les autres suivent au fur et à mesure que l'action communautaire pénètre dans leur champ d'activité. En Grèce et au Portugal, l'insertion est le fait des groupes nationaux centraux et sectoriels, tandis qu'en Espagne — en raison de l'autonomie des régions — ce processus au niveau national se double de l'insertion d'un certain nombre de groupes régionaux. Cette régionalisation se reflète d'ailleurs dans la structure des groupes nationaux, dans la composition de leurs dirigeants et dans la répartition du pouvoir en leur sein.

L'analyse des attitudes des principaux responsables des groupes d'intérêt en tant qu'élément de base des comportements, conduit à la conclusion que les attitudes sont dans l'ensemble positives sous l'angle de la politique générale. En effet, les groupes estiment que la participation de leur pays à la CE constitue un facteur d'ancrage dans l'Europe démocratique renforçant la stabilité de ces jeunes démocraties. En revanche, dès que l'on s'aventure dans leurs domaines concrets et surtout dans divers secteurs, les attitudes deviennent plus nuancées, plus prudentes, voire plus réservées. La crainte d'une concurrence inégale de la part d'entreprises mieux outillées et technologiquement plus avancées se profile. Cependant, avec l'adhésion et l'expérience directe de la CE ces appréhensions tendent à s'atténuer et à se transformer en une attitude plus positive et active visant à profiter des opportunités et des avantages qu'offre l'appartenance à la CE.

Cette évolution ascendante correspond en général à la *tendance des opinions publiques* dans les trois pays : les lignes de régression ascendantes en Grèce depuis 1981 quant au jugement positif de l'appartenance à la CE et

depuis 1983 quant à l'effet bénéfique se rapprochent de 50 % en 1987 et 1988 avec un léger avantage à ce dernier ; au Portugal, l'avis positif sur l'appartenance se situant autour de 30 % entre 1980 et 1985 fait un saut entre 1985 et 1987 pour atteindre autour de 60 % et accuse un léger fléchissement en 1988 avec plus de 50 % ; l'opinion concernant l'effet bénéfique suit la même évolution entre 1986 et 1988 et apparaît légèrement au-dessus du jugement relatif à l'appartenance ; en Espagne, l'avis positif concernant l'appartenance est relativement stable et ne s'accroît que très légèrement entre 1980 et 1988 en dépassant 60 % ; mais contrairement aux deux autres pays, l'opinion sur l'effet bénéfique enregistre un écart notable avec le jugement sur l'appartenance : tout en se situant à un niveau bien plus bas, elle progresse d'environ 15 % en 1986 à près de 25 % en 1988 (47).

Par comparaison, l'adaptation des groupes d'intérêt grecs apparaît plus lente et leur participation aux activités communautaires moins effective à l'exception du patronat central et des armateurs. Bien que devenue membre six ans plus tard, l'Espagne compte avec déjà 167 en 1980 et 1986 un nombre plus élevé de groupes appartenant aux groupements communautaires que la Grèce. La dimension et la diversification plus grandes de son économie en sont probablement des facteurs explicatifs. La comparaison des rythmes d'insertion des groupes grecs et portugais est intéressante : alors que le Portugal compte 85 cas d'insertion contre 66 pour la Grèce en 1980, celle-ci rattrape et dépasse le Portugal en 1986 avec 154 contre 113. Il semble que la constitution ou la reconstitution des groupes d'intérêt espagnols et portugais dès l'instauration de la démocratie rend leur adaptation plus prompte et plus grand leur besoin d'affiliation et de participation aux groupes communautaires. Leur affiliation a contribué notamment à asseoir leur légitimité ainsi qu'à affirmer leur autonomie et leur influence à l'égard des autorités nationales. Dans une moindre mesure, ces facteurs sont également présents en Grèce.

Le *clivage* patronat-syndicats plus prononcé en Grèce que dans les deux autres pays se profile aussi bien dans les attitudes que dans le degré de participation des groupes d'intérêt. L'intensité de la participation s'en ressent bien que de façon plus atténuée en Espagne et au Portugal en raison de l'existence des syndicats proches des partis gouvernementaux qui participent plus activement à la CES. Cependant l'intensité de la participation tout en se ressentant de l'influence des clivages patronat-syndicats et gauche communiste-socialiste, subit également le poids d'autres facteurs tels que l'impact des politiques et décisions communautaires sur les groupes d'intérêt, l'importance des secteurs touchés, leur ouverture sur la CE et les ressources dont disposent les groupes d'intérêt.

L'analyse des fonctions des groupes d'intérêt apporte dans l'ensemble une confirmation des résultats obtenus antérieurement : au début, l'information a un rôle prédominant, d'autres fonctions de représentation, de stratégie commune et de défense s'y ajoutant à mesure que l'intensité et le champ de l'influence de la CE s'accroissent. Ainsi, plus l'impact de la CE devient concret et immédiat, plus les groupes d'intérêt assument un éventail large de fonctions en rapport avec les affaires communautaires.

(47) Eurobaromètre, n° 29, juin 1988.

Le point essentiel de l'influence des groupes d'intérêt est aussi le plus difficile à préciser, d'autant que les groupes manifestent une tendance générale à surévaluer leur influence. Dans cette perspective, il est probable qu'ils exagèrent légèrement l'importance et l'influence des groupes communautaires tout en mettant l'accent sur leur propre poids au niveau européen. Tout en tenant compte de ces surévaluations, il apparaît que tous les groupes affirment que leur appartenance aux groupes communautaires et leur participation à ce niveau accroissent leurs capacités d'accès et d'influence auprès de leurs gouvernements. Dans ce contexte, le cas du textile turc constitue une exception extrême.

En règle générale, les groupes d'intérêt nationaux s'adressent directement aux instances communautaires sans emprunter le canal des administrations nationales. Cet accès direct au plan européen renforce aussi leur position dans les négociations au plan national. Cependant, selon une pratique déjà observée, les groupes nationaux utilisent en principe leurs accès auprès des administrations nationales comme un moyen d'influence complémentaire quand il s'agit d'infléchir les décisions du Conseil où siègent et votent les ministres nationaux (48).

(48) Voir le schéma d'action général des groupes communautaires et nationaux dans notre article « Les groupes de pression dans la Communauté européenne » dans *Il Politico*, n° 3, 1982, pp. 553 à 555.

Toute l'expérience des recherches sur les groupes d'intérêt confirme que l'influence globale et générale des groupes est encore plus difficile à cerner en raison de multiples facteurs et acteurs qui entrent en jeu sans compter les pressions, les influences informelles dues aussi bien à la situation, à l'atmosphère et aux idées dominantes du moment qu'aux interactions « invisibles » de personnes, de groupes et d'instances officielles. La complexité des processus socio-politiques globaux rend fort difficile la pondération des parts d'influence à attribuer aux divers acteurs. En revanche, notre enquête vérifie la plupart de nos conclusions antérieures et notamment le fait que dans l'état actuel de l'intégration européenne l'influence sectorielle plus spécifique, plus technique paraît plus percutante ou du moins aisément saisissable par les techniques d'observation disponibles. Cependant, en centrant nos analyses sur les groupes d'intérêt, il ne faudrait pas tomber dans le travers qui consiste à grossir leur poids dans les processus de décision aux niveaux européen et nationaux. En réalité, nos travaux nous amènent à conclure que le poids des groupes européens ainsi que des groupes nationaux dans le processus de décision et de gestion de la Communauté demeure relativement modeste par rapport à celui des gouvernements et de leurs représentants. Encore que ceux-ci à leur tour peuvent faire l'objet de pression de la part de leurs groupes dont l'influence varie d'un pays à l'autre. Toujours est-il qu'aux côtés des centres de décision institutionnels, des partis politiques et des électeurs, les groupes — reflets de multiples intérêts socio-économiques — assument des rôles effectifs bien que variables dans les communautés nationales et dans la Communauté politique européenne en formation.