

LE NOUVEAU VISAGE DES GROUPES D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRES*

par Dusan SIDJANSKI et Ural AYBERK

Introduction

Sous l'angle de l'observateur, le réseau de groupements européens, leurs structures, ainsi que le rassemblement de leurs dirigeants et de leurs membres, sont autant d'indicateurs de la portée réelle du pouvoir communautaire et de l'intensité de l'intégration socio-économique dans la C.E. Les groupes d'intérêt communautaires qui se sont formés parallèlement à la mise en place des institutions de la CE participent par voie de consultations à la formation de décisions communautaires¹. L'une des caractéristiques de ces groupes d'intérêt est, sans aucun doute d'une part leur institutionnalisation officielle par l'intermédiaire du Comité Economique et Social (CES) où siègent les représentants des employeurs, des travailleurs et ceux des intérêts divers; et d'autre part l'évolution du réseau consultatif constamment adapté et articulé autour de la CE. Autrement dit, le mécanisme institutionnel de la CE offre la possibilité à ce réseau de groupes d'intérêt de participer, à titre consultatif, à la prise de décisions communautaires. Cette participation institutionnalisée des groupes autonomes les a conduit tout naturellement à s'organiser, à se structurer au niveau de la CE. Les groupes d'intérêt communautaires ont longtemps gardé les mêmes traits de structures et de comportement dans la Communauté des Six².

* Ce chapitre est une version élargie d'un article paru dans la *Revue d'intégration européenne*, nos 2 et 3, 1987.

¹ Dusan Sidjanski et Ural Ayberk, «Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six», *Res Publica*, Vol. XVI, No 1/1974, pp. 33 et s.

² J. Meynaud et D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Institut de sociologie, ULB, 1970.

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

Lors de la création de nouveaux groupes très spécialisés deux séries de facteurs ont été déterminants : tout d'abord des conflits internes entre les firmes purement nationales et les grandes sociétés transnationales d'une part et les petites et moyennes entreprises (habituées à la lutte) d'autre part, ont exercé une certaine influence sur la prolifération des groupes d'intérêt spécialisés³. Les stratégies et les activités divergeantes voire opposées des uns et des autres ont souvent pour résultat de neutraliser leurs influences respectives. *De ce fait plusieurs groupes ont renoncé à l'approche concertée au sein d'une grande fédération et ont opté pour une stratégie plus individualisée et spécialisée mieux adaptée à leur intérêt professionnel.* Le second facteur déterminant est lié plus spécifiquement à l'activité du

³ «Les lobbies bruxellois», *30 jours d'Europe*, janvier 1982. «Ce sont ces conflits internes qui ont eu pour conséquence, au cours de ces dernières années, la prolifération de groupes de pression spécialisés dans un produit ou dans un secteur particulier».

groupe en question. Ainsi la création d'un groupe européen sous la forme d'un centre d'information et de contact entre les professionnels semble parfois devancer l'établissement des associations ou groupements nationaux car elle ne correspond pas aux structures nationales existantes. D'où le nécessité d'admettre statutairement l'affiliation individuelle. En d'autres termes, ce type de groupe communautaire représente la profession ou l'activité sur le plan communautaire sans s'appuyer sur les membres constitués en associations nationales. Le cas de l'association des osthéopathes déjà cité, qui n'est pas isolé est particulièrement intéressant par son développement récent : par la suite des associations ont été créées dans les pays de la CE où elles n'existaient pas. De la sorte, cette association européenne a suivi un parcours original à l'inverse du courant général. En effet, le toit a été construit couvrant l'espace communautaire avant les fondements nationaux. Le besoin de se regrouper au plan européen en l'absence même des associations nationales dans certains pays a donné lieu ultérieurement à la mise en place d'organisations membres dans ces pays où elles n'existaient pas au moment de la création de l'association européenne. Sur l'ensemble des groupes d'intérêt communautaires répertoriés par les services de la Commission qui dépasse actuellement le total de 500, plus d'un dixième portent ces caractéristiques.

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

répertoire de la Commission en 1980. En seconde partie nous avons isolé les 431⁴ groupes d'intérêts communautaires pour analyser comparativement l'évolution de leur structure, la participation des groupes nationaux. Des organisations regroupant par delà les frontières des organismes professionnels⁵ de divers pays constituent le réseau vivant d'une autre intégration qui est celle des acteurs non gouvernementaux assez souvent négligés au détriment des acteurs gouvernementaux.

I. Evolution des groupes d'intérêt communautaires

Les groupes d'intérêt communautaires créés jusqu'en 1970 portent les mêmes caractéristiques. Plus l'action de la CE touche aux secteurs d'activités économiques et plus rapidement leurs représentants, au travers des groupements nationaux s'organisent et s'articulent au niveau européen. Dans les premières années de la mise en place de la CE tant sur le plan institutionnel que sur le plan d'action communautaire, plus précisément entre 1958 et 1961 en trois ans, il a été créé plus de la moitié des groupes d'intérêt communautaires répertoriés jusqu'à 1970. Cette période cruciale du point de vue de la création des groupes s'est poursuivie par une étape où on observe un net ralentissement dans ce mouvement. Sur l'ensemble de 308 groupes figurant dans notre fichier, nous connaissons la date exacte de la création de 298 groupes dont les constitutions s'étalent de 1950 à 1970⁶. De 1970 à 1980 il a été créé presque 150 groupes. Nous savons seulement la date de création de 106 groupes. Cette période où nous observons la création de plusieurs groupes spécialisés est également très importante. Plusieurs groupes changent de statut, élargissent leur cadre géographique, parallèlement la Commission semble élargir le concept du groupe communautaire; ainsi 22 groupes ont leurs sièges sociaux en dehors des pays communautaires. Les objectifs des groupes d'intérêt communautaires peuvent nous éclairer sur ce plan.

⁴ Les 515 organisations figurant dans le répertoire des organisations professionnelles créées dans le cadre des Communautés européennes publié pour la Commission des CE par Edition Delta 1980, comprend d'une part 431 groupes d'intérêt communautaires et d'autre part des groupes d'intérêt communautaires spécialisés sans groupements nationaux et un certain nombre de groupes internationaux.

⁵ *Op. cit.*, p. XXV.

⁶ Voir le détail dans Sidjanski-Ayberk, «Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six», *Res Publica*, Vol. XVI, No 1, 1974, pp. 33 et s.

Leurs objectifs peuvent être regroupés en huit points:

1. Informer la CE des intérêts de leurs membres.
2. Informer les membres des activités de la Communauté européenne.
3. Effectuer des études, entreprendre des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique ou établir des relations avec d'autres groupements d'intérêt européens.
4. Réaliser un consensus ou parvenir à une politique commune.
5. Influencer les institutions communautaires.
6. Chercher à établir une collaboration avec d'autres groupements d'intérêt européen ayant des intérêts similaires ou connexes.
7. Favoriser l'intégration dans la CE.
8. Promouvoir le secteur d'intérêt concerné⁷.

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

L'élargissement des objectifs des groupes d'intérêt communautaires d'une part et une certaine diversification des intérêts représentés d'autre part semblent donner un *nouveau visage* aux groupes d'intérêt communautaires. Selon la conception classique de la CE, la Commission consultait et réservait la prérogative des rapports permanents aux seuls organismes constitués au niveau de la CE. En principe, la Commission ne traite pas avec les confédérations ou fédérations nationales ni avec les organisations fondées sur un plan plus vaste que la CE. Pour avoir le statut d'interlocuteur régulier, les groupes d'intérêt communautaires doivent satisfaire à deux conditions, une représentativité valable dans chaque pays (sauf pour les activités à implantation partielle) et une autonomie suffisante. Cependant, depuis quelque temps la Commission estime avoir besoin de connaître le point de vue des milieux intéressés et de bénéficier de leur expérience pour l'élaboration de ses programmes et la préparation de ses dossiers. En admettant certains groupes d'intérêt comme interlocuteur, sans qu'ils aient une représentativité suffisante dans les pays membres, la Commission les reconnaît pro-

⁷ CES des CE, secrétariat général: *Les Groupements d'intérêt européens et leurs relations avec le CES*, Ed. Delta, Bruxelles, 1980, p. 19.

fessionnellement représentatifs, donc *d'utilités communautaires*. Ainsi, ils acquièrent une respectabilité tant à l'égard de leurs membres que de leur environnement. Un tel élargissement du concept de groupes communautaires a une influence certaine sur la création de plusieurs groupes spécialisés dès 1978, sans que ceux-ci s'assurent une représentativité nationale dans les pays membres. Parmi les groupes communautaires créés après cette date presque la moitié admettent une affiliation individuelle (firme ou personnel). Par ailleurs presque autant de groupes admis comme communautaires ont un cadre géographique plus large que la CE. Ces deux tendances n'ont pas été inédites dans la pratique communautaire, mais elles ont pris depuis une telle ampleur qu'elles nous apparaissent comme un tournant dans la stratégie de la Commission à l'égard des groupes d'intérêt communautaires⁸.

Le développement des organisations coopératives européennes illustre un exemple de créations sectorielles qui précèdent la formation de deux organisations horizontales de coordination. Les organisations coopératives, mutualistes et associatives dans la CE regroupent des coopérateurs qui représentent 45% de la population active de l'Europe des 12: les maximums au Portugal avec 69,5% et en France avec 64,3% en regard des minimums au Luxembourg (19,2%), en Grèce (20,5%), en Belgique (27,1%) et en Espagne (27,9%)⁹. Dès 1957, huit secteurs coopératifs se sont organisés successivement au plan européen: entre 1957 et 1963, les secteurs des coopératives de consommation, agricoles et pharmaceutiques ainsi que le secteur des groupements d'achat de l'alimentation ont créé leurs organisations européennes. Les banques coopératives se sont regroupées en 1970. Les dernières organisations européennes créées sont l'association des assureurs coopératifs en 1978, l'organisation des coopératives ouvrières de production en 1979 et le comité du tourisme en 1984. L'élaboration d'un rapport du Parlement euro-

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

⁹ Comité économique et social, *Les organisations coopératives, mutualistes et associatives dans la Communauté européenne*, Bruxelles, Editions DELTA, 1986, p. 82.

péen sur le rôle des coopératives dans la CE a accéléré la tendance vers une collaboration plus étroite entre les grandes organisations sectorielles européennes, tendance qui a abouti en 1982 à la constitution de deux comités de liaison et de coordination. Le Comité de liaison inter-sectoriel des coopératives européennes (CLICE) regroupe deux organisations coopératives européennes en matières d'assurance et de pharmacie, ainsi que certaines grandes organisations coopératives nationales telles que la FEBECOOP (Belgique), l'AGCI (Association générale des coopératives italiennes), la LEGA (Ligue nationale des coopératives et des mutuelles) et Confcoopera-tive (Confédération des coopératives italiennes). Le Comité de coordination des associations coopératives de la CE réunit les huit organisations coopératives européennes des secteurs suivants: l'agriculture et la pêche (COECA), la consommation (EURO-COOP), l'alimentation (Groupements d'achat de l'alimentation, UEAL), le crédit (groupement des banques coopératives et de la production, CECOP), l'assurance (ACRE), les pharmacies (UEPSMC) et le tourisme (CECOTOS)¹⁰.

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

1. Répartition des sièges sociaux des groupes d'intérêt communautaire

Les sièges sociaux des groupes d'intérêt communautaires figurant dans le répertoire de la Commission suivent une évolution intéres-

¹⁰ *Op. cit.*, p. 155.

sante. Dans la période antérieure étudiée, la répartition géographique était disproportionnée entre les pays membres. La forte concentration observée en 1970 s'inscrivait dans un triangle passant par Amsterdam, Francfort et Paris avec comme point central Bruxelles. Plus de 90% des sièges sociaux se trouvaient dans cet espace géographique. Depuis lors, nous observons une certaine évolution dans le choix des sièges sociaux. Tout d'abord, les nouveaux groupes choisissent leurs sièges sociaux dans différents pays membres de la CE. Ensuite la proximité géographique des institutions communautaires, ou moyens de communication et accès commodes, ou tradition internationale, ne sont plus des facteurs déterminants dans le choix des sièges sociaux. Par surcroît, le système de rotation des sièges sociaux est pratiqué par certains groupes. En d'autres termes quelques groupes d'intérêt communautaires ne disposent pas de sièges permanents, les sièges sociaux changeant régulièrement avec les élections des nouveaux responsables. Examinons le tableau suivant concernant la répartition géographique des groupes d'intérêt communautaires selon le lieu des sièges entre 1970 et 1986.

Le tableau I appelle quelques observations. Certains groupes d'intérêt communautaires disposent plus d'un siège social, correspondant au lieu d'activité du président et du secrétaire général en exercice; d'autres disposent d'un bureau de liaison chargé des affaires communautaires; il s'agit de cas marginaux, leur importance ne dépassant guère 1 à 2% de l'ensemble de sièges recensés. Dans le choix des sièges sociaux les pays fondateurs disposent encore d'un avantage relatif sur les autres pays de la Communauté européenne, avec plus de 400 sièges représentant 85,6% du total. En 1986, avec 419 sièges ils maintiennent leur part à 87,1% bien que les groupes créés après 1975 puissent choisir leurs sièges sociaux dans tous les pays membres et non pas uniquement dans les pays fondateurs de la Communauté européenne. La part relative de la Belgique et de la France diminue, en passant de 80% à 64% entre 1970 et 1986, la diminution du côté français étant compensée par l'augmentation du côté belge. Cependant, le nombre absolu de sièges situés dans ces deux pays s'est considérablement accru: de 248 sièges en 1970 à 322 en 1980 avant de retomber à 299 en 1986. La part de l'Allemagne est stable, celle des Pays-Bas est en diminution alors que la part du Royaume-Uni accuse un fléchissement en 1986 après une pointe en 1980. Les autres pays n'abritent que très peu de sièges sociaux.

Tableau I

Répartition des sièges sociaux des groupes d'intérêt communautaires (1970-1975-1980-1986)

Pays	1970		1975		1980		1986	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
Be.	161	52,3	186	53,1	216	43,2	219	47,8
Fr.	87	28,2	86	24,6	106	21,2	80	17,5
D.	40	12,9	44	12,6	63	12,6	64	14,0
Nl.	13	4,2	20	5,7	26	5,2	22	4,8
It.	6	1,9	12	3,4	12	2,4	12	2,6
Lux.	1	0,3	1	0,3	5	1	2	0,4
(Pays fondateurs) . . .	308	100,0	349	99,7	428	85,6	399	87,1
Dk.	—	—	—	—	5	1,0	3	0,6
Ir.	—	—	—	—	2	0,4	1	0,2
R.-U.	—	—	1	0,3	43	8,6	40	8,7
Gr.	—	—	—	—	—	—	—	—
Esp.	—	—	—	—	—	—	—	—
Port.	—	—	—	—	—	—	—	—
Nouveaux membres . . .	—	—	1	0,3	50	10,0	44	9,6
CE	308	100,0	350	100,0	478	95,6	443	96,6
Aut.	—	—	—	—	—	—	4	0,9
Suisse	—	—	—	—	—	—	11	2,4
Autres	—	—	—	—	22	4,4	—	—
Manquants	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	308	100,0	350	100,0	500	100,0	458 ¹	100,0

¹ Sur 453 groupes communautaires, cinq ont deux sièges.

Les informations concernant l'année 1970 se trouvent dans Sidjanski-Ayberk, *op. cit.*, p. 37.

D'autre part, le système de rotation des sièges sociaux semblent être une pratique restreinte: seuls les groupes qui n'ont pas de sièges permanents et qui ont une structure administrative légère changent de sièges sociaux. Cette mobilité de sièges est le signe d'une situation fluide et de peu de moyens consacrés exclusivement à l'activité européenne.

Dans le choix des sièges sociaux, l'évolution technologique en communication, le coût de la vie ainsi qu'une forte spécialisation des groupes d'intérêt communautaires sont autant de facteurs nouveaux qui, joints à l'entrée du Royaume-Uni dans la CE, expliquent une certaine déconcentration géographique observée en 1980 et en 1986. Cette déconcentration accuse un arrêt, voire un léger recul en 1986: le pourcent des sièges dans les 6 pays fondateurs passe de 85,6% en

1980 à 87,1 en 1986. Parallèlement, la Belgique renforce sa position centrale avec 47,8% contre 43,2% en 1980, la RFA redresse la sienne en passant de 12 à 14% tandis que la part de la France continue de diminuer de 21,2% à 17,5%. En nombre, la situation en 1986 est la suivante: sur 400 sièges dans les pays fondateurs, la Belgique accueille 219 (216), la France 80 (106) et l'Allemagne 64 (63), ces trois pays formant le noyau principal des sièges des groupes d'intérêt communautaires, suivis du Royaume-Uni avec 40 (43). On constate qu'à l'exception de la France, la répartition des sièges n'a pas beaucoup changé en pourcent entre 1980 et 1986. Le seul élément nouveau est l'apparition des 11 sièges en Suisse et 4 en Autriche. En revanche, si les proportions n'ont pas subi de modifications significatives, le total des sièges dénombrés a diminué de 500 à 468. Pour expliquer cette diminution plusieurs hypothèses peuvent être avancées: tout d'abord, un tassement du nombre de groupes communautaires par la disparition de certains qui ne répondaient pas à un besoin réel et ne remplissaient pas une fonction nécessaire. Ces différences sont d'autant plus surprenantes qu'elles se situent dans une période de relance de la CE et de négociation de l'AUE. Il est possible néanmoins que la phase de crise et de stagnation qui précède la relance ait exercé une influence sur les groupes les plus faibles ou inefficaces. D'autres facteurs contribuent à expliquer cette évolution: certains groupes n'ayant pas répondu ou ayant répondu avec retard, ont grossi les données manquantes. De plus, les changements d'adresse relativement fréquents rendent plus difficile et moins précise la saisie des données. Ces diverses explications nous paraissent d'autant plus plausibles que selon la pratique observée, les groupes ont tendance à anticiper les évolutions de la CE dont l'achèvement du marché intérieur avec la suppression des frontières et la libre circulation constitue un puissant stimulant pour la création de nouveaux groupes d'intérêt communautaires. Les pays de l'Europe du Sud n'attirent pas, pour l'heure, les sièges sociaux. L'éloignement géographique et un certain manque de tradition en matière d'activité internationale de même que l'adhésion récente de l'Espagne et du Portugal, peuvent expliquer l'absence de sièges sociaux dans cette région.

2. Domaines et intérêts couverts

Les groupes d'intérêt communautaires créés avant 1970 se répartissent principalement et d'une manière inégale dans trois domaines

d'activités communautaires. Cette caractéristique n'a pas changé malgré certains aménagements internes. Les groupes d'intérêt les plus nombreux se situent dans le secteur industriel suivi de près par ceux du secteur des services et de loin par ceux du secteur agricole. Dans l'ensemble nous avons constaté une forte corrélation entre l'activité de la CE, ses réglementations et ses politiques d'une part, et la création des groupes d'intérêt communautaires, leurs structures, leur développement et leurs activités au plan communautaire. Les caractéristiques de ces groupes constituent un bon indicateur de l'intensité du pouvoir réel de la CE.

L'*agriculture* est le secteur le plus intégré et proportionnellement le mieux couvert sur le plan communautaire; il est relativement peu diversifié comme d'ailleurs au plan national, fait qui se reflète dans le nombre restreint d'organismes professionnels dans ce secteur. Couvrant l'essentiel des activités agricoles, le COPA et les organismes spécialisés témoignent d'une présence, d'un poids et d'une efficacité remarquables sur le plan communautaire. Ceux-ci ont un degré élevé de représentativité: ils représentent incontestablement grands et petits agriculteurs à la fois, et font de plus partie intégrante de la PAC¹¹, ce qui n'est pas le cas pour le secteur industriel et le secteur des services.

L'*industrie*, le secteur directement concerné par la CE est à forte concentration verticale où le regroupement et la collaboration entre différents groupes existent depuis longtemps. C'est pourquoi ce secteur dispose même actuellement du réseau d'organismes le plus ample sur le plan communautaire. Il confirme la corrélation observée entre la forte poussée de la réglementation communautaire et le réseau d'organismes mis en place. Le nombre de groupes d'intérêt

¹¹ Voir le détail dans G. Merritt «Europe's farm lobby is one of world's strongest International» *International Herald Tribune*, 21-22 avril 1984. «Le lobby agricole européen est extraordinairement efficace mais il est maintenant victime de son propre succès. Ses beaux jours sont passés... Pour l'année 1984, ce système (PAC) doit coûter à la Communauté la somme record de 15 milliards de \$... cependant, les 40 organisations ou plus qui composent le lobby agricole européen se préparent à organiser un combat d'arrière-garde forcené et à résister pied à pied à toute réduction de la PAC... L'importance numérique des agriculteurs ne constitue qu'une partie de leur force. Un des grands avantages des organisations agricoles de la Communauté est de faire partie intégrante de la PAC elle-même... A la différence des lobbies, et notamment aux Etats-Unis, a déclaré Brian Gardner, expert agricole de l'Europe verte, les groupes de pression de la CE agissent de l'intérieur. Le COPA a été fondé par Sicco Mansholt lui-même qui fut l'architecte de la PAC. Jusqu'à une époque toute récente, les propositions annuelles de la Commission européenne en matière de prix étaient communiquées à la COPA avant même d'être soumises aux gouvernements des Etats-membres... Cependant, le trait le plus frappant de la force et des méthodes des groupes de pression agricoles est d'avoir su rester les représentants incontestés tant des gros que des petits agriculteurs».

communautaires créé dans le secteur industriel a passé de 161 en 1970 à 220 en 1986. De nombreux groupes créés après 1970 dans ce secteur sont des groupes très spécialisés, les grands secteurs et branches ayant été couverts avant cette date.

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

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

3. La dimension syndicale

La *dimension syndicale* est présente bien que plusieurs observateurs signalent qu'au sein des CE les syndicats jouent un rôle effacé. Les explications avancées peuvent être regroupées en deux catégories. Tout d'abord, les syndicats ne sont pas suffisamment implantés au niveau communautaire. Ensuite ils ne sont pas représentés auprès des institutions communautaires. Il nous semble que ces explications exprimées schématiquement ne correspondent plus à la réalité actuelle. Citons quelques exemples.

La Confédération européenne des syndicats (CES) regroupe en son sein 21 confédérations représentant tous les pays de l'Europe occidentale. Les 12 pays des CE, ainsi que les confédérations chypriote, finlandaise, islandaise, maltaise, norvégienne, autrichienne, suisse, suédoise et turque.

Il faut également citer une vingtaine de fédérations et comités syndicaux qui renforcent la structure confédérale en la complétant par des structures verticales.

- Fédération européenne du personnel des services publics, créée en 1966.

- Institut syndical créé en 1978 comprend 20 syndicats nationaux.

- Fédération européenne des syndicats de travailleurs agricoles dans la Communauté créée en 1958 regroupe 10 syndicats nationaux.

- Syndicat européen des travailleurs de l'alimentation, de l'hôtellerie et des branches connexes dans l'UITA créé en 1958 comprend 19 syndicats nationaux.

- Comité européen des syndicats de l'industrie, de l'alimentation, du tabac et de l'hôtellerie.

- Comité syndical européen du personnel de l'éducation.

- Comité européen de l'international du personnel des postes, télégraphe et téléphone.

- Organisation régionale européenne de la fédération internationale des employés, techniciens et cadres créée en 1972 regroupe 12 syndicats nationaux.

- Fédération européenne des métallurgistes dans la Communauté créée en 1971 regroupe les syndicats de 15 pays.

- Bureau de liaison des syndicats libres de mineurs et de métallurgistes créé en 1952 regroupe 9 syndicats nationaux.

- Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois créée en 1958 regroupe 9 syndicats nationaux.

- Commission de coordination des syndicats de la chimie et des industries diverses dans la CE créée en 1954 regroupe 9 syndicats nationaux.

- Comité syndical du textile, de l'habillement et du cuir, regroupe 11 syndicats nationaux.

- Comité syndical des transports dans la CE.

- Comité européen des syndicats des arts, des spectacles, de la presse et de l'audiovisuel créé en 1976 comprend 10 syndicats nationaux.

- Confédération internationale des cadres, créée en 1951 regroupe 7 syndicats nationaux et plusieurs associations européennes.

- Union européenne des travailleurs du film et de la télévision.

Plusieurs comités syndicaux furent créés au sein de la CE. Cette création sur une base autonome ne semble pas poser des problèmes sérieux jusqu'en 1973, date de la création de la *Confédération européenne des syndicats* (CES); d'autant que ces comités ont déployé une activité modeste et exclusivement communautaire. Dans certains secteurs, la création des bureaux régionaux des *syndicats professionnels internationaux* (SPI) a provoqué un conflit sérieux. Y aura-t-il deux organisations syndicales régionales en Europe pour la même branche d'activité, l'une pour la CE et l'autre pour le reste? Quels seront leurs statuts et leurs relations réciproques?

L'extension éventuelle du conflit de compétence à d'autres parties du monde, pourrait signifier l'éclatement et la perte de substance d'un SPI. Ce conflit d'abord latent puis ouvert après 1973, nous a paru révélateur. Le congrès de Copenhague de la CES a fait une déclaration importante en 1974¹².

«Il n'est pas admissible qu'à l'intérieur de la CES il existe deux organisations professionnelles distinctes pour une seule et même branche. Ces organisations professionnelles sont invitées à se mettre d'accord le plus rapidement possible afin qu'une solution soit trouvée dans le même sens et au niveau de la Confédération».

Dans certains cas particuliers, des organisations membres étaient différentes entre le comité syndical communautaire et l'organisation régionale de SPI¹³. Le conflit qui en résulte est révélateur à plusieurs titres. Parmi les syndicats affiliés au comité européen des syndicats de l'alimentation (CESA), il existait quatre organisations néerlandaises et une organisation belge de l'internationale chrétienne de l'alimentation qui n'était pas membres de l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation (UITA)¹⁴, ainsi qu'une organisation italienne affiliée à la GGIL. Ces six membres donnaient donc un

¹² Bulletin d'information (CESA) no 4 p. 5.

¹³ Voir le détail dans U. Ayberk, J.N. Rey *International de l'alimentation: une stratégie, une démarche syndicale originale*, Etudes et Recherches No 13, Université de Genève, p. 5 et suiv.

¹⁴ Voir le détail dans U. Ayberk, J.N. Rey *International de l'alimentation: une stratégie, une démarche syndicale originale*, Etudes et Recherches No 13, Université de Genève, p. 5 et suiv.

caractère spécifique au CESA. Face à des affiliés relativement différents d'une organisation régionale à l'autre, le comité exécutif de l'UITA décida de compléter ses statuts sur cette question par l'adjonction d'un article qui prévoit que seules les organisations affiliées à l'UITA peuvent devenir membres d'une organisation régionale. Il a été décidé que ces mesures ne s'appliqueraient pas aux quatre organisations néerlandaises et à l'organisation belge de l'internationale chrétienne de l'alimentation. Ces organisations pourraient, si elles le souhaitent, également devenir membres de l'organisation régionale européenne de l'UITA.

L'invitation lancée par l'UITA aux organisations appartenant à l'internationale chrétienne n'a pas été acceptée par ces dernières pour des raisons de solidarité avec le CESA.

D'autre part, le comité exécutif de l'UITA a décidé que l'Euro-UITA devrait introduire sa demande d'agrément comme comité syndical européen à la CES. Cette décision a été prise au sein du comité exécutif de l'UITA à l'échelle mondiale, les organisations membres du CESA, sauf la CFDT, représentées dans le comité exécutif ayant voté contre cette décision.

La première conférence régionale de l'Euro-UITA a eu lieu à Genève en 1975 après que le comité exécutif de l'UITA eut approuvé le projet de statut de l'Euro-UITA. Après le vote - 496.682 contre 322.492 voix - les organisations membres du CESA ont déclaré qu'elles se désintéressaient pendant cette période de toute collaboration au sein du comité régional de l'UITA.

Pour résoudre ce genre de difficultés, le comité exécutif de la CES a prévu une réunion avec les secrétariats professionnels internationaux. Une telle réunion n'a pas pu avoir lieu en raison des exigences de la part de plusieurs secrétaires des SPI. Cette situation n'est pas restée sans conséquence puisque la fédération britannique des travailleurs des boulangeries démissionnait de l'UITA, invoquant les frais croissants de la double affiliation, à savoir à l'UITA et au CESA.

Finalement, à Bruxelles, les représentants de l'Euro-UITA et du CESA mettaient au point un protocole d'accord. Celui-ci prévoit d'abord que le CESA et l'Euro-UITA sont, pour le moment, maintenus sur le plan formel. Le secrétaire du CESA est également le secrétaire de l'Euro-UITA. Le secrétariat commun a son siège à Bruxelles. Les travaux du secrétariat sont financés par les cotisations des organisations membres du CESA des pays de la Communauté et des pays n'appartenant pas à la Communauté. Le secrétaire com-

mun représente les deux organisations au comité exécutif de la CES. Le président de l'Euro-UITA et celui de CESA participent à tour de rôle aux réunions du comité exécutif de la CES. Lors du vote à l'Assemblée générale et aux réunions du bureau du CESA la procédure suivante est adoptée:

- Pour les questions européennes générales, les organisations affiliées au CESA de tout pays européen ont le droit de vote.
- Pour les questions touchant l'AELE, les organisations membres du CESA des pays de l'AELE ont le droit de vote.
- Pour les questions relatives à la CE, les organisations affiliées au CESA des pays de la Communauté ont le droit de vote.

Après avoir réglé de façon claire et nette les compétences respectives au sein des organisations européennes, l'accord a tranché la question du comité syndical européen de la CES; le CESA introduisant sa demande d'agrément comme comité syndical européen auprès de la CES. Une représentation commune est garantie pour les réunions au sein des comités de travail de la CES et une représentation paritaire est prévue en ce qui concerne les réunions de la CES dépassant le cadre de la CE.

Les cotisations à verser au CESA et à l'UITA sont payées sur la base du même nombre de membres. Le secrétaire du CESA doit aussi être secrétaire de l'Euro-UITA, mais cela seulement si le secrétaire du CESA recueille aux élections la majorité des voix des organisations membres de l'Euro-UITA.

Les activités du secrétariat à Bruxelles sont ainsi définies:

- coordination de l'influence syndicale dans les comités consultatifs de la CE. Informations écrites aux organisations membres du CESA et au secrétariat de l'UITA à Genève,
- interventions auprès des directions générales de la Commission et des autorités de l'AELE à la demande des organisations syndicales des pays de la Communauté et des pays de l'AELE,
- efforts en vue de constituer des comités paritaires dans le cadre des institutions de la Communauté et de l'AELE,
- création de comités d'industrie sur demande du bureau du CESA. Informations écrites aux organisations membres du CESA et au secrétariat de l'UITA à Genève,
- publication de déclarations sur la politique de la Communauté et de l'AELE par le bureau du CESA et en collaboration avec le secrétariat de Genève.

Alors que les activités du secrétariat de Genève demeurent:

- les activités concernant les sociétés transnationales,

- la prise de position sur la politique des institutions supranationales en Europe, à la demande des organes de l'UITA et en collaboration avec le secrétariat de Bruxelles,

- la coordination des activités avec d'autres groupements syndicaux en Europe et la détermination de la politique à leur égard,

- la préparation et l'organisation de réunions d'industries en Europe, en collaboration avec le secrétariat de Bruxelles.

Pour les travaux exécutés par le secrétariat de l'UITA pour le compte du CESA, il est prévu une compensation financière sur une base annuelle. En règle générale, les deux secrétaires se rencontrent une fois par mois pour coordonner leurs activités.

En conclusion, on constate que la question syndicale est assez complexe au sein de la CE. Tout d'abord, les questions sociales ne sont pas dans la compétence des CE. C'est pourquoi les syndicats ne peuvent intervenir qu'indirectement sur les questions communautaires. Ensuite les syndicats se trouvent confrontés à un dilemme: renforcer la présence syndicale sur le plan communautaire sans pour autant affaiblir celle des SPI et par conséquent le syndicalisme international. En fait, les syndicats ont une présence traditionnelle et forte en Europe. Ce n'est pas le cas en Asie, en Afrique et en partie en Amérique. D'où la nécessité d'une solution pragmatique aux questions de doubles affiliations et doubles cotisations si l'on veut éviter des conflits entre SPI et comités syndicaux communautaires autonomes. Donc il faut trouver une solution satisfaisante pour tout le monde. L'exemple de l'UITA illustre de manière concrète le mode de relations entre les SPI et les comités syndicaux.

Au plan communautaire, la question demeure ouverte de savoir si les structures syndicales dans la CE sont comparables à celles du patronat européen et si, d'autre part, elles sont en mesure de contrebalancer l'influence des organisations patronales. Cette question est d'actualité d'autant que l'AUE introduit une dimension sociale pouvant aboutir à des conventions-cadres européennes.

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

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

moyens de représentation des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire est très différent selon les périodes.

Tableau II

Représentation des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire¹⁵ (1970-1975-1980-1986)

Pays	1970		1975		1980		1986	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
Be.	297	93,7	324	93,6	382	88,6	391	86,3
Fr.	304	98,7	332	95,5	419	97,2	424	93,5
D.	304	98,6	338	97,6	417	96,7	417	92
It.	272	89,1	302	87,2	374	86,7	369	81,4
Nl.	288	92,3	313	90,4	368	85,3	390	86
Lux.	119	48,1	128	36,9	147	34,1	132	29,1
Dk.	—	—	117	33,8	260	60,3	266	58,7
Ir.	—	—	95	27,4	183	42,4	195	43
R.-U.	—	—	161	46,5	378	87,7	373	82,3
Gr.	—	—	2	0,5	66	15,3	154	33,9
Esp.	—	—	5	1,4	167	38,7	189	41,7
Port.	—	—	—	—	85	19,7	113	24,9
Total des groupes d'intérêt communautaires (GIC)	308	—	346	—	431	—	453	—

¹⁵ Les informations concernant l'année 1970 se trouvent dans Sidjanski-Ayberk, *op. cit.*, 42; les informations sur la période 1975, 1980 et 1986 ont été élaborées d'après les données des répertoires de la Commission sur les organisations professionnelles.

On constate, à la lecture du tableau II, que les taux moyens de représentation des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire évoluent différemment d'une période à l'autre. Pour les périodes de 1970 à 1980, les groupes d'intérêt français et allemands sont les mieux représentés globalement avec une moyenne de plus de 97,1% et de 97,6 respectivement, suivis de près par les groupes belges avec une moyenne de plus de 91,9%. Les groupes néerlandais occupent la quatrième place avec une moyenne de 89,3% talonnés de près par les groupes italiens avec un taux moyen de représentation de 87,6%. Ceux du Luxembourg arrivent en dernière position parmi les pays fondateurs de la CE, en raison notamment de l'exiguïté et de la diversification limitée de son économie.

En 1986, on constate un léger fléchissement dans la participation des groupes nationaux des six pays fondateurs au sein des groupes

communautaires: les groupes français occupent désormais le premier rang avec 93,5% devant les groupes allemands avec 92% suivis des groupes belges et néerlandais avec 86,3 et 86% respectivement ainsi que des groupes italiens avec 81,4%. A l'instar de la période 1970-1980, les groupes luxembourgeois se situent avec 29,1% au bas de l'échelle pour des raisons déjà évoquées.

Après le premier élargissement de la CE, les groupes d'intérêt des nouveaux membres ont mis plusieurs années pour arriver à un niveau de représentation correspondant à la capacité de leur pays. Dans la période immédiate après l'élargissement, ce sont surtout les groupes d'intérêt agricoles du Danemark et d'Irlande qui se sont intégrés en priorité dans les groupes d'intérêt communautaires. Ceux des services et de l'industrie se sont intégrés plus tardivement et de manière moins intensive. Dans l'exemple des groupes d'intérêt britanniques la participation apparaissait répartie de façon équilibrée entre les groupes appartenant aux trois secteurs d'activité. Dès 1980, nous constatons que les groupes d'intérêt de ces trois nouveaux membres sont réellement intégrés. Le taux moyen de représentation des groupes britanniques est au niveau de celui des groupes italiens. Dans le cas des groupes d'intérêt danois et irlandais, nous observons qu'il existe un rapport direct entre le niveau de participation et la diversification, la puissance économique de ces pays.

Le niveau relatif de la participation des groupes d'intérêt des Neuf membres de la CE accuse une tendance générale à la baisse. Cette évolution s'explique pour deux raisons principales: les 22 groupes qui s'ajoutent en 1986 au 431 ne correspondent pas toujours aux besoins réels de participation de tous les groupes nationaux des Neuf; la raison encore plus plausible est qu'au cours des années d'expérience de participation les groupes nationaux ont procédé à une sélection en fonction du rapport coût/bénéfice de leurs multiples présences dans les groupes communautaires: les dirigeants de certains groupes nationaux ont pu ainsi estimer que leurs intérêts sont suffisamment représentés par un groupe communautaire sectoriel sans qu'ils éprouvent la nécessité de prendre part en même temps dans un groupe communautaire organisé au niveau de la branche.

Quant aux groupes d'intérêt grecs, ils s'intègrent très lentement et d'une façon inappropriée. Si nous comparons cette situation avec celle des groupes portugais et espagnols, nous remarquons que les groupes d'intérêt de ces pays, ont établi des relations organiques et

substantielles avec les groupes d'intérêt communautaires; de plus, leur taux de représentation est plus élevé que celui des groupes grecs. Comment expliquer ce décalage? Les groupes grecs manquent-ils de cadres ou de moyens suffisants pour assurer leur présence au niveau européen? Le coût, la distance ou la langue forment-ils des obstacles à leur participation au sein des groupes européens? Ou bien tout simplement, les groupes grecs sont-ils moins nombreux, moins bien structurés et plus introvertis que ceux des deux autres pays de l'Europe du Sud? Il se peut aussi que certains de leurs dirigeants et leurs membres ne perçoivent pas encore l'intérêt qu'il y a à participer activement au sein des groupes communautaires. Selon les statuts des organisations communautaires, les groupes de l'Europe du Sud apparaissent parfois comme membres à part entière, mais aussi comme correspondants ou associés et même parfois comme simples observateurs.

Au cours de la période 1980-1986, les groupes grecs vont accentuer leur effort de rattrapage en passant de 15,3% à 33,9%. De la sorte, ils comblent une partie de leur retard par rapport aux groupes des deux nouveaux membres de l'Europe du Sud qui continuent néanmoins leur progression. En effet, les groupes portugais accroissent leur participation de 19,7 à 24,9% de même que les groupes espagnols qui passent de 38,7 à 41,7%. Ainsi, si les groupes des trois membres de l'Europe du Sud poursuivent leur intégration dans les groupes communautaires, ce sont les groupes grecs qui accomplissent un véritable saut en doublant leur taux de participation. Il est probable que leurs expériences même limitées d'avant l'adhésion à la CE ont néanmoins apporté la preuve de l'utilité de cette participation et incité d'autres groupes grecs à adapter leur perception de la CE et à s'insérer dans les groupes communautaires. D'autant que dès 1980, il ne s'agit plus d'une action d'anticipation mais d'insertion au niveau communautaire en fonction de l'impact de l'adhésion et des besoins des groupes grecs. La période de 1980 à 1986 constitue une phase plus intense et accélérée d'intégration des groupes grecs au niveau de la CE qui coïncide avec l'intégration de l'économie grecque dans la Communauté.

Dans l'ensemble, alors que les groupes d'intérêt des Neuf accusent un certain tassement de leur participation, les groupes de l'Europe du Sud enregistrent en revanche une progression de leur participation au niveau communautaire. Cette progression est particulièrement marquée au titre des groupes grecs qui multiplient par deux fois et demi le nombre de leurs membres dans les groupes commu-

nautaires en passant de 66 en 1980 à 154 en 1986 et en atteignant un taux de participation de 34%. Cette évolution positive confirme une de nos hypothèses de base à savoir la relation entre la mise en œuvre des politiques communautaires et leurs effets directs d'une part; l'émergence et le renforcement des groupes communautaires et le niveau de participation des groupes nationaux, d'autre part.

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

5. Répartition des postes de responsabilités

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

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

Tableau III

Répartition des postes de responsabilité dans les groupes d'intérêt communautaires (1970-1975-1980)

Présidences

Pays	1970		1975		1980		1986	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
Be.	78	28,2	65	19,8	58	12,6	56	12,3
Fr.	74	26,8	87	26,6	80	17,3	68	15
D.	59	21,4	55	16,8	79	17,1	71	15,6
It.	40	14,5	27	8,2	45	9,7	38	8,3
Nl.	21	7,6	57	17,4	51	11	35	7,7
Lux.	2	0,7	2	0,6	6	1,3	3	0,6
Dk.	—	—	1	0,3	14	3	13	2,8
Ir.	—	—	—	—	5	1	6	1,3
R.-U.	—	—	8	2,4	77	16,7	72	15,8
Gr.	—	—	—	—	—	—	2	0,4
Esp.	—	—	—	—	5	1	4	0,8
Port.	—	—	—	—	—	—	—	—
Aut.	—	—	—	—	4	—	7	—
Sue.	—	—	—	—	4	—	3	—
Suis.	—	—	—	—	25	—	8	—
Fin.	—	—	—	—	1	—	—	—
Nor.	—	—	—	—	2	—	—	—
Autres	—	—	25	7,6	40	8,6	—	—
CE	276	—	327	—	460	—	—	—
Manquants*	—	—	—	—	—	—	—	—

Entre 1970 et 1980 nous observons une double évolution de la répartition des postes de présidences entre les divers groupes d'intérêt communautaires. La première tendance concerne une très nette baisse de postes de présidences détenus par les représentants des groupes d'intérêt belges, français et une certaine stabilité voire même une relative croissance parmi les postes de présidence occupés par les représentants des groupes d'intérêt italiens, allemands, néerlandais et luxembourgeois. En ce qui concerne les pays qui ont adhéré à la CE après le premier élargissement, l'intégration se fait plus lentement et plus progressivement. C'est en 1980, d'après les données, que cette intégration est réalisée. Les représentants des

Secrétaires (secrétaires généraux, etc.)

Pays	1970		1975		1980		1986	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %
Be.	97	35,1	99	31,2	133	28,7	110	24,2
Fr.	83	30,7	80	25,2	97	20,9	79	17,4
D.	54	20	65	20,5	85	18,3	91	20
It.	20	7,4	10	3,8	17	3,6	20	4,4
Nl.	10	3,7	26	8,2	29	6,2	24	5,2
Lux.	6	2,2	6	2,2	12	2,5	12	2,6
Dk.	—	—	1	0,3	4	0,8	5	1,1
Ir.	—	—	—	—	2	0,4	4	0,8
R.-U.	—	—	2	0,6	47	10,1	46	10
Gr.	—	—	—	—	—	—	—	—
Esp.	—	—	—	—	—	—	—	—
Port.	—	—	—	—	—	—	1	0,2
Aut.	—	—	—	—	6	1	—	—
Sue.	—	—	—	—	1	—	—	—
Suis.	—	—	—	—	15	9	—	—
Fin.	—	—	—	—	—	—	—	—
Nor.	—	—	—	—	—	—	—	—
Autres	—	—	28	8,8	36	7,7	—	—
CE	270	—	317	—	462	—	—	—
Manquants*	—	—	—	—	—	—	—	—

groupes d'intérêt britanniques occupent presque autant de postes de présidences que ceux des groupes allemands. Aucun poste de responsabilité n'est encore assumé par un Grec et Portugais. En revanche, les représentants espagnols ont occupé des postes présidentiels avant même l'adhésion officielle.

En 1986, la répartition entre les ressortissants et groupes d'intérêt des pays membres de la CE n'est pas modifiée de manière significative. Un fait néanmoins mérite d'être souligné: deux présidences grecques. En revanche, une évolution en faveur des pays non membres s'affirme qui coïncide avec une plus large ouverture des groupes communautaires à leur participation active. Les huit présidences suisses en témoignent. Quant aux postes de secrétaires, nous constatons entre 1970 et 1980 que la part des pays fondateurs de la CEE a baissé pour les représentants des groupes d'intérêt belges, français, allemands et italiens en regard d'une croissance des postes détenus

Nouveaux postes (vice-Pr., porte-parole, dir.-gén.)

Pays	1975 nombre	1980 nombre	1986 nombre
Be.	16	12	14
Fr.	11	8	8
D.	11	8	8
It.	9	3	—
Nl.	3	4	1
Lux.	—	—	—
Dk.	—	—	—
Ir.	—	1	1
R.-U.	1	7	5
Gr.	—	—	—
Esp.	—	—	—
Port.	—	—	—
<hr/>			
Aut.	—	7	—
Suc.	—	—	—
Sui.	—	—	—
Nor.	—	—	—
Nor.	3	5	2
Autres	—	—	—
CE	54	55	—
Manquants*	—	—	16

* Il y a plusieurs données manquantes pour les nouveaux postes en 1986.

par des groupes néerlandais et luxembourgeois. Le système de rotation que connaissent plusieurs groupes d'intérêt communautaires aux postes de présidents et de secrétaires s'orientent vers une répartition plus équilibrée entre les représentants des pays membres. La forte corrélation constatée auparavant entre les sièges sociaux et les postes de responsabilité est en train de changer. Ce n'est plus le pays du siège qui assure également les postes de responsabilité mais d'autres pays les plus proches géographiquement.

L'évolution en 1986 confirme dans l'ensemble la tendance constatée à propos des présidences. Les nouveaux postes de responsabilités se répartissent d'une façon inégale entre les représentants des pays membres. Ce sont les pays fondateurs de la CE qui occupent plus de 80% des postes créés. Cette constatation infirme l'hypothèse selon laquelle la création de nouveaux postes visait à les attribuer aux nouveaux membres à l'exception du Royaume-Uni.

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

Sur un autre plan, nous observons que les pays de Benelux ont vu leur part des postes de secrétaires diminuer entre 1970 et 1980: de plus de 41% en 1970 et 43% en 1975 elle a chuté à 37,4% en 1980 puis à 31% en 1986. En revanche la part aux postes de secrétaires attribués aux représentants des groupes français et allemands a évolué d'une manière différente tout en accusant une baisse en 1980: en 1970 plus 50% des postes étaient détenus par ces deux pays. Ce taux est resté stationnaire jusqu'en 1975 pour tomber à moins de 40% en 1980 et à 37,4% en 1986. La part italienne a passé de 7,4% en 1970 à 3,1% en 1975, 3,6% en 1980 et 4,4% en 1986. La part des trois pays qui ont adhéré à la CE lors du premier élargissement a fait un bond de 1% en 1975 à 11,3% en 1980 et à 12% en 1986. Fait surprenant et significatif de la tendance à l'ouverture des groupes européens, en 1980 presque 8% des postes de secrétaires sont assumés par des représentants des pays non communautaires essentiellement par des Suisses et des Nordiques.

II. Typologie des groupes d'intérêt communautaires et des canaux d'influence

1. Typologie générale

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

Un autre essai de typologie repose sur le critère des ressources et de la taille des groupes d'intérêt et prend en considération les ressources en personnel et en budget. Une telle typologie nécessite la

récolte systématique des données sur l'ensemble des groupes d'intérêt communautaires. Prenant en considération l'étude du CES sur les groupements d'intérêt européens qui ne porte cependant que sur un échantillon réduit d'environ 20 groupements on distingue essentiellement cinq types d'organisation¹⁶:

1. Les organisations qui ont une infrastructure administrative et une ressource budgétaire importante. Ces organisations emploient plus de 25 personnes et ayant un budget de fonctionnement dépassant plusieurs millions de FB. 30 mil.
2. Les organisations qui utilisent approximativement 20 personnes et un budget entre 20 et 25 millions de FB.
3. Dans cette catégorie, les organismes en question utilisent entre 5 à 10 personnes et ayant un budget de fonctionnement entre 7 et 15 millions FB.
4. Des groupes figurant dans cette catégorie ont un effectif réduit de 3 personnes et un budget se situant entre 1,5 à 5 millions de FB.
5. Les organisations qui emploient moins de trois personnes et ont un budget inférieur à 1 million de FB.

Un nombre considérable des groupes d'intérêt communautaires semble entrer surtout dans les trois dernières catégories. En effet, une grande partie des groupes d'intérêt communautaires ont une structure administrative modeste, plusieurs même ne disposent pas de responsable permanent au siège social. Une structure administrative peu étoffée laisse supposer que les groupes nationaux disposent de faibles moyens ou n'ont que peu d'intérêt pour les affaires européennes – leurs membres étant marginalement concernés par les normes ou les décisions communautaires; de plus cette situation est souvent interprétée comme correspondant à une influence fort limitée de ces groupes dans le contexte et les décisions communautaires. De tels groupes restent souvent tributaires de l'appui administratif des groupes nationaux; par ailleurs, le développement insuffisant de son administration interne peut indiquer que ce groupe a plutôt une activité ponctuelle que suivie. Dans nos différents contacts nous avons observé que certains groupes n'ont pas de secrétaire permanent mais un poste de secrétaire «fractionné» ou partiel. La structure administrative nous éclaire sur trois points: d'abord sur la situation financière du groupe en question, ensuite sur le travail à accomplir, enfin sur la stratégie suivie. Assez souvent ces groupes administrativement peu développés remplissent la fonction de cen-

¹⁶ CES, *op. cit.*, p. 18.

tre d'information tant vis-à-vis de leurs membres que de la CE. Ils ne peuvent pas demander des recherches, des rapports, des études aux experts indépendants. En revanche, les grandes organisations ne sont pas nombreuses, leur nombre actuel ne dépassant guère quelques dizaines.

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

Sur 431 groupes figurant dans le répertoire de la Commission en 1980 environ 4% sont des groupes agricoles. Presque 51% travaillent dans le secteur industriel et autour de 44% dans le secteur des services. Nous observons que la part des groupes agricoles et industriels a marqué un léger recul alors que celle des services a connu une relative croissance entre 1970 et 1980. Ainsi par exemple, les groupes d'intérêt industriels sont passés de 161 à 220 organisations; en revanche les groupes d'intérêt travaillant dans le domaine des services ont fait un bond de 123 à 185 entre 1970 et 1980. La croissance était de moins de 40% pour les groupes industriels et plus de 50% dans le secteur des services¹⁷.

A cette approche sectorielle s'ajoute une dimension qui traverse tous les secteurs, à savoir la «dimension employeur-travailleurs». Dans cette perspective, on constate que le monde des travailleurs a une organisation moins diversifiée et moins articulée en regard des structures professionnelles des employeurs.

En dernier lieu, nous mentionnerons une typologie classique que nous avons utilisée avec Jean Meynaud pour classer les groupes communautaires. Cette typologie distingue les groupes traditionnels des groupes nouveaux¹⁸.

Les groupes traditionnels comprennent:

- a) des groupes d'intérêt ou des groupes socio-économiques que l'on appelle également les groupes professionnels. Sous cette même

¹⁷ Il faut toutefois préciser que notre typologie s'écarte sensiblement de la conception de la Commission dans la classification des groupes d'intérêt communautaires. La Commission considère les organisations du commerce agricole comme groupe agricole alors que nous les considérons comme groupe travaillant dans le secteur des services.

¹⁸ J. Meynaud et D. Sidjanski, *L'Europe des affaires*, Paris, Payot, 1967 et D. Sidjanski, *Dimension européenne de la science politique*, Paris, L.G.D.J., 1963.

rubrique figurent des sous-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, groupes idéologiques ou groupes qui assument la défense d'une cause. Exemples: Mouvement européen, associations luttant contre la peine de mort ou pour les droits de l'homme.

Parmi les groupes nouveaux apparaissent:

c) 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;

d) une deuxième catégorie de groupes nouveaux comprend des groupes d'intérêt public qui visent à défendre des biens collectifs (exemples: les groupes visant à défendre les consommateurs, 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.

Ces différents critères de typologie peuvent être utilisés de manière combinée afin de mieux répondre à l'objectif d'analyse. C'est ainsi que nous avons construit un *tableau général* en insérant les typologies sectorielles dans une typologie générale de J. Meynaud et D. Sidjanski qui couvre aussi bien les groupes nationaux que communautaires. De la sorte on obtient une vision générale de divers types de groupes tout en la complétant par le *clivage classique* patronat – syndicat; ainsi que par l'approche des *activités* qui met en relief le rôle des services et des groupes agricoles. Quant aux critères financier et administratif retenus dans l'étude d'une vingtaine d'organisations communautaires qui participent au CES tout utiles qu'ils soient, ils nous ont apparus bien insuffisants pour mesurer le poids de ces organisations et leur capacité d'influence. C'est pourquoi nous avons repris notre *tableau d'indicateurs de puissance* et de *capacité d'influence* que nous avons dégagé en collaboration avec Jean Meynaud au cours de nos nombreux travaux sur les groupes. Ces indicateurs généraux et horizontaux offrent l'avantage d'être applicables, de manière variable, aux trois catégories générales des groupes: groupes socio-économiques, groupes de promotion et groupes nouveaux.

Tableau IV
Typologie générale et typologies spécifiques

I. Groupes socio-économiques

Secteurs Groupes CES	Industrie	Services	Agriculture
Patronat	UNICE	FEB	
Syndicat	CES	Employés de commerce	Travailleurs agricoles
Intérêts divers	PME (EUROP MI)	CECOP (banques coopératives)	COPA

II. Groupe de promotion

Groupes idéologiques	Promotion ou défense d'une cause
Mouvement européen (mixte*)	Comité Monnet Association contre la peine de mort (mixte*)

III. Groupes nouveaux

Clubs politiques	Groupes d'intérêt public (CES: intérêts divers)
Jean Moulin (mixte*)	Bureau européen de l'Environnement (BEE) Consommateurs (BEUC) (mixte*)

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

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

* Intérêts divers et affiliation interclasse.

2. Typologie des canaux d'influence (accès)

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

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

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

Alors que le processus de consultation n'a subi que peu de changement en matière de décisions courantes ou de routine communautaire, il a en revanche connu une pratique novatrice dans les secteurs économiques ou sociaux en crise ou particulièrement sensibles. Dans ces domaines, la Commission a eu plus souvent recours à des auditions des intéressés ou, plus précisément, des principaux acteurs. A titre d'exemple, elle a organisé un colloque avec des représentants et acteurs directs de la construction qui lui a permis de faire un diagnostic de la situation de ce secteur de même que d'obtenir une image assez fidèle des intérêts divers et de la répartition des forces dans ce domaine. C'est ainsi que la Commission cherche à appliquer des solutions qui collent à la réalité mais aussi à promou-

voir un certain consensus des principaux acteurs sur lequel elle puisse greffer son action.

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

Au début de 1989, la Commission a relancé le dialogue social entre syndicats et patronats avec la participation de 80 représentants de l'Union des industries de la CE (UNICE), du Conseil européen des entreprises publiques (CEEP) et de la Confédération européenne des syndicats (CES)¹⁹. Les conclusions de cette réunion prévoient la création d'un «groupe de pilotage au niveau politique» dont la mission sera de donner une impulsion permanente au dialogue social et d'évaluer les avis communs dégagés dans le cadre du dialogue social ainsi que leurs prolongements possibles. De son côté, la Commission a pris l'engagement de publier un rapport annuel sur la situation de l'emploi. Cette étape importante du dialogue social n'a pas été jugée suffisante par le Président de la CES (et du DGB allemand) qui maintient les revendications de négociations, de conclusions d'accords-cadres et de législation commune. Pour sa part, le Président de l'UNICE a admis que l'accord-cadre n'est pas tabou tout en se demandant à quoi sert un tel accord si les deux parties ne sont pas mandatées. Selon lui, l'Europe sociale ne doit pas entraver la compétitivité. En conclusion, la Commission s'efforce

¹⁹ *Le Monde* du 14 janvier 1989.

suivant l'art. 22 de l'AUE de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen pouvant déboucher si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles. Le processus est engagé.

De fait, les processus de consultation traditionnels des groupements européens comportent des avantages et des inconvénients. Parmi les avantages, il en est un notamment: la Commission laisse aux groupes européens le rôle d'arbitre entre les positions et les intérêts divers des groupes nationaux qui en sont membres. Mais cet avantage comporte également des inconvénients en raison d'une agrégation trop poussée des intérêts au plan européen ne permet souvent pas de définir des positions claires, mais conduit le plus fréquemment à des compromis, voire à la présentation d'un rapport majoritaire et d'un rapport minoritaire. Le fait de ne consulter que les groupements européens a stimulé la création de ceux-ci et a simplifié, du moins au début, la tâche de la Commission; cependant, cette formule, qui a joué parfois au détriment de l'information diversifiée qui pouvait être nécessaire à la Commission, a été complétée par un réseau de comités consultatifs. Ces comités consultatifs au nombre de 46 interviennent dans le processus à divers titres: 20 comités sont associés au processus législatif, tandis que 24 participent à l'application des politiques communautaires (comités consultatifs agricoles) et deux comités (comité permanent de l'emploi et la conférence tripartite) fonctionnent dans le cadre de la concertation entre pouvoirs publics et forces autonomes. Il faut noter que les membres de ces comités sont les représentants des organisations nationales concernées, nommées en principe par la Commission sur proposition des organisations socio-économiques européennes²⁰. Grâce à ce réseau, la Commission maintient le contact organique et suivi, bien que parfois peu efficace avec les intérêts multiples aux plans nationaux ainsi qu'avec leurs organisations européennes.

Les accès auprès du Conseil – principalement à travers les ministres nationaux et par la voie des groupes nationaux – et par l'intermédiaire du Comité économique et social (CES) à titre consultatif n'ont pas connu de modifications significatives. Comme par le passé, le Conseil a été soumis de temps à autre à la pression directe sous la forme de manifestations organisées conjointement par les groupes communautaires et leurs membres nationaux. Exemple: manifestations des agriculteurs européens à l'occasion des réunions du Conseil consacrées à la FAC et aux prix agricoles. Quant au CES, organe consultatif composé de 189 membres représentant les divers sec-

teurs d'activités, il constitue une source d'information qui donne une vision plus globale et diversifiée des intérêts dans la CE. En effet, il permet non seulement un échange d'opinions et d'expériences entre divers secteurs mais aussi la formation d'un réseau d'intercommunication qui en offrant la possibilité de comparaison entre intérêts sectoriels donne une image de la répartition des forces et des convergences d'intérêt dans la CE. Cette approche plus générale complète utilement les visions sectorielles des comités consultatifs de la Commission.

Depuis son élection au suffrage universel en 1979, le Parlement européen attire davantage l'attention des groupes européens et d'autres groupes d'intérêt. Le Parlement européen offre un accès à la fois secondaire – du fait de son rôle limité dans le processus de décision – et indirect du fait même de sa fonction de représentation générale. Ce n'est qu'à la suite de son élection que le Parlement, dont l'autorité et le pouvoir ont été accrus (exemple: co-décision budgétaire, contrôle plus incisif), a été plus souvent l'objet de sollicitudes de la part de certaines organisations d'intérêt européennes. En effet, par son intervention, il permet, si ce n'est de définir, du moins de freiner ou de modifier un certain nombre d'orientation ou d'initiatives. Ainsi qu'à mesure que s'accroît le rôle et le pouvoir du PE, il devient une cible intéressante pour les groupes d'intérêt. Or cette tendance à l'accroissement de l'autorité du Parlement européen amorcée par le traité de 1975 sur la co-décision budgétaire et par son élection directe vient d'être renforcée par l'adoption de l'Acte unique européen.

Le PE compte parmi ses députés un certain nombre de représentants des groupes d'intérêt: députés agriculteurs ou ayant des liens avec des organisations agricoles, députés appartenant au secteur bancaire et financier, dirigeants d'organisations patronales et d'organisations de travailleurs se retrouvent sur les bancs du PE. De ce fait, ils sont en mesure d'exercer leur influence de l'intérieur et notamment au sein des commissions du PE.

De son côté, le PE s'est ouvert aux groupes d'intérêt par voie d'auditions qu'il a pris l'habitude d'organiser afin d'obtenir information et appui auprès des forces socio-économiques. Au cours de la période 1967-1975, le PE a organisé 17 auditions, dont 5 ont été

²⁰ Comité économique et social, *Les Comités consultatifs communautaires à composition socio-économique*. Bruxelles, Ed. Delta, 1980, pp. 8-9 et p. 21. Sidjanski, D., «Communauté européenne 1992: gouvernement de comités?», *Pouvoirs*, No 48, 1989.

publiques²¹. 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'experts²². Elles ont réuni notamment des pêcheurs européens, des travailleurs des entreprises multinationales ainsi que des représentants des intérêts concernés par l'accord multifibre et les prix agricoles.

L'influence des groupes d'intérêt sur le PE s'exerce à l'occasion de sa participation aux décisions telles que celles sur les prix agricoles. L'effort visant à influencer les avis de l'intérieur est parfois soutenu par des manifestations organisées par le COPA et ses membres. Tel fut le cas en 1981 lors des grandes manifestations d'agriculteurs européens. Et M. Voltijer, porte-parole du groupe socialiste d'en conclure: «Effrayés par ces réactions violentes, les collègues du PPE, du groupe libéral, du groupe DEP convinrent ensuite de soutenir une hausse commune des prix»²³.

Un autre exemple est fourni par la proposition de directive sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe qui fut discutée en 1981/82. Craignant l'adoption de la directive Vredeling, l'UNICE et le patronat entreprirent une action de pression entre autres sur le PE. Au cours du débat et de la lutte d'influences auxquels a donné lieu le projet de directive, les organisations et milieux intéressés ont eu recours à toutes sortes de tactiques allant des mesures dilatoires jusqu'aux menaces. Ainsi, les milieux d'affaires européens et américains ont affirmé qu'ils réviseraient leurs projets d'investissements si une obligation d'informer les travailleurs des décisions stratégiques des entreprises et de tenir compte de leur avis était imposée dans la Communauté; à quoi les syndicats modérés de la CES ont répondu qu'ils remettraient en cause leur soutien aux institutions européennes en cas de recul sur ce point. En outre, des organisations, groupes d'intérêt et entreprises multinationales ont apporté leur appui ou manifesté leur opposition 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.

Dans un autre cas, le groupement des caisses d'épargne de la CE a estimé «impératif de tenir compte de la situation particulière des établissements de crédit». En conclusion de leur avis, «les Caisses d'épargne de la 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»²⁴.

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. A titre d'exemple, l'UNICE en a été confirmée dans sa conviction que les principes de base sur lesquels la Commission a bâti ses propositions doivent être examinés de manière approfondie. Par ailleurs, son Secrétaire général a considéré, dans sa lettre au Président de la commission des affaires sociales et de l'emploi qu'il n'est pas surprenant 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 conception²⁵. En conclusion, il a exprimé 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, l'UNICE remet en question l'utilité et l'opportunité mêmes de la directive, et demande son réexamen au cours de nouvelles consultations.

Dans l'annexe de cette lettre, l'UNICE cherche à identifier les problèmes-clés qui lui semblent d'un intérêt particulier pour la commission des affaires sociales et de l'emploi: un nombre consi-

²¹ D. Sidjanski, «Auditions au Parlement européen: expérience et avenir», *Res Publica* (Bruxelles), vol. 18, 1976, No 1, pp. 5-32.

²² PE, *Une Assemblée en pleine évolution. Trente ans de Parlement Européen, 1952-1982*, Luxembourg, 1983.

²³ D. Sidjanski, «Le Parlement européen et les groupes d'intérêt», in R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (Ed.) *Parlement Européen. Bilan-Perspectives, 1979-1984*, p. 537.

²⁴ *Avis sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises à structure complexe*, Bruxelles, le 29 avril 1982, p. 2.

²⁵ Lettre du 6 novembre 1981 du Secrétaire général de l'UNICE.

dérable 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.

Après un long processus jalonné par des consultations, travaux en commission, auditions et débats sur la base de trois rapports, le PE a adopté son avis en décembre 1982. En juillet 1983, la Commission a transmis au Conseil la «proposition modifiée de directive sur l'information et la consultation des travailleurs», qui a été préparée à la lumière des avis du Comité économique et social (79 voix pour, 61 contre et 11 abstentions) et du Parlement européen (161 voix pour, 61 contre et 84 abstentions), et compte tenu des consultations avec les milieux intéressés auxquelles il a été procédé en janvier et en février 1983²⁶.

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

²⁶ D. Sidjanski, «Le Parlement européen...», *op. cit.*, p. 552.

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 «pass by» a été exprimé 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 la confidentialité a été étendue. Par ailleurs, 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 conformer²⁷.

L'évaluation de l'importance des accès auprès des institutions communautaires aboutit à la conclusion que le Parlement européen est devenu une cible plus importante à la suite de son élection et à mesure qu'augmente sa participation aux processus de décision. La fréquence et l'ampleur des relations avec une institution sont un indice de l'importance que les groupements accordent à cette institution. Il est évident que les groupes d'intérêt concentrent leurs efforts sur les institutions dont ils espèrent pouvoir infécher les attitudes et les comportements avec un maximum de bénéfices. Cet indice ne permet pas nécessairement de classer les institutions selon leur poids dans la Communauté; en effet, le choix des groupes est conditionné par deux critères: importance du centre de décision et possibilité du groupe de peser plus ou moins efficacement sur certains parmi ces centres.

Conclusions

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

La représentation des groupes d'intérêt nationaux au niveau communautaire nous montre tout d'abord la situation très particulière de la Belgique et des Pays-Bas. Les groupes nationaux de ces deux pays ont une capacité d'adaptation élevée. Leur niveau de développement économique et surtout leur tradition européenne et la proximité géographique des institutions communautaires donnent un

²⁷ Proposition modifiée de directive sur l'information et la consultation des travailleurs, COM (83) 292 final, 8 juillet 1983, pp. 1 à 6.

relatif avantage aux groupes d'intérêt de ces deux pays. Leur moyenne de représentation se situe au niveau de l'Italie et du Royaume-Uni, juste derrière la France et l'Allemagne.

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

Les groupes des nouveaux membres de la CE suivent presque le même cheminement que celui des groupes d'intérêt des pays fondateurs: tout d'abord les groupes les plus intéressés et les plus motivés par la CE établissent en priorité des relations avec les groupes d'intérêt communautaires et ce n'est que plus tard que les autres commencent à s'intégrer. Ce processus exige une période relativement longue presque plus de cinq ans pour arriver à un niveau de représentation adéquate. C'est avec les groupes d'intérêt agricoles communautaires qu'en raison de la politique agricole commune ont été établis en premier des relations organiques. Le secteur industriel et les services attirent les groupes des pays nouveaux venus dans la CE selon les secteurs et selon l'intérêt des groupes en commençant par les organisations centrales. Dans le cas des groupes d'intérêt grecs et portugais, ce sont surtout les groupes de professions libérales qui adhèrent aux groupes communautaires après les groupes agricoles. Fait nouveau, quelques pays non communautaires tels que la Suisse, l'Autriche et les pays nordiques participent aussi à divers titres et de plus en plus fréquemment aux activités des groupes communautaires.

Quant aux groupes d'intérêt turcs, nous observons une certaine hésitation de la part des groupes d'intérêt communautaires. Actuellement quinze groupes turcs sont membres des groupes communautaires, dont les plus importants sont: la Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie de la CEE, Comité européen des assurances, Confédération européenne des syndicats. La confédération des employeurs turcs était membre de l'UNICE qu'elle a quitté plus tard pour des raisons de cotisations²⁸ puis réintégré plus tard.

²⁸ Ces précisions ont été obtenues par notre enquête menée sur le terrain dans le cadre de nos recherches sur l'Europe du Sud.

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

En effet, nous avons l'impression que le poids des groupes européens dans le processus de décision et de gestion de la Communauté européenne demeure relativement marginal, jusqu'à une époque plus récente et à l'exception de l'agriculture par rapport à l'influence des gouvernements, des administrations et des experts nationaux. Depuis quelque temps une nouvelle tendance s'esquisse qui consiste pour la Commission à consulter ou à auditionner directement les responsables économiques et sociaux, les dirigeants d'entreprises, c'est-à-dire les décideurs sectoriels de base afin de parvenir si possible à un consensus que les responsables officiels auront du mal à rejeter.

Ce processus peut conduire à dépasser la simple consultation, pour déboucher, dans certains cas, et selon la demande exprimée par le COPA à propos de la co-responsabilité, à une formule de collaboration, voire de co-décision et de co-gestion de la responsabilité commune. Or, plus la collaboration avec les groupes d'intérêt s'accroît, plus il est nécessaire d'affirmer l'autonomie du pouvoir communautaire. On peut se demander si la spécialisation à l'intérieur de la Commission et le compartimentage de son appareil administratif et ses préoccupations immédiates, ainsi que la fragmentation des

responsabilités du Conseil ne contribuent pas à accroître l'influence des groupes. Contrairement à l'approche globale qui caractérise le processus gouvernemental des pays membres, le Conseil tend à éclater en Conseils spécialisés. Ainsi, les ministres de l'agriculture, plus enclins à prêter l'oreille à leurs clientèles qu'à poursuivre des objectifs généraux, assument la responsabilité des décisions dans le domaine agricole. Quel que soit le bénéfice escompté de cette spécialisation des responsabilités, le moment n'est-il pas venu d'éviter la fragmentation de l'autorité en cherchant à reconstituer, après les élections du PE et dans la perspective de l'union européenne, l'unité de vision et d'action politiques de la Communauté? Telle semble être la préoccupation de la Commission et de son Président Jacques Delors qui, par leurs initiatives dans le cadre de l'Acte unique européen visent à assurer la cohérence des actions communautaires tout en tenant compte des diversités nationales et régionales dans la Communauté européenne.