

CRISP

— XXème ANNIVERSAIRE — 1958—1978

BRUXELLES—27, 28 et 29 septembre 1978

UNI - GE SES



329.04 SYS

1070225298

COLLOQUE JEAN MEYNAUD

ACTES

B. S. E. S.



SESB 3042

TABLE DES MATIERES

- I. PREMIERE JOURNEE (mercredi 27 septembre 1978 - avant-midi)
Séance publique : présidence M. Roger Lallemand, avocat
- Allocutions du Président de séance p. 5.
 de M. Jacques Van Offelen, sénateur-
 bourgmestre d'Uccle, ancien ministre p. 7.
 de M. Jean-Maurice Dehousse, ministre
 de la Culture française p. 8.
 de M. Jean-Pierre Poupko, président de la
 Commission française de la Culture de
 l'Agglomération de Bruxelles p. 11.
 de M. Jacques Taminiaux, professeur à
 l'U.C.L. p. 12.
- Messages et Rapports introductifs :
- La gènèse et la création du CRISP, par
 J. Gérard-Libois, président-directeur
 général du CRISP p. 18.
 Jean Meynaud et son oeuvre, par M.P.
 Herremans, vice-président du CRISP p. 26.
- II. PREMIERE REUNION DE TRAVAIL (mercredi 27 septembre 1978 - après-midi)
sous la présidence de J. Gérard-Libois, directeur général du CRISP
- Le système belge de la décision politique,
 Xavier Mabilie, Directeur des publications du CRISP p. 43.
 Les groupes de pression,
 Jean Ladrière, professeur à l'U.C.L. p. 48.
 Débats à la suite des exposés de Xavier Mabilie et
 Jean Ladrière p. 72.
- III. DEUXIEME REUNION DE TRAVAIL (jeudi 28 septembre 1978 - avant-midi)
sous la présidence d'Yves de Wasseige, administrateur du CRISP
- Prises de décision dans les syndicats, le rôle des
 femmes, Val Lorwin, Université d'Oregon (U.S.A.) p. 77.
 Evolution de la fonction consultative en Belgique,
 Maurice Piraux, Directeur des recherches au CRISP p. 95.
 Débats à la suite des exposés de Marijke Van Hemeldonck
 (loco Lorwin) et Maurice Piraux p. 107.
- IV. TROISIEME REUNION DE TRAVAIL (jeudi 28 septembre 1978 - après-midi)
sous la présidence de M. Georges Goriely, professeur à l'Université
 Libre de Bruxelles
- L'Europe : les groupes et les systèmes de décision,
 Dusan Sidjanski, professeur à l'Université de Genève p. 111.
 Les mouvements de libération en Afrique, Benoît Ver-
 haegen, professeur à l'Université nationale du
 Zaïre (UNAZA) p. 127.
- sous la présidence de Madame Hélène Meynaud-Zographos
 Jean Meynaud et la démocratie en Grèce, Phédon Vegleris,
 professeur honoraire à l'Université d'Athènes p. 138.
 Débats à la suite des exposés de Dusan Sidjanski, de
 Benoît Verhaegen et de Phédon Vegleris p. 151.

V. QUATRIEME REUNION DE TRAVAIL (vendredi 29 septembre 1978 - avant-midi)
sous la présidence de M. Claude Remy

- Le problème des langues et des Communautés culturelles.
 La contre offensive du français au Québec,
 Guy Bouthillier, professeur à l'Université de Montréal p. 157.
 Quelques aspects des langues dans la vie politique suisse,
 Roland Ruffieux, professeur à l'Université de Fribourg p. 172.
 Le problème des langues et des communautés culturelles en
 Belgique, M.P. Herremans, vice-président du CRISP. p. 185.
 Débats à la suite des exposés de Guy Bouthillier et de
 M.P. Herremans p. 200.

VI. CINQUIEME REUNION DE TRAVAIL (vendredi 29 septembre 1978 - après-midi)
TABLE RONDE : La science politique
sous la présidence d'Alain Lancelot, professeur à l'Institut d'Etude
 politique à Paris

- Les limites de la science politique, François Perin,
 professeur à l'Université de Liège p. 209.
 Difficultés de la science politique et axes de recherche
 explorables, Stéphane Bernard, professeur à l'Université
 Libre de Bruxelles p. 213.
 Les méthodes mathématiques dans l'étude du politique,
 A.P. Frogner, chargé de cours à l'Université catholique
 de Louvain p. 216.
 Apport de la technique des sondages par panel à la science
 politique, Nicole Delruelle-Vosswinkel, chargée de cours
 à l'Université Libre de Bruxelles p. 219.
 L'évolution de la science politique de 1950 à 1976 : la
 discipline, sa position dans les sciences sociales,
 André Philippart, président du Comité de recherche Science
 et Politique de l'Association internationale de science
 politique p. 223.
 Débats à la suite des exposés des participants à la
 Table Ronde p. 242.

VII. BIBLIOGRAPHIE - L'oeuvre de Jean Meynaud p. 245.

VIII. LE CRISP : Vingt ans de recherches et de publications p. 273.

IX. LISTE DES PARTICIPANTS p. 277.

L'EUROPE : LES GROUPES ET LE SYSTEME DE DECISION

par Dusan Sidjanski,
Professeur à l'Université
de Genève.

Dès 1962, nous avons constitué avec Jean Meynaud une communauté de travail. Les colloques d'avril et de novembre avec la participation de Karl W. Deutsch, Pierre Duclos, Jacques-René Rabier, Altiero Spinelli, Giovanni Sartori ont été une occasion qui nous a permis d'élaborer notre plan de travail qui a guidé nos recherches et nos publications communes au cours d'une dizaine d'années. Notre rapport sur les groupes européens publié en 1965 a été fidèlement exécuté. Une première série de travaux sur les groupes ont abouti aux publications suivantes :

- Science politique et intégration européenne (Genève, 1965) est une esquisse de notre cadre conceptuel ainsi qu'un résumé des deux colloques mentionnés. L'origine, la formation des groupes en Europe et l'analyse de leurs structures font l'objet de deux ouvrages;
- Verso Europa Unita (Milan, 1968) qui retrace l'éclosion et l'action des groupes de promotion et les Groupes de pression et la Communauté européenne (Paris, 1968) qui étudie les premières structures d'intérêt qui se sont constituées autour de l'OECE et du Conseil de l'Europe.

Ces deux aspects du processus d'union ont été complétés par une analyse du rôle et des structures des groupes d'affaires (L'Europe des affaires, Paris, 1968) et par une source sur les Groupes de pression dans la Communauté européenne (Bruxelles, 1971) qui contient deux parties : l'une consacrée au rôle et au fonctionnement des organisations professionnelles, des syndicats, des associations de professions libérales aussi bien que de consommateurs; la seconde portant sur le processus de décision et les voies et moyens d'intervention des groupes lors de l'élaboration et de l'exécution des décisions dans la Communauté européenne. Ouvrage volumineux que nous n'avions plus le temps ni la patience de retravailler pour le réduire, il forme l'avant-dernière étape de notre démarche qui a été parsemée par de nombreux articles et rapports. Le volume de synthèse que nous projetions de consacrer au pouvoir européen n'a jamais vu le jour.

I. GROUPES EUROPEENS

1. Typologie des groupes.

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

- a) des groupes d'intérêt ou des groupes socio-économiques que l'on appelle également les groupes professionnels. Sous cette même rubrique figurent des groupes tels que les organisations professionnelles, les entreprises, les groupes d'affaires et les sociétés multinationales, de même que des entreprises publiques autonomes (Renault en France; Volkswagen en Allemagne);
- b) des groupes de promotion parmi lesquels certains idéologiques ou groupes qui assument la défense d'une cause. Exemple : une association d'écrivains, ou une association luttant contre la peine de mort.

Parmi les groupes nouveaux apparaissent :

- a) des groupes "politiques" organisés sous forme de clubs ou d'associations politiques ayant pour objectif, non pas de mobiliser l'électorat, mais de promouvoir une réflexion sur la société globale. Ces groupes qui se trouvent parfois à l'origine des partis politiques forment à l'heure actuelle des organisations d'appui des partis politiques, tels clubs giscardiens qui mobilisent les élites autour d'une réflexion politique;
- b) une deuxième catégorie de groupes d'intérêt public qui ont pour objectif de défendre des biens collectifs. Exemple : les groupes visant à préserver la santé publique, à lutter contre des centrales nucléaires ou contre la pollution. A peine concevables il y a une dizaine d'années, ces groupes sont devenus à l'heure actuelle des éléments actifs de la vie politique tant aux Etats-Unis qu'en Europe. Voir à ce titre la résistance opposée à l'installation de centrales nucléaires en France, en Allemagne, ou en Suisse, ou les difficultés que rencontrent les grandes entreprises chimiques ou sidérurgiques à créer de nouveaux complexes dans certaines régions (Fos près de Marseille). Ces groupes ont montré récemment leur capacité en mobilisant des citoyens et en promouvant des actions de protestation;
- c) une troisième catégorie de différents groupes extrémistes constitués autour de l'idée d'un retour aux sources du marxisme-léninisme, de l'anarchie, du fascisme ou des idéaux gauchistes ont réussi à rassembler un ensemble d'organisations extrémistes sous forme de groupuscules actifs, plus ou moins violents et contestataires de nos sociétés.

Cette approche "organisationnelle" qui privilégie les structures, les règles de comportement et les processus décisionnels devrait être élargie et complétée par la conception plus complexe et plus souple des réseaux de communication. Ainsi l'étude des groupes se prête à l'utilisation de diverses techniques d'analyse des flux de communication tout autant qu'au recours à des grilles d'indicateurs de la capacité d'influence.

2. Formation des groupes européens.

a. Groupes de promotion.

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

- groupes fondés sur des clivages partisans et réunissant les tenants des mêmes orientations idéologiques par-dessus les frontières : Nouvelles équipes internationales (NEI); Mouvement socialiste pour les Etats-Unis d'Europe (MSEUE); Mouvement libéral pour l'Europe unie (MLEU);
- groupes se réclamant d'une idéologie supranationale, c'est-à-dire d'un dépassement des idéologies partisans et nationales : Union européenne des fédéralistes (UEF); Union paneuropéenne, telle que reconstituée après la guerre.

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

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

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

b. Groupes d'intérêt.

La création de ces groupes professionnels correspond à un souci de représentation et de défense de milieux socio-économiques déterminés. Ce mobile intervient normalement plus tard que le souci de promotion, en général quand la réalisation du projet d'union est assez avancé pour qu'apparaisse un nouveau centre ou un échelon supplémentaire de gestion et de décision. Il répond en une large mesure à un facteur de nécessité : si la CEE s'occupe d'instituer une politique agricole commune, les paysans ne peuvent pas ne pas se grouper pour en suivre et tenter d'en infléchir l'orientation.

La formation d'un appareil de représentation et de défense socio-économique s'est effectuée en plusieurs étapes dont chacune correspond étroitement à l'entrée en activité d'une institution européenne. C'est ainsi que la création de l'OECE et plus tard de l'Agence européenne de productivité a suscité une première vague d'associations professionnelles de nature européenne : il s'agit toutefois d'organismes assez lâches (liaison avec la faiblesse des pouvoirs propres de l'organisation) dont l'objectif principal est la transmission d'informations dans les deux sens (en particulier, l'activité des Comités verticaux).

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

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

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

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

Ainsi, les groupes communautaires constitués jusqu'à fin 1975 se répartissent essentiellement dans trois domaines d'activité : sur 346 groupes communautaires, 24 appartiennent à l'agriculture qui comprend les producteurs agricoles et les coopératives agricoles; 177 au secteur industriel qui couvre notamment l'alimentation, les textiles, la chimie, la métallurgie, le bois et le papier, le matériel de transport, etc.; 145 appartiennent aux services qui comprennent le commerce, les professions libérales, l'artisanat, les consommateurs, etc. En pourcentage, les grands secteurs d'activité économique se répartissent comme suit : 6,9% le secteur agricole, 51,1% l'industrie et 41,9% les services.

Année \ Secteur	1950	1956	1957	1958	1959	1960
Agriculture	-	1	-	3	7	3
Industrie	-	7	9	23	45	15
Services	2	7	3	20	19	25
Totaux	2	15	12	46	71	43

Année \ Secteur	1961	1962	1963	1964	1970	1975
Agriculture	3	2	2	1	24	24
Industrie	13	12	7	7	161	177
Services	9	7	9	3	123	145
Totaux	25	21	18	11	308	346

3. Un déséquilibre malsain.

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

Le déséquilibre apparaît clairement lorsque l'on examine la structure de leurs organisations respectives. Alors que dans le domaine patronal, l'essentiel des secteurs de l'industrie et du commerce est couvert par des organisations à la fois générales telles que l'UNICE et le COCCEE et spécialisées, selon secteurs et sous-secteurs, une telle structure n'a pas d'équivalent du côté des travailleurs. Certes, la Confédération européenne des syndicats est impressionnante par ses 30 millions de syndiqués inscrits dans les organisations membres. De plus la Confédération (CES) a réussi à reconstituer en grande partie l'unité du mouvement syndical au niveau européen : en effet aux côtés des syndicats libres et chrétiens, la Confédération européenne comprend aussi la CGIL italienne, à forte participation communiste. Cependant, les défauts originels de cette structure lâche compensent largement ses traits positifs : essentiellement confédérale, elle ne s'appuie pas sur des fédérations spécialisées par secteurs ou par branches qui puissent donner la réplique aux organisations patronales à tous les niveaux.

En réalité, il n'existe à l'heure actuelle qu'une douzaine d'organisations ou fédérations spécialisées dont une particulièrement importante, la Fédération européenne des métallurgistes. Mais l'action syndicale demeure générale et abstraite : l'essentiel de cette action continue à se réaliser au niveau national par l'intermédiaire des organisations membres qui négocient les salaires, les conditions de vie et de sécurité des travailleurs et décident du recours à la grève.

Ainsi les actions fondamentales, le pouvoir syndical, demeurent réservés aux organisations nationales. De ce fait, la concentration économique au niveau des entreprises et des organisations professionnelles patronales ne trouve pas de contreponds au niveau des travailleurs européens. Quelques rares exemples de grève européenne dans une entreprise multinationale restent marginaux et exceptionnels. De même, l'effort visant à constituer des comités européens spécialisés de la F.E.M. dans le cadre de plusieurs multinationales. Cette absence d'une action concrète des travailleurs européens pourrait perpétuer ce déséquilibre, malsain pour la démocratie européenne. C'est dans cette perspective notamment que le rapport sur l'union européenne suggère de renforcer le comité permanent de l'emploi, d'accroître la participation des travailleurs et d'introduire des conventions collectives européennes par la voie de concertations sectorielles.

Quant aux mouvements d'intérêt public, ceux-ci aussi collaborent au plan européen. Un bureau européen de l'environnement a été fondé en décembre 1974. En vue de la défense de l'environnement, ce bureau regroupe la plupart des associations et des organisations nationales qui ont une activité dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement.

Par comparaison avec les groupes nationaux, il apparaît que, dans la Communauté européenne, les groupes socio-économiques occupent une position privilégiée par rapport aux groupes de promotion ou d'intérêt public. Si cette prédominance des groupes socio-économiques s'explique par leur poids et par les activités presque exclusivement économiques de la C.E.E., elle ne laisse pas d'être inquiétante sous l'angle de l'avenir de la démocratie européenne. Ce déséquilibre est d'autant plus accentué que les actions de ces groupes socio-économiques ne s'insèrent pas encore dans un ensemble politiquement structuré et ne sont pas contenues par une autorité politique européenne et contrebalancées par l'action des partis.

II. FORMES ET NIVEAUX DE LA CONSULTATION.

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

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

Lors de l'élaboration des projets de décision ou de ses propositions, la Commission consulte largement des groupes européens ainsi que les experts nationaux. Au cours de cette phase préliminaire, la Commission peut adresser des questionnaires et des demandes d'informations aussi bien aux administrations nationales qu'aux représentants des organismes professionnels européens et nationaux. Par ces divers moyens, la Commission cherche à élaborer son projet et à préciser sa conception, puis elle procède à des consultations. De multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu avec les représentants de l'U.N.I.C.E., des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux.

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

Un autre aspect de ce processus est critiquable : le choix relativement arbitraire des organismes à consulter ou du moins un choix qui n'est pas orienté par des principes définis. Enfin, tout ce processus se développe dans un dialogue clos qui échappe à l'attention du public, un dialogue entre experts et représentants de la Commission et leurs équivalents dans les organismes professionnels européens. C'est donc un processus à huis clos, limité à des organismes professionnels classiques, qui tend à marginaliser des opinions d'organismes nouveaux.

On peut estimer dès lors qu'il serait souhaitable que toute cette consultation qu'effectue la Commission soit à l'avenir réglementée dans le cadre de l'union européenne, ainsi qu'étendue à d'autres secteurs. De plus, la Commission devrait avoir la capacité d'entrer en

contact direct avec les groupements nationaux pour recueillir leurs avis, notamment lorsque des clivages, au niveau national, se manifestent entre diverses organisations. Dans ces cas-là, il n'est pas sans intérêt pour la Commission de connaître l'avis des organismes minoritaires, qui par ailleurs sont souvent des organismes régionaux comme dans l'exemple du Royaume-Uni ou de la France. Enfin, ainsi qu'elle a eu l'occasion de le faire à deux reprises, la Commission devrait pouvoir procéder plus fréquemment à des auditions des intéressés. Ces auditions pourraient être publiques et permettre d'engager des débats beaucoup plus larges avec les différentes couches de l'opinion européenne, ainsi par exemple sur l'implantation des centrales nucléaires dans la Communauté.

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

Outre ces consultations lors de la formulation des politiques communautaires, il existe également des pratiques de consultation qui se déroulent lors de l'exécution ou de la mise en application des politiques communautaires. L'exemple le plus intéressant est celui des différents comités consultatifs agricoles qui visent à assurer, avec plus ou moins de succès, une gestion plus efficace de la politique dans ces secteurs, en consultation avec les groupements nationaux.

2. Réforme du Comité économique et social ?

Le Comité économique et social est une institution permanente de consultation générale. A la lumière de son expérience quelque peu décevante, on peut se demander s'il ne faudrait pas envisager sa réforme. En effet, si l'on se réfère au Conseil économique et social en France, lequel est composé d'environ deux cents membres, on est fondé à proposer l'accroissement du nombre des membres du C.E.S. des Communautés européennes qui, en principe, devrait avoir plus de trois cents membres afin d'assurer une meilleure représentation des groupes et des intérêts. En outre, le Comité devrait disposer d'une infrastructure suffisamment équipée pour lui permettre de faire des études et d'élaborer des avis bien fondés.

Il serait souhaitable par ailleurs d'élargir ses domaines de compétences et de songer à diversifier la composition de ses membres en y introduisant des représentants des activités éducatives, scientifiques et culturelles. A l'exemple du Conseil français, le Comité écono-

mique et social européen devrait comprendre également environ dix pour cent de personnalités qualifiées appartenant aux divers domaines d'activités de la Communauté. Enfin, la procédure de nomination devrait garantir l'autonomie des organisations, même si un tiers de ces nominations doit demeurer du ressort des gouvernements. Le renforcement du Comité n'exclurait nullement la création des comités spécialisés tels que celui de l'emploi.

Le rapport Tindemans passe pratiquement sous silence le C.E.S. Certes, l'expérience décevante du Comité a incité l'auteur du rapport à ne pas approfondir ce chapitre. Mais est-ce une raison suffisante pour ne pas en proposer une réforme si on estime qu'une telle institution a sa place dans la future Union européenne ?

III. DEUX EXEMPLES

1. Exemple d'une sous-structure de pouvoir.

L'analyse des structures de pouvoir et de processus de décision porte, à titre d'exemple, sur un secteur limité mais important : excédents de lait qui s'insère dans la politique agricole commune mais qui la déborde du fait du rôle des industries de transformation et des répercussions sur les pays tiers. Dans cette optique, il s'agit notamment d'évaluer le poids économique et l'influence des intérêts en présence. A partir de ces éléments objectifs qui soulignent l'importance du secteur agricole et sa liaison avec les activités qui se situent en aval et en amont de l'agriculture, on peut dégager les coalitions de soutien et d'opposition :

- a) coalition de soutien dont le chef de file est le COPA - organisation des producteurs - soutenu par les transformateurs (ASSILEC) ainsi qu'avec quelques nuances par les commerçants des produits laitiers (EUCOLAIT). Cette coalition défend la politique des prix, exigée par ailleurs par les petits exploitants dont le lait constitue le principal salaire. Inscrite dans la politique agricole commune, cette position est défendue, à la fois par la Commission et par la majorité des ministres de l'agriculture. Cet ensemble forme un réseau de pouvoirs publics et privés favorables à la politique des prix et des revenus;
- b) la coalition d'opposition est composée par les fabricants des aliments pour animaux (FEFAC) appuyée par les producteurs de margarine (IMACE), les éleveurs qui utilisent des aliments pour animaux à bas prix (ainsi que pour d'autres motifs les consommateurs). Cette coalition s'oppose à toute taxe à l'importation de soja et de protéines. Elle compte sur le soutien de quelques Etats membres mais aussi sur celui des Etats-Unis et d'autres pays exportateurs de produits agricoles tels que la Nouvelle-Zélande et le Brésil.

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

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

pas dépasser 80%, les 20% restant seraient fournis par le marché international. Afin d'assurer cet approvisionnement extérieur, les consommateurs proposent que les contrats à long terme soient passés avec les pays du Tiers-Monde qui de ce fait auront la chance de développer leurs agricultures. En somme, ils préconisent une série de mesures et s'opposent à toute protection dans l'intention d'obtenir les meilleures conditions sur le marché communautaire. En fait, ils demandent une révision fondamentale de la politique agricole commune. Mais cette "alternative européenne" se heurte à une constellation de forces et de contraintes dégagées.

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

Cette étude a permis de mettre en relief la pratique de la consultation qui s'est développée dans la Communauté européenne. En effet, la Commission dialogue de manière continue avec les groupes européens lors de la préparation de ses propositions, tandis que les ministères d'agriculture sont en contact permanent avec leurs clientèles. Ce processus conduirait à dépasser la simple consultation pour aboutir, selon la demande exprimée par le COPA, à propos de la coresponsabilité, 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 ses préoccupations immédiates, ainsi que la fragmentation des responsabilités du Conseil y contribuent. Contrairement à l'approche globale qui caractérise le processus gouvernemental des pays membres, le Conseil tend à éclater en Conseils spécialisés. Ainsi, les ministres de l'agriculture, plus enclins à prêter l'oreille à leurs clientèles qu'à poursuivre des objectifs généraux, assument la responsabilité des décisions dans le domaine agricole. Quel que soit le bénéfice escompté de cette spécialisation des responsabilités, le moment n'est-il pas venu d'éviter la fragmentation de l'autorité en reconstituant, dans la perspective des élections et de l'Union européenne, l'unité de vision et d'action politiques de la Communauté.

Cet exemple fait ressortir les structures sous-jacentes aux décisions prises dans un secteur. D'abord les éléments objectifs ou les indicateurs de puissance des groupes :

1. l'importance du secteur et du groupement dans le secteur chiffres 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 décision.

Ainsi peut-on évaluer l'importance du secteur agricole et laitier dans l'économie de la C.E. Plusieurs indicateurs peuvent être utilisés en première approximation. La part de l'agriculture dans le PIB au coût des facteurs représente 5% en 1974, tandis que la part dans l'emploi est de 8,7% en 1975. La population active occupée dans le secteur agricole en 1975 est d'environ 9 millions par rapport aux 101 millions qui correspondent à l'emploi total. A titre d'exemple, 2,9 millions sont employés dans l'agriculture en Italie, 2,5 millions en France et 1,8 en Allemagne, 0,25 en Irlande, contre 0,7 au Royaume-Uni. Le pourcentage le plus élevé est enregistré en Irlande soit 24,5% de l'emploi total, suivi par l'Italie 15,8%, la France 11,6%, le Danemark 9,8% alors qu'au Royaume-Uni ce pourcentage n'est que de 2,7%. Ces quelques années fournissent des indications brutes sur l'importance du secteur agricole qui représente par ailleurs 7,7% de la valeur des exportations de la C.E. en 1975. La C.E. demeure un grand importateur de produits agricoles dont la part est de 20,8% du total de la valeur des importations en 1975.

Dans l'ensemble de la production agricole de la C.E., le lait occupe une place importante avec quasi 19%. Cette part varie selon les pays membres : 37% au Luxembourg, 28% en Irlande, 27% aux Pays-Bas, 22% au Royaume-Uni, 17% en France et seulement 10% en Italie. De plus la contribution du secteur laitier à la production agricole communautaire par produit est également variable : la production laitière allemande représente 27% de la production communautaire de lait et celle de la France 25%. A elles seules, l'Allemagne et la France produisent plus de la moitié de lait de la C.E.; suivent ensuite le Royaume-Uni avec 14%, les Pays-Bas et l'Italie avec 11,1%.

Ces indicateurs qui peuvent contribuer à l'analyse structurelle ne rendent pas entièrement compte de l'importance réelle de l'agriculture et de divers produits car ils ne prennent pas en considération le poids des secteurs en aval et en amont. Ces secteurs, dont les industries alimentaires font partie, sont étroitement dépendants de la production du lait. L'ensemble d'activités de transformation et de distribution développé autour des produits agricoles représente selon les estimations environ 20% du PIB de la C.E. Il est évident que cette dépendance mutuelle entre divers secteurs constitue le fondement objectif des alliances entre groupements qui les représentent. Sur ces éléments se greffe l'action des organisations professionnelles qui accomplissent la fonction d'agrégation et de défense des intérêts en jeu.

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

2. Exemple de relation entre le PE et les groupes : auditions.

Si la légitimité première du Parlement repose sur son fondement électoral, il est probable que la qualité et le degré du soutien sont aussi fonction des relations continues que le Parlement maintient avec les groupes d'intérêt et les syndicats ouvriers, les groupes de promotion, les groupes d'affaires, avec les diverses catégories de dirigeants et experts ainsi qu'avec l'opinion publique. Dans cette optique, les procédures de consultations publiques, ou à huis clos, apparaissent comme un des moyens de la présence du Parlement dans la vie active envisagée sous l'angle de l'équilibre entre Conseil, Commission et Parlement. Lors de la formulation de ses décisions, le Conseil s'appuie sur les représentants permanents et sur de nombreux experts gouvernementaux : de son côté, la Commission organise lors de l'élaboration de ses propositions des réunions d'experts nationaux invités à titre personnel ainsi que d'experts représentant des organisations professionnelles européennes, patronales et ouvrières. Face à cette pratique de consultations développée surtout par la Commission, il est normal que le PE cherche aussi, en utilisant des méthodes semblables, à obtenir information et appui auprès de ces forces socio-économiques et partant à contrebalancer et à contrôler l'activité de la Commission. La procédure de consultation et d'audition, généralisée et pratiquée avec efficacité au PE, pourrait répondre à plus d'un besoin d'information, de soutien et de légitimité, tout en contribuant à un meilleur équilibre des institutions.

Outre les finalités mentionnées, les auditions du PE correspondent à certains objectifs particuliers. Ceux-ci peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes : finalités générales (transparence et contacts); réduction de la distance Parlement-forces socio-politiques; divers aspects de l'information; dialogue avec la Commission et le Conseil; accroissement de la capacité du Parlement et de ses membres.

Il s'agirait d'éviter que le PE soit coupé du monde des réalités politiques ou s'enferme dans une tour d'ivoire; si un des buts est d'élargir le réseau des relations directes du Parlement européen, un autre est de donner plus de transparence démocratique aux processus communautaires; on chercherait notamment à sensibiliser l'opinion publique générale ainsi que les "publics" spécialisés dans divers cercles socio-économiques et groupes idéologiques. Par ces contacts nombreux, diversifiés et directs, le PE s'insérerait dans une réalité concrète à dimension communautaire.

Tant ce réseau de relations que l'apport en informations nouvelles et diversifiées contribuent à rendre plus concret le travail du Parlement européen. Un des buts visés par les commissions du Parlement européen est de recueillir des informations et des données directement à la source, auprès des experts et des groupes, sans qu'elles soient soumises au filtre de la Commission. Tout en utilisant le travail technique préliminaire de la Commission, le PE ne peut fonder ses choix exclusivement sur cette source d'information. D'où son effort visant à diversifier ses sources et à les utiliser de manière autonome.

Un autre objectif visé par les auditions serait d'assurer un dialogue plus équilibré entre le PE d'une part et la Commission et le Conseil d'autre part. En effet, face à la capacité de la Commission et du cycle de consultations qu'elle organise, face au Conseil qui s'appuie sur les contributions et les soutiens des gouvernements membres, le PE apparaît comme démuné et dépendant. Les élections directes mais aussi des instruments plus limités mais d'un emploi plus continu telles les auditions publiques sont susceptibles de donner une légitimité plus directe et d'assurer une action à la fois plus soutenue et plus autonome du PE. L'accomplissement de ses fonctions de contrôle et de consultation sont largement tributaires de ce développement.

Les commissions du PE ont organisé une quinzaine d'auditions de 1969 à nos jours. Toutes ces auditions ont eu pour objet des matières socio-économiques ou techniques, à deux exceptions près : l'une relative à la jeunesse qui a été organisée en 1973 par la commission des affaires culturelles et de la jeunesse, et l'autre de caractère politique sur le putsch militaire en Grèce convoquée en 1967 par la Commission mixte de l'association avec la Grèce. Sur 12 commissions du PE, 7 ont eu recours aux auditions : la Commission juridique 3 fois, la Commission des budgets 3 fois, la Commission des affaires sociales et du travail, celle de l'agriculture, celle de la politique régionale et des transports et celle de l'énergie, de la recherche et de la technologie 2 fois chacune, celle des affaires culturelles et de la jeunesse et la commission mixte de l'association avec la Grèce 1 fois chacune. En revanche, la Commission politique, celle économique et monétaire, celle de la santé et de l'environnement, ainsi que les Commissions des relations économiques extérieures et du développement et de la coopération n'ont pas encore utilisé la procédure des auditions. Enfin, une audition publique expérimentale a été organisée sur les multinationales conjointement par les délégations du Parlement européen et du Congrès américain à Munich en avril 1975.

Les expériences mentionnées montrent que les auditions des Parlements ne font pas double emploi avec les consultations de l'exécutif ou avec la constitution institutionnalisée des conseils économiques et sociaux. Les auditions constituent en effet un instrument plus souple qui s'adapte aux problèmes tant en diversifiant les sources d'information et les catégories de participants qu'en facilitant l'analyse des intérêts multiples et l'éclairage multidimensionnel des problèmes et des solutions possibles. Par ailleurs, selon l'exemple français, il serait aisé de prévoir une collaboration plus organique entre Parlement et Comité économique et social. Les auditions d'ailleurs pourraient être un instrument efficace au titre de consultation pluriforme lors de l'élaboration d'une programmation générale ou des programmes sectoriels communautaires tels que ceux de l'aéronautique ou de l'informatique. Ces programmes s'appuieraient ainsi non seulement sur une base technique mais aussi sur un fondement démocratique plus large.

Cet apport s'annonce d'autant plus utile que fort souvent les instruments gouvernementaux classiques ne sont pas suffisants pour saisir les problèmes nouveaux dans leur dimension globale et temporelle. A cet effet, les auditions du PE apporteraient des vues plus diversifiées dans une perspective à plus long terme que la pratique des consultations fermées de la Commission. De la sorte, les auditions parlementaires pourraient constituer un complément indispensable mais aussi un contre-poids nécessaire aux processus de consultation classiques, parfois rigides et souvent limités à l'immédiat que pratique la Commission. Les auditions contribueraient à une participation plus diversifiée et plus large des groupes et citoyens au processus communautaire.

CONCLUSION

Dans l'ensemble, nos observations tendent à confirmer les conclusions provisoires que nous avons esquissées avec Jean Meynaud dès 1968 : *"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 chance 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 technique semble avoir le pas sur l'influence générale. Ce n'est là qu'une première approximation qui mériterait d'être mise systématiquement à l'épreuve. Mais cette observation ne doit pas donner une idée exagérée de l'influence des groupes, fussent-ils spécialisés ou techniques. En effet, nous avons l'impression que le poids des groupes européens dans le processus de décision et de gestion de la Communauté demeure relativement marginal par rapport à l'influence des gouvernements, des administrations et des experts nationaux!"*

Il n'en reste pas moins que l'influence des groupes et des intérêts est difficile à évaluer : dans nos sociétés complexes, les facteurs politique, économique et sociaux sont inextricablement liés selon des combinaisons qui sont fonction à la fois des structures, de la perception des intérêts et de l'évolution conjoncturelle. Dans ces conditions, si l'on est tenté de raisonner en termes de structures et de réseaux de pouvoirs, on n'est pas fondé pour autant à exclure les configurations changeantes et le rôle privilégié du centre de décision politique. Ce ne sont là que quelques exemples de la réflexion que nous avons poursuivie ensemble avec Jean Meynaud qui m'apparaît trop courte dans le temps mais très riche dans son intensité. La poursuite de cette quête assure la présence de Jean Meynaud.

Publications de Jean Meynaud et Dusan Sidjanski sur
Les groupes et le processus de décision en Europe (1324 p.)

- Science politique et intégration européenne (en collaboration avec Henri Schwamm), Institut d'études européennes, Genève, 1965, 108 p.
- "Présentation des dirigeants européens", Association française de science politique, Table ronde, novembre 1963. Paru dans Il Politico, décembre 1963, 36 p.
- "Le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe", Annuaire européen, vol. XIII, 1965, 27 p.
- "I gruppi di pressione Europei", Tempi Moderni, Rome, n°27-28, 1967, pp. 179-194.
- Verso Europa Unita, Gruppi di promozione, Milan Ferro Edozioni, 1968, 417 p.
- Les groupes de pression et la coopération européenne, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1968, 73 p.
- L'Europe des affaires, Rôle et structure des groupes, Paris, Payot, 1968, 247 p.
- Les groupes de pression dans la Communauté européenne, Editions de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, 1971, 733 p.
- "Action des groupes de pression dans la Communauté européenne", dans La décision dans les Communautés européennes, Bruxelles, Institut d'études européennes, Presses universitaires de Bruxelles, 1969, pp. 133-148.