

LE PARLEMENT EUROPÉEN
À LA VEILLE DE LA
DEUXIÈME ÉLECTION AU
SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT:
BILAN ET PERSPECTIVES

THE EUROPEAN PARLIAMENT
ON THE EVE OF THE
SECOND DIRECT ELECTION:
BALANCE SHEET
AND PROSPECTS



COLLÈGE D'EUROPE
Institut postuniversitaire d'études européennes
BRUGES (Belgique)

COLLEGE OF EUROPE
Postgraduate Institute of European Studies
BRUGES (Belgium)

College of Europe — BRUGES
D/1984/0036/1

Actes du Colloque organisé par
le COLLÈGE D'EUROPE et
l'INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
(BRUGES, les 16, 17 et 18 juin 1983)

avec le soutien de la
FONDATION EUROPÉENNE DE LA CULTURE



DE TEMPEL, Tempelhof
BRUGES

1984

TABLE DES MATIÈRES
CONTENTS

SÉANCE PLÉNIÈRE D'OUVERTURE

Allocution de bienvenue, par M. J. LUKASZEWSKI, Recteur du Collège d'Europe	1
The European Parliament: Achievements and Prospects, Introductory Address by M. P. DANKERT, President of the European Parliament	6
A Satisfying Balance Sheet?, Introductory Report by M. R. HRBEK and M. W. WESSELS, Directors of the Symposium	20
A Positive Assessment?, Background-Paper by M. O. SCHMUCK	44

I. BILAN ET PERSPECTIVES SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL

Rapport introductif, par M. J.-P. JACQUÉ	71
L'évolution institutionnelle de la Communauté depuis 1979, par M. H.-J. GLAESNER	107
— Comment by M. S. HENIG	131
The Reform Proposals: The Strategy of 'Small Steps' Versus the General Reform, by M. K. HÄNSCH	136
Proposals for Institutional Reform of the European Community, by M. G. P. ORSELLO	174
— Comment by M. R. PRYCE	192
— Comment by M. W. LIPGENS	197
Rapport général, par M. J.-P. JACQUÉ	206

II. LE PARLEMENT EUROPÉEN ET SA DYNAMIQUE POLITIQUE INTERNE

Rapport introductif, par M. V. CONSTANTINESCO	213
The Role of the Presidency, by Lady ELLES	223
The Evolution of the Rules of Procedure of the European Parliament, by M. R. BIEBER	230
— Comment by M. K.-H. BUCK	249
Le rôle des commissions, par M. F. PASETTI BOMBARDELLA	252
Rapport général, par M. V. CONSTANTINESCO	283

III. L'IMPACT DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES	
Rapport introductif, par M. P. AMILHAT et M. G. VAN DEN BERGHE	291
La Politique Agricole Commune:	
— Vers un équilibre inter-institutionnel?, par M. J. BOCQUILLON	336
— La PAC et le Parlement européen, par M. F. ROY	352
— Comment by M. A. BUKSTI	363
The European Parliament in Socio-Economic Affairs, by M. J. PELKMANS	367
The European Parliament and Development Policy, by M. R. COHEN	396
The European Parliament and Foreign Policy Questions with Special Emphasis on Security Policy and Human Rights, by M. N. J. HAAGERUP	406
— Comment by M. G. BONVICINI	410
— Comment by M. N. GRESCH	415
General Report, by M. J. PINDER	419
IV. LE PARLEMENT EUROPÉEN ET SON ENVIRONNEMENT POLITIQUE	
Background-Paper, by M. R. HRBEK	427
The Parliamentarians and their Electorate, by Mrs. B. KOHLER	439
Les fédérations de partis au niveau communautaire, par M. D.-L. SEILER	459
— Commentaire par M. F. WIJSENBEK	504
Relations between the European Parliament and National Parliaments, by M. K. PÖHLE	508
— Comment by M. R. MORGAN	518
// Le Parlement européen et les groupes d'intérêt, par M. D. SIDJANSKI	520
The European Parliament and Interest Groups, by M. E. J. KIRCHNER	554
Le Parlement européen et les media, par M. G. NAETS	556
General Report, by M. R. HRBEK	575
V. LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE BUDGET COMMUNAUTAIRE	
Rapport introductif, par M. D. STRASSER	583
Le processus de décision interne du Parlement européen en matière budgétaire, par M. G. ISAAC	690
— Commentaire de M. J.-J. KASEL	728

L'influence du Parlement sur les politiques communautaires par le biais de ses pouvoirs financiers, par M. P. ADONNINO	743
— Contribution by M. D. G. GORDON-SMITH	779
The Exercise by the European Parliament of its Power of Discharge, by M. B. M. KEY	786
The Budget as a Future Political Instrument of the European Parliament, by M. S. HOLT	811
General Report, by M. P. PRICE	825
CONCLUDING REMARKS, by M. W. WESSELS	831
LISTE DES PARTICIPANTS	837

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LES GROUPES D'INTÉRÊT

I. INTRODUCTION

Dans la mesure où les groupes d'intérêt orientent leur action vers une institution et cherchent à infléchir ses décisions, ils peuvent constituer des indicateurs quant au rôle et aux pouvoirs de l'institution qui est l'objet de leurs sollicitudes et pressions. D'autant que les groupes d'intérêt qui n'ont pas coutume d'accomplir des actes gratuits visent le maximum d'efficacité. Ainsi l'étude des groupes d'intérêt permet d'évaluer leur influence mais aussi l'importance qu'ils accordent à une institution dans un système politique. Dès lors, il est fort probable que l'élection directe du PE ainsi que l'accroissement de son autorité constitueront un changement dans les relations du PE avec les groupes d'intérêt.

Malgré l'écart qui subsiste entre les parlements nationaux qui disposent des pouvoirs législatifs, budgétaires, d'investiture et de contrôle politique et le PE qui n'a pas encore toute cette panoplie des pouvoirs si ce n'est à des degrés moindres, l'approche et la stratégie des groupes d'intérêt suivent un cheminement comparable. En effet, l'une consiste à pénétrer à l'intérieur de l'institution en faisant élire les dirigeants des groupements ou des personnes qui leur sont proches; ces « porte-parole » des groupes d'intérêt sont en principe membres des groupes parlementaires des partis avec lesquels ils maintiennent des relations privilégiées; de même qu'ils siègent dans les commissions dont l'activité se rapporte le plus aux objectifs que poursuivent les groupes d'intérêt. L'autre comprend une série d'actions qui, de l'extérieur, visent à infléchir les actes parlemen-

taires. Cette activité prend diverses formes: toute la gamme d'études, de prises de positions, de lettres mais aussi de contacts directs suivis, ainsi que des influences par l'intermédiaire des *mass media* et l'opinion publique, voire des manifestations; les relations avec les partis politiques et leurs dirigeants, avec les groupes parlementaires et les députés; l'influence qui s'exerce à travers les auditions qu'organisent les parlements ainsi que par l'intermédiaire d'experts que les parlements sont amenés à consulter, experts qui dans de nombreux cas ont des liens plus ou moins étroits avec les groupes d'intérêt. Ces indications nous serviront de fil conducteur dans l'analyse des relations entre le PE et les groupes d'intérêt, analyse qui s'insère dans le système d'action général des groupes d'intérêt dans la CE.¹

II. LES GROUPES D'INTÉRÊT ET LE PARLEMENT EUROPÉEN

1. Le PE avant son élection en 1979

Les groupes d'intérêt européens ont suivi depuis toujours les travaux du PE sans pour autant y attacher une importance démesurée. Certes, le PE a toujours constitué une excellente source d'information qui plus est contradictoire et diversifiée, mais dont l'utilisation demeurerait tardive et peu efficace: en effet, la plupart des groupes importants ont la capacité d'obtenir des informations et sont souvent consultés dès l'origine du processus de décision. Leur attention se concentrait principalement sur les activités de la Commission et, plus tard, sur la négociation au Conseil dont la Commission n'est pas absente et qui aboutit à la décision communautaire. Or, par rapport à ces phases décisives du processus, le PE n'apparaissait que comme un acteur secondaire. Ses avis étaient partiellement pris en considération mais n'étaient qu'exceptionnellement en mesure de modifier le cours des décisions dans la CE. Cette constatation n'est nullement ébranlée par l'existence de la motion de censure dont dispose le PE: brandie à quatre reprises, cette arme puissante n'a jamais pu être effectivement utilisée: retirée par deux fois en 1972 et 1976, elle a été rejetée en juin 1976 par 109 voix contre 18 et 4

¹ J. Meynaud, D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Institut de Sociologie, ULB, 1971; D. Sidjanski, « Les groupes de pression dans la CE », *Il Politico*, XLVII, 1982, n° 3. Voir en annexe le schéma d'action des groupes de pression dans la CE.

abstentions, ainsi qu'en mars 1977 par 95 voix contre 15 et l'abstention.² Ainsi donc, le contrôle politique du PE n'était pas très crédible.

Dans une enquête du service de recherche du Comité économique et social menée en 1978 auprès de 22 responsables de principaux groupements d'intérêt européens avant l'élection directe du PE, le PE occupe la quatrième place.³ La question posée a porté sur l'importance des contacts que ces groupements entretiennent avec les institutions communautaires. En admettant l'hypothèse fort plausible que ces groupements maintiennent les contacts avec les institutions dans la mesure où celles-ci constituent un accès au processus décisionnel et permettent d'influer sur les choix communautaires, on peut estimer que les réponses à cette question sont de bons indicateurs de l'importance que les groupements attribuent aux institutions dans le système communautaire en relation avec les possibilités d'influence qu'elles offrent. Sans constituer une évaluation des institutions en tant que telles, ces réponses indiquent simplement la priorité que ces groupements leur accordent en fonction de leur objectif, qui vise principalement à infléchir la politique et les décisions de la CE en faveur des intérêts qu'ils défendent.

21 groupements européens sur 22 interrogés (dont l'UNICE, la CES, le COPA) classent la Commission au premier rang. Le Conseil occupe 9 fois le deuxième rang, à égalité avec le PE, alors que le CES est placé 1 fois au premier rang et 16 fois au deuxième. Le placement du Conseil s'explique à la fois par le fait qu'il agit principalement sur proposition de la Commission avec laquelle il forme un tandem, et surtout en raison de sa structure intergouvernementale qui est moins ouverte aux influences des groupements européens qu'à celles de leurs membres nationaux et autres groupements nationaux qui cherchent à peser sur les décisions du Conseil à travers leurs gouvernements.⁴

Avant les élections au Parlement européen, les groupements avaient

² Sur 198 membres du PE en 1977, 111 ont voté le 23 mars 1977 dont 15 pour, parmi lesquels 8 membres français du DEP, 3 Irlandais et 1 Danois ainsi que 2 communistes français et 1 conservateur britannique. (*PE, une Assemblée en pleine évolution. Trente ans de Parlement Européen 1952-1982*, Luxembourg, 1983, pp. 192 et 193.)

³ *Les Groupements d'intérêts européens et leurs relations avec le Comité économique et social*, Bruxelles, Delta, 1980, pp. 22 à 24.

⁴ Voir D. Sidjanski, *De la démocratie européenne*, Paris, Stanké, 1979, pp. 117 à 122. Se référer aussi au schéma d'action figurant en annexe.

TABLEAU I
Voies permettant d'exercer une influence

Nom de l'organisation	Importance des contacts avec les institutions communautaires			
	Commission	CES	PE	Conseil
FBCE	1	2	3	3
UNICE	1	3	4	2
CEEP	1	2	4	3
COCCEE	1	2	4	3
Conférence permanente	1	2	3	3
LC/IRU	1	2	3	3
CEA	1	4	3	2
CES	1	3	4	2
COPA	{ PAC			
	{ prix	1	4	3
	{ autres	1	2	2
{ quest.				
COGECA	1	2	2	2
UACEE	1	2	4	3
FIPMEC	2	1	3	4
EUROPMI	1	2	2	2
SEPLIS	1	2	3	4
GCECEE	1	3	2	3
Coop. ép. et crédit	1	2	2	3
CIC	1	2	3	3
CIF	1	2	3	3
BEUC	1	2	2	2
EUROCOOP	1	2	2	2
COFACE	1	2	2	3
BEE	1	4	2	3
Total:	22 × 1 1 × 2	1 × 1 16 × 2 3 × 3 3 × 4	9 × 2 9 × 3 5 × 4	9 × 2 12 × 3 2 × 4

Source : *Les groupements*, op. cit., p. 22.

peu de contacts avec le PE, que cinq d'entre eux, dont l'UNICE et la CES, placent au dernier rang, et le COPA (pour les prix agricoles) avec 8 autres groupements situent au 3^e rang; 9 organisations classent le PE au 2^e rang dont le COPA (pour les autres questions que les prix agricoles). Bien que le PE occupe le dernier rang du classement des institutions avant son élection, les principales organisations européennes et leurs associations membres n'ont pas pour autant négligé le PE avec lequel ils ont maintenu des contacts. Ainsi par exemple, le COPA avait l'habitude d'envoyer ses prises de position ainsi qu'un de ses dirigeants aux séances du PE. Les contacts directs avec le PE n'étaient pas fréquents bien que le COPA entretenait des rapports avec certains parlementaires chargés de la politique agricole qui par ailleurs exerçaient aussi leur influence dans les parlements nationaux.

Le groupe patronal avait des relations semblables avec le PE: lui aussi transmettait, notamment, de manière régulière ses prises de position, mais cette communication semblait relever davantage d'un comportement routinier que d'une recherche d'influence auprès du PE. En revanche, certains groupes industriels par branche tel qu'Eurocoton cultivaient de bonnes relations avec le PE et ses commissions. Comme en général dans les relations entre groupes et institutions, celles-ci s'établissaient la plupart du temps à travers les parlementaires qui appartenaient ou étaient proches des milieux patronaux européens ou nationaux. Cependant, dans l'enquête que nous avons menée vers 1970, la plupart des groupements reconnaissaient dans le PE un utile fournisseur en informations et études mais lui attribuaient peu d'importance en tant que centre de décision. Dès lors le PE n'était que rarement l'objet de leurs sollicitudes.

Les syndicats, qui se sont toujours prononcés en faveur d'une extension des pouvoirs du PE, ont été obligés d'admettre que son influence sur les décisions communautaires était marginale. Dans l'ensemble, leurs relations avec le PE ne différaient pas de celles des deux autres grandes organisations européennes.

Dans certains cas, les contacts ont eu lieu par l'intermédiaire d'experts auxquels le PE avait eu recours ou, de manière plus organique, lors des auditions mises sur pied par les commissions du PE, à savoir une quinzaine avant l'élection du PE au suffrage universel direct. Enfin, le PE a été quelquefois, mais à titre exceptionnel, la cible d'efforts de certains groupes. La situation que je viens

d'esquisser correspondait à la position qu'occupait le PE dans le système communautaire avant son élection. Cette situation a-t-elle changé et dans quelle mesure après l'élection de 1979?

2. Le Parlement élu

Bien que le nombre des parlementaires élus se soit accru, assurant ainsi une meilleure représentation du spectre politique de la CE, le profil du PE ne diffère pas fondamentalement de celui de son prédécesseur. Certes, le PE a légèrement rajeuni, l'âge moyen des parlementaires élus étant de 51 ans contre 55 pour les parlementaires sortants. Mais la répartition par professions ne s'est pas modifiée de manière significative. Les professions libérales — avocats, juristes, journalistes — conservent la première place, suivies des cadres, des hauts fonctionnaires, des agriculteurs et des enseignants. En revanche, le changement fondamental s'est opéré en regard de l'autorité et du style du PE élu. Forts de leur légitimité directe qu'ils invoquent parfois, les représentants européens sont devenus plus exigeants à l'égard de l'administration du Parlement européen, marquant l'autorité des élus face aux fonctionnaires; leur attitude vis-à-vis de la Commission et du Conseil témoigne de leur volonté de s'affirmer en tant que membres de l'institution qui assure le contrôle démocratique dans la Communauté. De fait, ils ne se contentent plus d'une information partielle ou tardive fournie par l'intermédiaire d'un haut fonctionnaire mais exigent la présence des hauts responsables, membres de la Commission et ministres. De plus en plus souvent les membres de la Commission sont invités à prendre part personnellement aux réunions importantes des commissions du Parlement européen. Dans le rapport Andriessen, la Commission a accepté l'idée de s'inspirer des initiatives parlementaires ou d'exposer au Parlement les raisons qui l'amènent à les écarter.⁵ De son côté, le Conseil est presque toujours représenté par un ou plusieurs ministres lors de chaque session parlementaire. Ce ne sont là que quelques indications des changements intervenus dans les rapports entre le Parlement européen et les deux autres institutions principales de la Communauté européenne.

Cependant, le PE a cherché à rendre plus formelle l'influence de ses avis en s'appuyant notamment sur la Cour. Son Règlement tire toutes les conséquences de la jurisprudence *Isoglucose*: si, dans les

⁵ J.-P. Jacqué, « Les pouvoirs du Parlement européen », *Revue d'Intégration Européenne*, vol. 6, n^{os} 2-3, hiver-printemps 1983, p. 172.

cas de consultation obligatoire, le Conseil statue sans avoir reçu l'avis du PE, son acte peut être frappé de nullité.⁶ Comme le constate J.-P. Jacqué, il ne suffit pas que le Conseil demande l'avis du Parlement, il convient encore qu'il attende pour statuer que le Parlement se soit prononcé. De son côté, se fondant sur cette base, le nouveau Règlement institue une navette législative entre le PE et la Commission à l'issue de laquelle le Parlement rend son avis. Au cours de cette consultation, le PE peut dissocier ses propositions de modifications du vote de l'avis. En s'abstenant de voter, il peut bloquer le processus de décision et exercer ainsi une pression sur la Commission afin qu'elle procède à des modifications qu'il suggère. Enfin, la Commission informe le PE lors de chaque session des suites qu'elle a données aux résolutions parlementaires.

Un deuxième changement est observé dans la répartition des parlementaires par groupe politique: en effet, le groupe socialiste (125) et le groupe PPE/DC (117), presque à égalité, dominent largement la scène parlementaire en réunissant plus de la moitié des représentants, comme au PE avant 1979. Leurs poids relatifs ne subissent pas de changements significatifs, lesquels affectent surtout les autres groupes politiques: les démocrates européens, qui deviennent le 3^e groupe avec 63 membres, suivis des communistes avec 48 membres; les libéraux (38) et les démocrates européens de progrès (22) ont perdu leur 3^e et 4^e rang. Enfin, les petites formations ont davantage de représentants: 21, dont 11 qui forment le groupe de coordination. Cette redistribution des membres élus du PE peut avoir une influence sur l'approche et la stratégie des groupes d'intérêt qui, tout en recherchant l'appui des groupes politiques dominants, ne peuvent néanmoins pas négliger les autres groupes et en particulier ceux qui sont susceptibles de jouer le rôle de « groupe pivot » lors des votes.

Un troisième changement concerne les pouvoirs du PE. Il est certain en effet que son élection a contribué à renforcer son influence et notamment le poids de ses avis et de ses résolutions. Sous cet angle, le pouvoir de codécision budgétaire, bien que datant de 1975, a été surtout utilisé à la veille et après l'élection de 1979. Par l'intermédiaire de ce pouvoir, le PE peut contrôler et orienter, dans une certaine mesure, l'activité communautaire. Ainsi que le constate M. Daniel Strasser, « le Parlement européen a utilisé fort habilement et avec beaucoup d'esprit de continuité ces dispositions, afin

⁶ J.-P. Jacqué, *ibid.*, p. 173.

d'accroître ses pouvoirs budgétaires et d'influencer la politique de la Communauté européenne. Le Conseil a adopté une attitude plutôt défensive, se fondant sur une appréciation très legaliste des Traités et sur la conception que le budget n'est qu'un acte comptable reflétant en termes financiers les décisions déjà prises par règlements. La Commission a joué avec assez de bonheur son rôle d'institution qui propose et qui concilie. En partie grâce aux votes du Parlement européen en deuxième lecture s'inspirant le plus souvent des propositions budgétaires de la Commission, les DNO se sont développées de façon significative dans le budget général des Communautés européennes. Alors qu'elles représentaient 13,9 % en crédits pour engagements dans le budget pour 1974, lequel a servi de base à l'application de la distinction entre DO et DNO, elles représentent dans le budget corrigé pour 1983, 29,7 %. En montant, elles sont passées de 778,1 millions d'unités de compte à 7219,7 millions d'écus. La part des DNO a donc augmenté en huit ans de 2,2 fois en pourcentage dans le budget, et de 10 fois en chiffres absolus. Sous la dénomination des DNO on retrouve les dépenses dites structurelles (Fonds social, Fonds régional, FEOGA/Orientation, en partie les actions dans le domaine de la recherche, de l'énergie et de l'industrie, les dépenses d'aide aux pays tiers et les dépenses de fonctionnement de la machine administrative des institutions communautaires) ».⁷

3. Les groupes d'intérêt au PE

La présence des porte-parole des groupes d'intérêt ainsi que des parlementaires proches des groupes ou gravitant dans leurs sphères d'activité est un fait qui caractérise aussi bien les parlements nationaux que le PE. D'ailleurs, dans le souci d'attirer à eux le maximum d'électeurs, plus d'un parti a inscrit sur ses listes des dirigeants des groupements socio-économiques. Telle a été la stratégie notamment de l'UDF et de bien d'autres formations politiques qui visaient ainsi à assurer la représentation d'un grand éventail d'intérêts et de catégories sociales directement concernés par les CE.

Afin d'illustrer ce propos, nous donnerons quelques exemples de députés européens liés aux grandes organisations socio-

⁷ D. Strasser, *Les dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes*, contribution à ce colloque, voir *infra*, p. 639-640.

économiques européennes ou nationales.⁸ En effet, dans l'état actuel des renseignements disponibles, nous ne sommes pas en mesure de dresser un tableau général et précis de la représentation socio-professionnelle au PE. À plus d'une reprise, nous avons constaté que le lien véritable n'apparaît pas sous la profession indiquée par certains députés. Ceux qui se déclarent agriculteurs de profession par exemple sont relativement peu nombreux. En revanche, un trop grand nombre de parlementaires sont classés dans la catégorie « autres professions », soit un tiers (141 sur 434).

Ainsi, selon la liste officielle, on compte 24 députés qui déclarent exercer la profession d'agriculteur. Or, un rapide aperçu a permis de repérer 10 autres députés ayant des liens étroits avec les intérêts agricoles.⁹ un député s'annonce cadre en tant que dirigeant d'une coopérative (M. Balfe); un autre, professeur d'Université, est président de la Fédération régionale des cultivateurs directs de la Vénétie et vice-président de la commission de l'agriculture du PE (M. Colleselli); un autre, classé commerçant-artisan, appartient à la Chambre d'agriculture régionale (M. Mertens); un quatrième, journaliste, est membre de la présidence de l'Association nationale des coopératives agricoles (M. Vitale) et un cinquième, qui ne donne aucune indication, est président de l'Association des distillateurs d'eau de vie et vice-président de la commission de l'agriculture du PE (M. Früh). Les 5 restants apparaissent sous la rubrique « autres professions » : Mme Martin, ancienne vice-président du CNJA, ainsi que MM. Barbagli de la Confagricultura, Costanzo (dirigeant de la Confédération des coopératives et de la Confédération nationale des exploitants, vice-président de la commission de politique régionale du PE), Kirk (président de l'Association des pêcheurs d'Esberg) et Maffre-Baugé (ancien président de la Fédération nationale des vins de table). S'il est normal qu'un professionnel puisse se présenter sous l'activité de son choix, une statistique fondée sur ce genre de données ne permet pas de préciser le degré de pénétration des groupes socio-économiques à l'intérieur du PE. D'autant qu'une série de professions telles que celles d'avocat, journaliste, cadre, professeur d'Université, sans compter les « autres », peuvent recouvrir toutes sortes de liens avec des intérêts organisés, des milieux

⁸ Sources principales : *Liste des députés*, PE, 11 avril 1983; *Une assemblée*, op. cit., pp. 50 à 73; ainsi qu'un document préparé par J. Condomines, assistant au Département de Science politique, Université de Genève.

⁹ Jonas Condomines, *Représentation des intérêts socio-économiques au Parlement européen*, situation en mars 1982, document de travail, 1983.

d'affaires ou de syndicats ouvriers. De plus, cette évaluation, pour être adéquate et fidèle, devrait tenir compte de l'importance du poste occupé dans une organisation ou une entreprise, de la nature de lien, du rôle que remplit le député au PE, toutes choses inatteinables dans l'état actuel des données disponibles.

Bien que nous n'ayons repéré que 34 personnes qui appartiennent ou sont liées aux intérêts agricoles, on peut estimer qu'en tout elles doivent représenter environ 10 % des membres du PE, compte tenu notamment des données manquantes ou incomplètes : ainsi, il est plausible que les Danois et les Grecs, en raison même de l'importance de leurs activités agricoles, ne peuvent se passer de représentants de ce secteur. Par ailleurs, dans un bilan d'ensemble, il faudrait prendre en considération tous les députés qui proviennent des régions agricoles et sont de ce fait tenus de défendre les intérêts de l'agriculture. De plus, le secteur agricole, tout en ne couvrant qu'une portion limitée des activités économiques, demeure important à plus d'un titre et en particulier en relation avec l'équilibre social et écologique. Ce secteur restreint commande toute une série d'activités en aval comme en amont, tissant ainsi un réseau de liens avec certaines industries telles que l'industrie des machines agricoles ou l'industrie agro-alimentaire.

Enfin, sous l'angle qualitatif, les intérêts agricoles semblent bien représentés. À titre d'exemple, les principales organisations françaises sont présentes au PE bien que 7 députés seulement apparaissent sous l'appellation d'agriculteurs : MM. Buchou (DEP, ancien dirigeant de la FNSEA), Delatte (libéral, ancien président de la FNSEA, du Crédit Agricole, et vice-président de la commission de l'agriculture du PE), Martin (libérale, ancienne/vice-président du CNJA) et M. Maffre-Baugé (communiste, ancien président de la Fédération nationale des vins de table). On remarquera que ces quatre députés appartiennent à des groupes politiques différents et sont tous d'anciens dirigeants de leur organisation. Les intérêts agricoles italiens sont fort bien représentés par 6 députés qui ont des hautes responsabilités dans les organisations nationales : MM. Barbagli et Diana (Confagricultura), Colleselli (président de la Fédération régionale des cultivateurs directs de la Vénétie et vice-président de la commission de l'agriculture du PE), Costanzo (dirigeant de la Confédération des Coopératives italiennes et de la Confédération nationale des exploitants, vice-président de la commission de politique régionale du PE) et Zaccagnini (membre du conseil national de la confédération des propriétaires exploitants). Ces

cinq députés italiens appartiennent au groupe du PPE. Par contre, M. Vitale, du groupe communiste, est membre de la présidence de l'Association nationale des coopératives agricoles. Parmi les Britanniques, on dénombre 8 députés qui se réclament de la profession d'agriculteur dont MM. Plumb (ancien président de la commission de l'agriculture du PE), est l'ancien président de l'Union nationale des propriétaires exploitants, Provan (ancien président de la « National Farmers Union ») et Scott-Hopkins (ancien ministre adjoint de l'agriculture). Tous appartiennent au groupe ED, à l'exception de M. Balfe (socialiste), qui dirige une coopérative. Parmi les quatre députés allemands, deux ont des rôles dirigeants dans les organisations agricoles : MM. Früh (président de l'association des distillateurs d'eau-de-vie et vice-président de la commission de l'agriculture du PE) et Mertens (Chambre d'agriculture régionale). On peut citer deux autres dirigeants agricoles, un Irlandais (M. Maher, libéral, ancien président de l'Association des agriculteurs et président de la société agricole irlandaise), et un député néerlandais (M. Tolman, PPE, vice-président de la Fédération hollandaise chrétienne des agriculteurs et des horticulteurs, membre du conseil des organisations d'exploitants agricoles).

Les employeurs sont plus difficiles à détecter d'après la classification officielle du PE. En effet, les employeurs peuvent fort bien figurer dans la catégorie des cadres (env. 12 %) ou des juristes (env. 15 %), dans celle des ingénieurs (3 %) ou des commerçants (2 %), mais la grande inconnue demeure la catégorie indéfinie des « autres » qui représente un peu moins d'un tiers des députés européens. Dans ces conditions, une analyse quelque peu précise de la composition du PE apparaît hors de notre portée. D'autant que les catégories utilisées ne permettent pas de faire la distinction entre la formation professionnelle et la fonction remplie.¹⁰ De ce fait, nous nous limiterons à quelques exemples qui illustrent de manière partielle la présence des intérêts d'employeurs, qui ont été classés en trois groupes :

— *Le secteur bancaire et financier* est particulièrement bien représenté par les députés conservateurs britanniques : MM. Balfour (directeur de l'European Banking Co. Ltd.), Dalziel (dirigeant de la banque commerciale), Douro (ancien directeur de la Deltel Banking Corp. Ltd.), Hopper (directeur de banque commerciale), Vanneck (membre du Stock Exchange de Londres), auxquels on pourrait

¹⁰ Il serait souhaitable qu'à l'avenir un questionnaire plus complet et précis soit utilisé par le PE.

ajouter M. Purvis (*ex* cadre de la City Bank et directeur de Brighton Frams Ltd.). M. Nicolson mérite une mention spéciale car, mise à part son activité financière (membre du conseil d'administration de la Banque de Montréal), il est également industriel et membre de la direction de la « Confederation of British Industries » (CBI). Trois députés italiens du groupe PPE ont aussi des responsabilités dans ce secteur, mais au niveau régional : MM. Giavazzi (président du Credito Bergamasco), Giunmarra (ancien président de la Caisse centrale d'épargne des provinces italiennes) et Lima (vice-président du Banco de Sicilia). Un député belge du PPE, M. Herman (*ex*-directeur de la Société Nationale d'Investissements) et un député luxembourgeois, M. Hamilius (président du conseil d'administration d'une banque) se rangent également dans ce secteur.

— Parmi les *responsables des organisations patronales* britanniques, nous trouvons, à part M. Nicolson déjà cité, deux autres membres du groupe conservateur : M. Normanton (dirigeant du CBI, président du BTEA, vice-président de la Fédération textile internationale) et M. Harmar-Nicholls, président de la Fédération des grossistes et distributeurs industriels). Deux députés libéraux italiens appartiennent à la Confindustria : M. Visentini (*ex*-vice-président, président d'Olivetti, membre de la présidence de l'IRI) et M. Pininfarina (membre du conseil, président de l'Union des industriels de Turin, président de Pininfarina, membre du Conseil d'administration de Ferrari). Deux députés libéraux néerlandais exercent aussi des responsabilités dans ce domaine : M. Geurtsen (*ex*-membre de la Commission ordinaire de l'Union royale des chefs d'entreprises) et M. Louwes (vice-président de l'Union du Sucre). On peut y ajouter M. Jonker, Néerlandais, mais membre du PPE, conseiller du VNO (association des employeurs). Parmi les experts des organisations patronales, on trouve également la libérale danoise Mme. T. Nielsen (T.), de la Confédération danoise des employeurs. Le secteur des PME et de l'artisanat est particulièrement important dans le groupe PPE. On y trouve l'Italien M. Modiano (vice-président de la Confindustria, président national de la petite industrie, président de la fédération internationale des PME); l'Allemand M. Müller-Hermann (président de l'Association centrale des concessionnaires d'industries automobiles) et son compatriote M. Schinter (président de l'Union centrale de l'artisanat allemand, de la Chambre de l'artisanat allemand, de l'Union fédérale des organisations professionnelles, et de la Fédération internationale de l'artisanat); le Néerlandais M. Notenboom (*ex*-secrétaire-général adjoint

de l'Union hollandaise catholique des commerçants); le Danois M. Nyborg (*ex-président* de l'Association danoise des commerçants de jouets, membre de la Fédération européenne des détaillants de jouets); ainsi que le Français M. Remilly (président de la Confédération nationale des distributeurs de tabac, vice-président de la Confédération internationale des débiteurs de tabac, vice-président de l'Union internationale des diffuseurs de presse). Dans le groupe socialiste, l'Allemand M. Wagner est président de l'Union des commerçants de la Sarre.

— Parmi les *dirigeants d'organisations de travailleurs ou de syndicats*, il faut distinguer ceux des organisations laïques et ceux des organisations chrétiennes. Parmi les premières, on doit noter la présence de la CISL italienne, à travers Mme Baduel Glorioso (communiste, *ex-membre* du bureau des études) et de M. Macario (PPE, *ex-secrétaire-général* et vice-président de la CES et de la CISL internationale). Également italien, M. Bonaccini, du groupe communiste (*ex-secrétaire-général* de la CGIL-Lombardie, Confédération européenne des travailleurs du commerce). Parmi les britanniques, seul M. Gaborn, socialiste, mentionne son appartenance au TUC (Sheffield), de même qu'un seul Irlandais, M. O'Leary, socialiste, *ex-fonctionnaire* de l'Irish TUC. Le DGB allemand est représenté par MM. Vetter (président), Peters (secrétaire du secteur "formation" du syndicat des mineurs et des industriels sidérurgiques) et Schmitt (syndicaliste local), tous trois du groupe socialiste. Également socialiste est le belge M. Vernimmen (*ex-secrétaire* du syndicat de l'industrie alimentaire). Finalement, la CFDT est présente à travers M. Moreau, socialiste, *ex-secrétaire national* chargé du secteur politique de sa commission exécutive.

Tous les membres des organisations de travailleurs d'orientation chrétienne siègent sur les bancs du groupe PPE. Tel est le cas de l'Italien M. Bersani (vice-président de l'ACLI); des Belges M. Vandewiele (*ex-secrétaire-général* de l'ACW) et M. Michel (président du Mouvement Chrétien ouvrier); des Néerlandais M. Van der Gun (secrétaire national du NKV) et Vergeer (*ex-président* de l'Association des techniciens et chimistes catholiques, membre du bureau de coordination des syndicats catholiques). L'ÖTV allemande est représentée par trois députés: MM. Horman (vice-président), Katzer (président de l'Union européenne des travailleurs DC, vice-président du PE) et Nordlohne (décédé). À ces syndicalistes, on pourrait ajouter M. Calvez, français, *ex-délégué national* de la Confédération nationale des Cadres.

4. Accès et moyens d'influence

Ces exemples de membres du PE donnent une idée du degré de pénétration des intérêts au sein du PE mais aussi des accès dont peuvent disposer des groupes d'intérêts auprès du PE. En effet, selon une règle pratique, les groupes d'intérêt s'adressent tout naturellement à ceux parmi les parlementaires qui leur sont les plus proches à savoir en priorité aux députés qui conservent ou ont exercé auparavant des fonctions dans une organisation professionnelle, ceux qui sont membres ou proches d'une organisation. Bien que les représentants élus soient censés défendre les intérêts de leurs électeurs selon leur propre conscience, en réalité nous avons pu constater à la suite de nombreuses études que leurs fonctions dans des organisations syndicales, leurs expériences et leurs attaches sont des facteurs qui expliquent une large part de leur comportement parlementaire. De toute évidence, les parlementaires dont nous avons proposé un échantillon ci-dessus, constituent des accès privilégiés sinon des porte-parole de divers intérêts socio-économiques. Ce sont eux aussi qui forment la cible privilégiée des pressions que les différents groupes d'intérêt cherchent à exercer sur le PE. Ces pressions prennent diverses formes: rapports et études que les groupes d'intérêt, voire les grandes entreprises, transmettent aux institutions communautaires et en particulier au PE; prises de positions et messages multiples.

Ainsi, par exemple, on se souvient qu'à la suite d'une résolution adoptée le 13 octobre 1981 demandant « la mise en place à l'échelon de la Communauté d'un cadre de réglementation contraignant », une vingtaine de multinationales américaines ont lancé une offensive contre des projets européens susceptibles de remettre en question leur politique d'investissement.¹¹ Le texte de la résolution vise notamment l'accroissement de l'information du personnel et de la transparence des transferts des bénéfiques ainsi que la surveillance des fusions. Parmi les sociétés américaines engagées dans cette contre-offensive figurent International Harvester, Union Carbide, General Motors, Ford, Exxon, Kodak, Procter and Gamble, Goodyear, I.B.M., I.T.T. Selon M. Bart Fisher, avocat chargé de défendre leur cause, « le marché européen avec ses 271 millions de consommateurs est, certes, tentant, mais les entreprises américaines, qui détiennent la moitié du capital industriel de la Commu-

¹¹ *Le Monde*, du 28 octobre 1981.

nauté, soit 80 milliards de dollars, ne sont pas dépourvues de moyens de pression ». La meilleure réplique est la menace de retirer les investissements. Par ailleurs, le *lobbying* des entreprises européennes qui peuvent être concernées a été mobilisé. Parallèlement, trois projets de lois ont été déposés au Congrès, destinés à permettre au Président de répondre aux pratiques étrangères qui établissent une discrimination injuste contre les investissements américains et protègent le droit au secret des entreprises américaines. Selon M. Fisher, aucun gouvernement de la Communauté n'a encore été officiellement approché dans cette affaire, mais le sujet aurait été abordé ces six derniers mois au cours de plusieurs conversations privées au niveau bilatéral.

Cet exemple illustre quelques moyens de pression qui sont utilisés par les groupes d'intérêt et des entreprises. Mais il n'épuise pas la gamme complète qui comprend non seulement les contacts personnels mais aussi la mobilisation de l'opinion publique et le recours aux manifestations voire aux actes de désobéissance civile. Parmi ces moyens, dont la plupart visent à faire échanger les informations, à nouer le dialogue entre l'institution et les principaux intéressés et, partant, à s'influencer mutuellement, figurent en bonne place les auditions. Face à cette pratique développée par la Commission sous la forme de réunions d'experts et de représentants d'organisations professionnelles, le PE a cherché à obtenir information et appui auprès des forces socio-économiques. Au cours de la période 1967-1975, le PE a organisé 17 auditions, dont 5 ont été publiques.¹² Cette méthode a été largement appliquée par le Parlement élu. Ainsi, rien qu'en 1981, le PE a procédé à 16 auditions, dont 11 auditions publiques et 5 auditions d'experts.¹³ Elles ont réuni notamment des pêcheurs européens, des travailleurs des entreprises multinationales ainsi que des représentants des intérêts concernés par l'accord multifibre et les prix agricoles.

III. DEUX EXEMPLES: LES PRIX AGRICOLES ET LA DIRECTIVE VREDELING

Les deux cas qui sont passés rapidement en revue, illustrent la façon dont les groupes d'intérêt cherchent à influencer par l'intermédiaire

¹² D. Sidjanski, « Auditions au Parlement européen: expérience et avenir », *Res Publica* (Bruxelles), vol. 18, 1976, n° 1, pp. 5-32.

¹³ PE, *Une Assemblée en pleine évolution*, op. cit., p. 165.

du PE les prix agricoles en 1983 et la directive sur l'information et la consultation des travailleurs des entreprises à structure complexe, en particulier transnationale, en 1982. De ce fait, il ne s'agira que d'un éclairage partiel de ce processus au cours duquel le rôle principal est dévolu à la Commission et au Conseil.

1. Fixation des prix agricoles en 1983

Comme de coutume, ce processus suit deux cours: un, officiel, à travers la Commission et sa proposition (qui préconisait une hausse des prix moyenne en monnaie nationale de 5,5 % pour la campagne 1983/1984); un deuxième, officieux, qui commence au plan national par les demandes exprimées par les diverses organisations d'agriculteurs. Ces demandes ont une double destination, les gouvernements nationaux et le COPA: les premiers enregistrent ou arbitrent ces demandes, souvent par ailleurs agrégées par les soins des organisations agricoles centrales, et assurent la défense au Conseil; le COPA, de son côté, procède à une agrégation des demandes nationales au niveau communautaire afin d'aboutir à une position commune des organisations agricoles nationales sur l'augmentation des prix communs. Ces deux processus se suivent dans le temps dans la mesure où le COPA a pour but de peser sur l'élaboration des propositions dès le début du processus officiel engagé par la Commission. À titre d'exemple dans notre cas, la FNSEA intéressée au premier chef en tant que principale organisation centrale des agriculteurs français a demandé une augmentation plus substantielle que les 8 % fixés par le gouvernement français contre lequel vont s'élever les gouvernements allemand et anglais. Afin d'accroître leurs pressions, les paysans français vont organiser, le plus souvent en collaboration avec le COPA et leurs confrères d'autres pays, des manifestations visant à attirer l'attention des media et de l'opinion publique et à peser sur la décision finale du Conseil. Mais avant d'arrêter les prix, le Conseil demande les avis du Parlement européen et du Comité économique et social.

La Commission ayant défini une hausse moyenne de 5,5 % en regard de l'augmentation de 7 % avancée par le COPA, il est prévisible que le COPA s'efforcera de rattraper cette différence en cherchant à influencer sur les avis du PE et du CES. Son influence s'exerce d'abord au sein de la commission de l'agriculture du PE, où plus d'un tiers des parlementaires appartiennent aux milieux agricoles quand ils ne remplissent pas des fonctions dirigeantes dans les orga-

nisations agricoles.¹⁴ Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que le rapport présenté par M. Mouchel (DEP) au nom de la commission soit favorable à la thèse des agriculteurs : le rapporteur a proposé au PE de fixer le minimum d'augmentation des prix à 7 %, ainsi que de se prononcer en faveur de la suppression des montants compensatoires négatifs et, dès que possible, des MCM positifs. Cette conclusion s'est heurtée à l'opposition de la commission des budgets qui a soutenu la proposition de la Commission.

Lors du débat en séance plénière en mars 1983, une majorité s'est dégagée en faveur de l'avis de la commission de l'agriculture. Plusieurs observations peuvent être faites au sujet de ces débats : au cours de la séance du 7 mars 1983, nous avons recensé 25 interventions : 13 favorables au rapport Mouchel et 12 à la proposition de la Commission ; 13 sur 25 intervenants sont membres de la commission de l'agriculture qui avait adopté le rapport Mouchel (augmentation de 7 %) : 10 parmi ces 13 intervenants membres de la CA ont apporté leur appui à cet avis en plénière, et 3 se sont prononcés en faveur de la proposition de la Commission.

Quant aux groupes politiques, les socialistes, par la voix de leur porte-parole, ont apporté leur soutien à la proposition de la Commission, à l'exception des socialistes français et italiens. Les démocrates européens anglais ont adopté la même position. En revanche, les députés DEP (français et irlandais), les députés communistes et apparentés, les députés libéraux ainsi qu'une forte majorité des membres du PPE se sont prononcés en faveur du rapport Mouchel et l'accroissement de 7 % ; une minorité des députés PPE a tenu à marquer son désaccord par la voix de M. Notenboom (Néerlandais, KVP/CDA), alors que son compatriote M. Tolman (CDA), membre de la commission de l'agriculture, s'est déclaré solidaire de la majorité de la commission et du groupe politique PPE. Faut-il rappeler que celui-ci est vice-président de la Fédération hollandaise chrétienne des agriculteurs et horticulteurs et membre du Conseil des organisations d'exploitants agricoles, tandis que celui-là appartient au parti catholique populaire (une des composantes de la CDA) et est membre de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire ? Or, nous l'avons constaté, la majorité des

¹⁴ Sur 45 membres de la commission de l'agriculture, 17 ont des fonctions ou des liens étroits avec les organisations agricoles. Exemples : MM. Colleselli, Delatte et Früh, vice-présidents de la commission, ainsi que MM. Diana, Kirk, Maffre-Baugé, Maher, Mme Martin, MM. Provan, Tolman, Vitale etc.

membres de la commission de l'agriculture était en faveur de la hausse de 7 %, par opposition à la majorité de la commission des budgets qui, elle, appuyait la thèse de la Commission.

En conclusion de ce bref aperçu du rôle des groupes d'intérêts en relation avec la fixation des prix, il nous semble significatif de reproduire des extraits de l'intervention de M. Woltjer, porte-parole du groupe socialiste et membre de la commission de l'agriculture :

« Si nous examinons encore une fois les débats des quatre dernières années, nous arrivons à la conclusion intéressante que l'on peut parler d'un cercle vicieux évident. Si, en 1980, les attentes étaient particulièrement sombres, en 1981 et en 1982, le soleil brille apparemment de nouveau. La Commission déclare promptement qu'elle a su maîtriser les dépenses agricoles, le Parlement se soucie à nouveau des besoins de ses électeurs « verts » et le Conseil augmente les prix de 10 % au début de 1982. La nécessité de revoir la PAC n'est plus que parole à ce moment.

Instructive est aussi l'évolution des débats au Parlement européen. Tout de suite après le rejet du budget en 1979, le Parlement s'était prononcé, à travers le rapport Delatte, en faveur de la maîtrise des productions excédentaires. Il entendait lui accorder toute priorité et il refusait dès lors de se prononcer sur quelque hausse de prix que ce soit.

Les organisations agricoles réagirent avec rage. La maîtrise de la production était — et est — bien la dernière chose de laquelle on puisse parler avec elles. Seule la foi en des temps meilleurs pouvait, selon elle, nous maintenir dans la bonne voie. Même les pétrodollars seraient un jour convertis en lait et en miel. C'est tout ce qu'elles attendaient. Les divergences en leur sein ne laissaient d'ailleurs guère de marge de manœuvre.

En 1981, de grandes manifestations furent organisées. Les agriculteurs quittèrent leurs exploitations parce qu'ils voyaient que leurs revenus étaient de plus en plus attaqués à cause de la politique de contrôle des prix. Cette politique était, en effet, le seul compromis auquel put aboutir le Conseil. Les efforts de M. Gundelach pour axer la politique des prix davantage sur les revenus et proposer un prélèvement sur la récolte des productions excédentaires furent dédaigneusement réduits à néant par les manifestants.

Effrayés par ces réactions violentes, les collègues du PPE, du Groupe libéral, du Groupe DEP convinrent ensuite de soutenir une hausse commune des prix. La question de savoir pourquoi les Communistes français n'ont pas été associés à ces consultations reste pour moi une

Les syndicats ont souligné l'importance du caractère « contraignant » de la réglementation et ont proposé quelques améliorations, dont l'introduction d'un droit général de question et l'obligation de créer une représentation des intérêts, représentative de tous les travailleurs de la société-mère et de ses sociétés filiales dans les pays de la CE.¹⁹ Le Comité exécutif de la CES constate que l'UNICE et ses affiliés s'efforcent de bloquer le projet de directive ou de le renvoyer aux calendes grecques en prolongeant sans fin les discussions, en demandant des examens et travaux approfondis et en multipliant les renvois d'une institution à l'autre. Selon le Comité exécutif, la composition politique des organes de la CE, en particulier du Conseil des Ministres, pourrait être profitable à cette tactique. Afin d'apporter son soutien au projet de directive, le Comité exécutif a décidé d'organiser une campagne d'information en mobilisant les organisations membres, les comités syndicaux concernés ainsi que le Secrétariat de la CES; il a mis sur pied un groupe *ad hoc* chargé de coordonner avec le Secrétariat la poursuite des efforts à l'échelle européenne et nationale et de formuler les propositions d'améliorations. Afin de « lutter de façon plus offensive pour les droits des travailleurs », les confédérations nationales organisent des manifestations, tables rondes, etc.

L'opposition de l'UNICE porte principalement sur les points suivants:²⁰

- 1. un nombre considérable d'entreprises moyennes et petites seront affectées par cette directive: selon les statistiques de 1975, 46.644 entreprises emploient plus de 100 personnes dans la CE, dont la grande majorité sont à dimension nationale;
- 2. les exigences du secret professionnel, dont la protection efficace n'est pas assurée par la directive, dont les mesures sont jugées totalement inadéquates;
- 3. le *by pass* que prévoit le projet aboutit à priver les dirigeants des filiales de leurs responsabilités en permettant aux travailleurs de s'adresser au « centre de décision », soit à la maison-mère;

¹⁹ CES, Décision du Comité exécutif, du 4 décembre 1980.

²⁰ UNICE, *Proposal for a Directive on Employee Information and Consultation*, 8 Novembre 1981.

— 4. l'obligation de la consultation en vue de parvenir à un accord menace de paralysier le processus de décision ou l'application des décisions adoptées par la direction.

Ce sont là quelques exemples de critiques fondamentales que l'UNICE et le patronat européen adressent au projet de directive.

Au cours du débat et de la lutte d'influences auxquels a donné lieu le projet de directive, les organisations et milieux intéressés ont eu recours à toutes sortes de tactiques allant des mesures dilatoires jusqu'aux menaces. Ainsi, les milieux d'affaires européens et américains ayant affirmé qu'ils réviseraient leurs projets d'investissements si une obligation d'informer les travailleurs des décisions stratégiques des entreprises et de tenir compte de leur avis était imposée dans la Communauté, et les syndicats modérés de la CES ayant répondu qu'ils remettraient en cause leur soutien aux institutions européennes en cas de recul sur ce point, on s'attendait certes à un débat passionné au Parlement, surtout dans le contexte économique, social et politique du moment.²¹

Des organisations, groupes d'intérêt et entreprises multiples ont apporté leur soutien à ces propositions. Ainsi, par exemple, une filiale française d'une multinationale américaine a adressé une lettre au président du PE afin d'attirer son attention sur les dangers que présente cette proposition et les obligations qu'elle impose. Ces obligations pourraient d'après elle faire perdre à leur usine en France son autonomie et sa liberté de décision. En effet, la section II implique que l'une des filiales ait des droits sur une autre filiale moins importante. Elles seraient un obstacle au processus de décision global et rendraient virtuellement impossible d'entreprendre des actions dans lesquelles des décisions rapides sont impératives. Des informations confidentielles seraient inévitablement divulguées alors que les décisions seraient encore en discussion, ce qui aurait pour effet, dans certains cas, que des partenaires industriels renonceraient à des transactions projetées et, dans d'autres cas, de donner à des concurrents la possibilité de prendre à temps des contre-mesures qui seraient préjudiciables. À l'entreprise en question, l'adoption de la directive Vredeling entraînerait, toujours d'après cette filiale, une dégradation du climat économique et des affaires à l'intérieur de la CEE. La compétitivité et la profitabilité des entre-

²¹ P. Merciai, *Réexamen de la proposition Vredeling au Parlement européen*, IUEE, 1982, document inédit, p. 1.

prises ayant des opérations dans la Communauté seraient affaiblies et deviendraient plus difficiles si les conditions économiques nécessitaient des restructurations. Les sociétés pourraient, pour ces différentes raisons, devenir beaucoup plus prudentes en matière de nouveaux investissements ou d'expansion dans les pays membres, au détriment du niveau de chômage déjà trop important dans le Marché commun.

Dans un autre cas, le groupement des caisses d'épargne de la CE estime « impératif de tenir compte de la situation particulière des établissements de crédit ». ²² En conclusion de leur avis, « les Caisses d'épargne de la CEE souhaitent que la Commission des CE amende sa proposition en tenant compte, d'une part, de la situation particulière du secteur du crédit et, d'autre part, de l'inopportunité de certaines dispositions et obligations de la proposition. Certaines organisations membres en effet sont en principe opposées à toute directive en cette matière ». ²³

La commission des affaires sociales et de l'emploi du PE a organisé une audition sur la proposition de la Commission, le 21 octobre 1981. Bien qu'un accord de principe soit apparu au sujet de l'importance d'informer et de consulter les travailleurs à propos des questions qui ont des effets majeurs sur leurs activités, cet échange, loin de dégager un consensus, a mis en relief les points de vue divergents concernant les objectifs et les solutions proposées. À titre d'exemple, l'UNICE en a été confirmée dans sa conviction que les principes de base sur lesquels la Commission a bâti ses propositions doivent être examinés de manière approfondie. Par ailleurs, son Secrétaire-général considère, dans sa lettre au Président de la commission des affaires sociales et de l'emploi qu'il n'est pas surprenant qu'au lieu de jeter un pont d'entente entre les partenaires sociaux, le projet de la Commission a produit des effets inverses en raison de sa mauvaise conception. ²⁴ En conclusion, il exprime l'espoir que la commission parlementaire et le PE seront en mesure de préparer le terrain pour la reprise des consultations sérieuses avec la Commission. De telles consultations, appuyées par les recommandations du PE, fourniraient l'occasion d'un examen approfondi des problèmes et de l'opportunité d'une solution par voie de directive. Au fond,

²² *Avis sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe*, Bruxelles, le 29 avril 1982, p. 2.

²³ *Ibid.*

²⁴ Lettre du 6 novembre 1981 du Secrétaire général de l'UNICE.

l'UNICE remet en question l'utilité et l'opportunité mêmes de la directive, et demande leur réexamen au cours de nouvelles consultations.

Dans l'annexe de cette lettre, l'UNICE cherche à identifier les problèmes-clés qui lui semblent d'un intérêt particulier pour la commission des affaires sociales et de l'emploi : un nombre considérable d'entreprises, soit 46.644 de plus de 100 employés, seront affectées par la directive; des instruments qui existent déjà sur les plans communautaire et international devraient être étudiés en profondeur (en particulier, le code de conduite de l'OCDE); l'exigence du secret professionnel (et l'inefficacité des mesures de sauvegarde telles qu'elles ont été proposées par la Commission); la possibilité de *pass by* qui tend à accréditer la fausse idée selon laquelle les principales décisions ne se prennent pas au niveau local des succursales mais par le pouvoir central de l'entreprise-mère (idée par surcroît contredite par la tendance actuelle à la décentralisation); quant à l'obligation de consulter et de parvenir à un accord, elle risque de conduire à la paralysie du processus décisionnel dans les entreprises concernées. Quelle que soit la validité des arguments invoqués, l'UNICE vise à déployer une tactique dilatoire et à atténuer, sinon à neutraliser, les effets de la directive.

Cette position ne diffère pas de celle du groupe I des employeurs au Comité Économique et Social. L'avis du CES approuvant l'objectif et l'essentiel du contenu de la directive a été adopté par 79 voix contre 61 et 11 abstentions, le 27 janvier 1982. ²⁵ À cette occasion, les 45 membres du groupe I des employeurs qui ont voté contre l'avis ont présenté leur déclaration minoritaire: ils estiment qu'il faut laisser cette matière aux pratiques et législations de chaque État membre, l'harmonisation ne s'imposant pas de manière convaincante. « La raison essentielle pour laquelle le groupe I n'approuve pas la directive tient à la difficulté et au manque d'à-propos de vouloir inscrire tous les types de rapports entre partenaires sociaux dans la Communauté dans un seul et même cadre, compte tenu des différences actuelles. Le groupe I estime également que la directive proposée présente, dans nombre de ses dispositions particulières, des insuffisances graves. » ²⁶

En conclusion, « le groupe I estime que le Conseil devrait demander à la Commission de retirer son actuelle proposition de directive et

²⁵ *JOCE*, n° C 77/7-11, du 29 mars 1982.

²⁶ *Ibid.*, n° C 77/15 et 16.

de procéder à de nouvelles consultations avec les partenaires sociaux et avec les États membres. Ces consultations auraient pour but de déterminer si, en ce qui concerne certains points particuliers, l'adoption d'une directive communautaire est souhaitable et, dans l'affirmative, quelle forme il conviendrait de lui donner ». À la suite de l'adoption de l'avis du CES, l'UNICE et les représentants des patronats européens ont concentré tous leurs efforts sur le PE, considéré comme le dernier recours permettant d'infléchir le processus avant son stade final au Conseil.

Les débats du PE se sont déroulés à partir des rapports des trois commissions. En présentant le rapport central de la commission des affaires sociales et de l'emploi, M. Spencer (Conservateur britannique) a mis en relief deux aspects importants en déclarant : 1° « Je reste convaincu qu'il est possible de formuler, à partir des 284 amendements qui ont été déposés, une nouvelle version, applicable, positive et je dirais même élégante de la proposition Vredeling. Je pense aussi que ce Parlement est capable de décisions cohérentes et justes quand la situation l'exige. Voilà, pour notre Parlement, une occasion de faire ses preuves. » Et 2° : Ayant exprimé l'espoir que les amendements seront incorporés dans la proposition de la Commission, M. Spencer a fait référence à la pression que le Parlement peut exercer : « Je tiens à vous faire savoir que j'ai l'intention, si la Commission refuse ces amendements, de demander l'appui du Parlement pour user des prérogatives qui nous ont été accordées par la Cour dans le cadre de l'affaire de l'*Isoglucose* et qui font partie désormais de notre règlement. »²⁷

M. Vetter (Socialiste allemand) a présenté le rapport au nom de la commission juridique, adopté par 13 voix contre 5, le 28 janvier 1983. Il met l'accent notamment sur les disparités législatives et leur incidence sur le fonctionnement du Marché Commun; sur la nécessité de concordance avec les autres directives à caractère social; ainsi que sur la convenance que les représentants de travailleurs soient élus suivant les principes démocratiques. Tout en recommandant à la commission des affaires sociales et de l'emploi d'examiner, en tenant compte de son avis, l'opportunité et l'applicabilité des dispositions de la proposition de directive, il se félicite en principe de la proposition de la Commission. Cette formule de com-

²⁷ *Débats du PE*, n° 1-288/20, du 1^{er} mars 1982. Le 27 mai 1982, la commission a adopté la proposition de résolution par 18 voix contre 5 et une abstention (Rapport Spencer du 14 juin 1982, *Doc. PE*, n° 1-324/82/A).

promis reflète le partage des opinions parmi les membres de la commission juridique.²⁸

Le rapport de la commission économique et monétaire a été introduit par M. von Bismarck (PPE, Allemand), qui a rappelé que la commission était unanime à estimer que cette proposition vise la réalisation d'un objectif social fondamental de l'économie de marché. Cependant, les moyens à employer ont soulevé des objections au sein de la commission.²⁹

Par la suite, les porte-parole des groupes politiques et quelques députés sont intervenus dans les débats pour exprimer la position de leur groupe ou leurs opinions individuelles. Voici un échantillon de la répartition des positions des groupes et quelques exemples d'interventions individuelles :

a. Après avoir rapporté au nom de la commission juridique, M. Vetter a exprimé dans la même intervention, mais cette fois en tant que porte-parole du groupe socialiste, l'appui de celui-ci à la proposition de directive formulée par la Commission. Bien que cette proposition ne réponde que de manière très insuffisante aux attentes des Socialistes, elle constitue néanmoins, de l'avis de son groupe, un progrès modeste mais très important, car elle montre la voie dans laquelle la Communauté doit s'engager.³⁰

b. Le porte-parole du groupe PPE, Mme. Maij-Weggen (CDA, Néerlandaise), a affirmé tout d'abord que cette proposition de directive « se situe dans le droit fil d'un des points particulièrement importants du programme électoral des Démocrates-chrétiens, à savoir la réglementation de l'information, la consultation et la cogestion au niveau européen. C'est pourquoi nous sommes heureux de compter parmi les signataires de ce document, non seulement l'ancien commissaire socialiste Vredeling, mais aussi le démocrate-chrétien Davignon ». ³¹ Cette attitude positive n'exclut pas cependant des critiques, qui portent sur les cinq points suivants :

i) Le groupe PPE estime que la directive ne devrait pas s'appliquer aux petites et moyennes entreprises. D'autant que la liste des doléances qu'il a reçue de la part de la Confédération européenne des syndicats se rapporte essentiellement à de grandes entreprises;

²⁸ *Débats*, loc. cit., p. 21.

²⁹ *Ibid.*, p. 23. Avis adopté le 27 janvier par 15 voix contre 9.

³⁰ *Débats*, p. 22.

³¹ *Ibid.*, p. 32.

ii) Les démocrates-chrétiens sont d'avis qu'« il est préférable, contrairement à la proposition initiale de la Commission, de prévoir l'obligation de fournir des informations globales annuellement et non pas une fois par semestre ».³²

iii) « La consultation [des travailleurs] doit avoir lieu avant la prise de décision et doit porter sur les conséquences à prévoir pour les travailleurs. L'amendement de la commission des affaires sociales et de l'emploi réaffirme cette condition, tout en précisant qu'aucune décision ne pourra être prise tant que le délai de consultation de 30 jours n'est pas écoulé. Les décisions pourront cependant être prises lorsque les consultations auront été engagées. Dans les textes allemand et anglais de l'amendement nous lisons cependant tout autre chose. Il y est dit, en effet, que la décision pourra seulement être prise lorsque l'accord aura été réalisé; c'est une grave erreur de traduction. »³³

iv) À propos de la question du *by pass*, le groupe PPE estime qu'il est juste d'offrir une solution aux travailleurs lorsque la direction locale ne respecte pas ses obligations. Il se demande si la solution proposée par la Commission est la plus efficace. Selon lui, « la commission des affaires sociales et de l'emploi a fort bien saisi toutes les faiblesses de cette construction et propose une alternative plus juste ».

v) Quant au dernier point, qui concerne le problème du secret, le groupe PPE a fait connaître à la commission des affaires sociales et de l'emploi son intention d'y apporter une amélioration au moyen d'un amendement qui ne ferait pas obligation aux entreprises de communiquer dans le rapport adressé aux travailleurs, des secrets de fabrication et des secrets commerciaux. Lorsque des informations confidentielles doivent être communiquées aux fins de l'information et de la consultation, la consultation orale est plus appropriée et dans ce cas il faut établir clairement leur caractère confidentiel.

En conclusion, le groupe, qui souhaite que le travail et le capital se sentent responsables en commun de l'économie et du bien-être, estime que la directive constitue un honnête pas dans cette direction.

³² *Ibid.*, p. 33.

³³ *Ibid.*

c. Le groupe des Démocrates européens considère, en se référant à l'opinion d'un ministre conservateur, que les arguments qui plaident en faveur d'une extension de la participation des travailleurs sont sans appel.³⁴ Les critiques n'ont pas manqué pour autant : la lourdeur de l'instrument communautaire; le fait qu'il n'a pas prévu l'élection des représentants des travailleurs au scrutin secret, ce que demande le groupe; l'absurdité du champ d'application trop large, que le groupe souhaite limiter aux entreprises comptant au moins un millier de travailleurs (à l'exemple de la directive), et à leurs filiales ayant au moins une centaine de travailleurs; l'hostilité des sociétés à l'égard d'une proposition qui les oblige à livrer leurs secrets à la concurrence; enfin, la critique la plus sévère concerne le problème essentiel du système de *by pass* et les articles 5 et 6 : « Tels que la Commission nous les présente, ces articles pourraient, selon nous, avoir des conséquences désastreuses, dont le coup porté au prestige de la direction locale ne serait pas le moindre. En sapant l'autorité de l'entreprise filiale, c'est l'ensemble de l'édifice des relations industrielles qui risquerait de s'écrouler. Aussi mon groupe préconise-t-il l'abandon pur et simple du système [du *by pass*]... Nous nous contenterons à la rigueur d'un système où la direction a au moins un droit de veto sur l'emploi du *by pass* par les représentants des travailleurs. »³⁵

d. Au nom du groupe libéral et démocratique, Mme Tove Nielsen (Venstre, Danoise) a exprimé l'opposition la plus nette à la directive, tout en affirmant que le groupe est favorable à l'information des travailleurs dans l'entreprise. En effet, le porte-parole a estimé qu'« ... il est regrettable que l'on veuille imposer un système bureaucratique et rigide à dix pays et, partant, les isoler ».³⁶ Cette mesure paralysera l'entreprise et aura pour corollaire, en chassant le capital, la disparition d'un certain nombre d'emplois et l'augmentation du nombre de chômeurs. « Nous plaçons l'entreprise dans une situation qui pourrait s'avérer extrêmement dangereuse... La meilleure solution, et la plus raisonnable, est d'inviter la Commission à retirer sa proposition et à en recommencer une nouvelle. »³⁷

e. La position du groupe des Démocrates européens de progrès est plus nuancée et ambiguë. Sur le principe de base qui a inspiré cette

³⁴ *Débats*, p. 35. Il est à relever que le ministre conservateur s'adressait à la Confédération de l'industrie britannique.

³⁵ *Débats*, p. 36.

³⁶ *Ibid.*, p. 38.

³⁷ *Ibid.*

directive, la philosophie du groupe rejoint l'optique de la Commission. En effet, pour le groupe DÉP, la participation des travailleurs est la clef de voûte d'une nouvelle organisation économique du monde libre. Le principe ainsi posé ne souffre aucune discussion, mais les difficultés apparaissent lorsque l'on passe au plan des applications. Et le porte-parole d'ajouter: « On peut légitimement n'avoir aucune tendresse particulière pour les multinationales et être en même temps très circonspect sur la directive Vredeling, même amendée par le travail des commissions et de notre Parlement. »³⁸ De toute manière, un tel instrument devrait prendre place dans une politique industrielle commune, que le groupe appelle de ses vœux depuis longtemps.

f. De son côté, le groupe des Non Inscrits a déclaré appuyer la plupart des amendements de la commission des affaires sociales et de l'emploi, ceux qui, par exemple, traitent de la fréquence des informations à fournir, à savoir une fois par an au lieu de tous les semestres. « Nous appuyons de même l'élargissement de l'information qui est une bonne compensation, à notre avis, de l'élargissement de la fréquence réduite. Nous voulons avant tout fixer à 100 travailleurs la taille des entreprises filiales, étant donné qu'une grande partie des petites et moyennes entreprises, occupant 50 travailleurs, seront touchées par la présente directive. »³⁹

g. Le porte-parole du groupe communiste et apparentés a commencé par rendre hommage à la loyauté du rapporteur Spencer, d'autant qu'au cours de cette session, les députés ont été soumis à une pression particulière voire « menaçante » de la part des sociétés multinationales et d'autres groupes d'intérêt. Entre la défense des droits des travailleurs et de la démocratie et les prétentions des sociétés multinationales, « pour notre part et au nom des travailleurs italiens qui nous ont chargé de les représenter, et de la Confédération européenne des syndicats, nous avons fait notre choix ». ⁴⁰

Ainsi qu'il ressort clairement de cette dernière déclaration, les groupes d'intérêt ont été constamment présents lors de ces débats, servant en quelque sorte de points de référence. De plus, ils ont exercé « une pression sans précédent » sur les parlementaires, ainsi qu'en témoignent plusieurs interventions dont celle de M. Peters (Socialiste allemand). Par surcroît, il distingue, dans son commen-

³⁸ *Ibid.*, p. 39.

³⁹ *Débats*, p. 40.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 37.

taire, une pression légitime, positive, visant à informer, et une pression dissimulée, visant à saper la décision du Parlement :

« Une telle activité est discernable, je tiens à y attirer l'attention dans ce contexte, dans un Mémoire que le *US-Council for International Business* a présenté le 29 avril et dans lequel nous lisons ce qui suit: *Ces efforts devraient tendre à obtenir que la minorité parlementaire qui rejette la directive Vredeling soit plus forte au moment où le Parlement votera dans le courant de cette année en séance plénière.* Et plus loin il est dit: *l'activité des lobbies devra tendre avant tout à ce qu'un certain nombre d'amendements pro-business à la proposition de directive soient présentés au cours du débat en séance publique.* J'ai le sentiment que ces exhortations n'ont pas manqué de porter leurs fruits lorsque je constate que les 50 représentants de la droite ont déposé 60 amendements en ce sens dont le contenu présente de fortes analogies. »⁴¹

À l'issue de ce débat, au mois de septembre, le Commissaire Richard a déclaré qu'il tiendrait compte des opinions exprimées tout en soulignant l'importance d'un large consensus entre les partenaires sociaux.

Au cours de sa session d'octobre 1982, le Parlement a adopté une série d'amendements à la proposition de directive et l'a renvoyée à la Commission.⁴² De la sorte, le Parlement oblige la Commission à prendre clairement position sur les amendements et à modifier sa proposition. En effet, en s'abstenant de formuler son avis, le Parlement fait planer la menace de blocage du processus de décision. C'est bien là son intention, ainsi que l'a précisé sans embages M. Spencer. Dès novembre, le Commissaire Richard annonçait au Parlement que la Commission modifiait sa proposition dans le sens des amendements du Parlement: la proposition modifiée était de fait proche du texte amendé par le Parlement. Ce n'est qu'en décembre 1982 que le Parlement adoptait son avis, mettant fin à la procédure de consultation.⁴³

Ce cas est particulièrement éclairant, qui a mis aux prises les partenaires sociaux et a mobilisé en particulier les groupes d'intérêt, les syndicats et les multinationales, tout en provoquant des oppositions entre groupes politiques et des clivages à l'intérieur même de certains d'entre eux. De plus, il a suscité des pressions sans précédent.

⁴¹ *Débats*, p. 49.

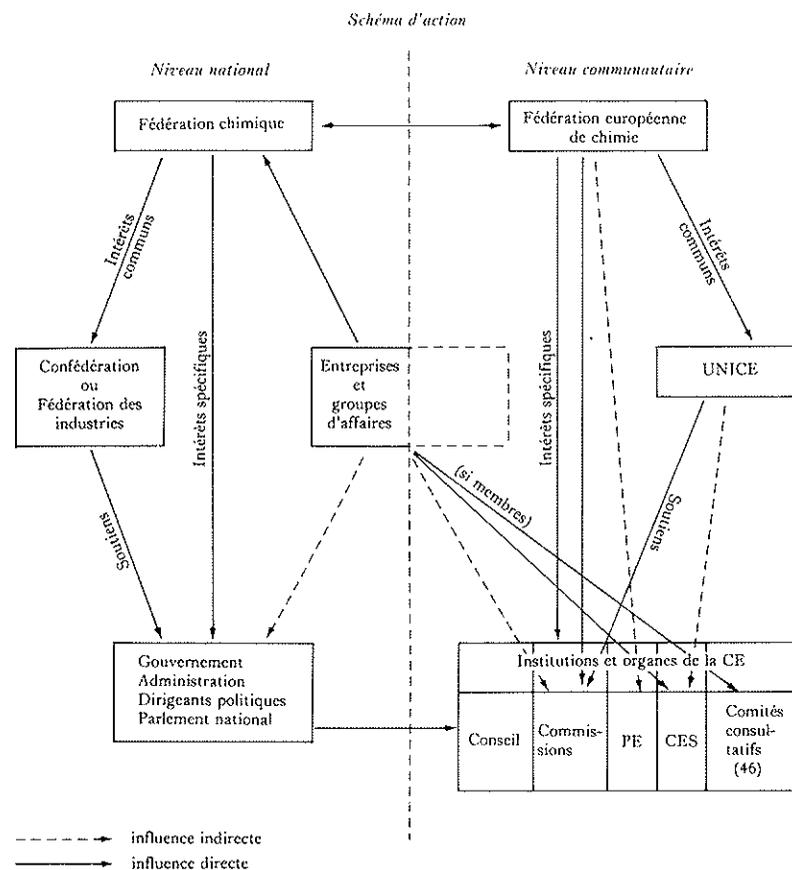
⁴² *Ibid.*, p. 89.

Certes, ce cas ne peut pas revêtir une signification générale et donner lieu à une conclusion d'ensemble sur le rôle des groupes d'intérêt auprès et à l'intérieur du Parlement européen. Mais il constitue un puissant révélateur de certains aspects du processus de décision et d'influence dans la Communauté européenne ainsi que du rôle actuel et potentiel du Parlement.

Cependant, la phase du processus qui a été analysée ne met pas un point final à l'élaboration de la décision. De fait, à la différence des systèmes nationaux, le Parlement européen n'a pas le dernier mot : l'ultime phase décisive appartient au Conseil, qui doit arrêter le texte de la directive sur la base de la proposition présentée par la Commission. À ce stade, les groupes d'intérêt vont déployer leurs efforts au plan national en ayant recours cette fois-ci à leurs accès auprès des gouvernements qui seront appelés à prendre la décision communautaire en commun au sein du Conseil.

Suivant l'exemple de l'évolution des institutions parlementaires, le Parlement européen a réussi, par le jeu des procédures, à rendre plus efficace le processus de consultation et à donner plus de poids à son avis. En réalité, il est parvenu à renforcer son pouvoir et son autorité : il a désormais la capacité de contraindre la Commission à suivre ses avis et tenir compte de ses amendements, et à prendre pleinement ses responsabilités au cas où elle déciderait de s'écarter de son avis. Or, dans la mesure où le Parlement européen parvient à renforcer son emprise sur le processus de décision dans la Communauté, il tend à devenir plus souvent le centre d'attention et la cible des pressions des groupes d'intérêt tant nationaux qu'euro-péens.

ANNEXE



Post scriptum

Le 8 juillet 1983, la Commission a transmis au Conseil la « proposition modifiée de directive sur l'information et la consultation des travailleurs », qui a été préparée à la lumière des avis du Comité économique et social (79 voix pour, 61 contre et 11 abstentions) et du Parlement européen (161 voix pour, 61 contre et 84 abstentions), et compte tenu des consultations avec les milieux intéressés auxquelles il a été procédé en janvier et en février 1983.¹

Suivant la suggestion du CES, la Commission a simplifié la structure de la directive en fusionnant les sections II et III ainsi qu'en rendant plus dépouillé l'ancien art. 9 devenu art. 6.

Dans les considérants qui figurent dans l'exposé des motifs, la Commission se réfère constamment aux amendements proposés par le Parlement, fait qui est une preuve de l'impact produit par l'avis du Parlement sur la Commission. Sur de nombreux points, la Commission a suivi l'avis du Parlement. En voici quelques exemples : l'art. 2 (anciens art. 1, 4 et 10) tient compte de l'opinion du PE, qui a souhaité l'introduction d'un seuil de 1.000 travailleurs pour l'ensemble de l'entreprise; en outre, selon la demande du PE, chaque filiale concernée dans la Communauté devra être tenue pour responsable en cas de manquements aux obligations d'information et de consultation, lorsque l'entreprise mère est située en dehors de la Communauté. L'art. 3 a été modifié conformément à la demande du PE : l'information périodique qui devait être semestrielle devient annuelle. L'art. 4 a été amendé suivant la demande du Parlement : il a été précisé que la procédure de consultation ne concerne pas tous les travailleurs de la Communauté, mais seulement ceux directement affectés par l'exécution d'une décision. Conformément à l'avis du PE, le système de *by pass* a été supprimé et remplacé, à titre de contre-poids, par des obligations de la filiale à l'égard des travailleurs. De même, la notion du secret et de confidentialité a été étendue.

Tout au long de ses considérants, la Commission donne sa réponse aux diverses demandes du PE, même si elle considère qu'il lui est impossible de s'y conformer. Ainsi par exemple, la Commission n'a

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

pas suivi l'avis du PE qui souhaitait notamment l'introduction obligatoire dans tous les États membres d'un système d'élections directes au scrutin secret. Elle avait d'ailleurs indiqué au PE qu'elle était favorable au principe d'élections directes mais qu'elle ne pouvait ignorer les disparités actuelles entre les systèmes de relations de travail existant dans différents États membres.

Si la Commission a souvent emboîté le pas, la question reste de savoir si la décision du Conseil suivra la même voie ou, au contraire, s'en écartera.