

L'EUROPE DU SUD DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Analyse comparative des groupes d'intérêt
et de leur insertion dans le réseau communautaire

sous la direction de
Dusan Sidjanski et Ural Ayberk

PUBLICATIONS DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ÉTUDES EUROPÉENNES — GENÈVE

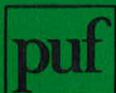


TABLE DES MATIÈRES

<i>Remerciements</i>	5
<i>Introduction</i> par Dusan Sidjanski et Ural Ayberk	9
<i>I. Cadre général et groupes communautaires</i>	
Les liens entre partis et groupes d'intérêt dans une perspective européenne, par Klaus von Beyme	21
Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires, par Dusan Sidjanski et Ural Ayberk	43
<i>II. Monographies nationales</i>	
L'insertion des groupes d'intérêt grecs dans la Communauté Européenne, par Maximos Aligisakis et Joannis Papadopoulos avec la collaboration de Marianne Coscina	85
Les groupes d'intérêt espagnols et la Communauté Européenne, par Carlos Garcia	115
Problématique centre-périphérie en Espagne: intégration des groupes catalans à la Communauté Européenne, par Anna Melich	165
L'intégration des groupes d'intérêt portugais au niveau européen, par Guilhermina Marques	185
Les groupes d'intérêt turcs face à la Communauté Européenne, par Ural Ayberk et Emre Boduroglu	203

III. Analyse comparative

Les groupes d'intérêt de l'Europe du Sud et leur insertion dans la Communauté Européenne, par Dusan Sidjanski	235
---	-----

Annexes

Tableaux	265
Sigles	267

INTRODUCTION

par Dusan SIDJANSKI et Ural AYBERK

Notre recherche s'inscrit dans l'optique du rôle des groupes socio-économiques dans les systèmes démocratiques. A son époque déjà, Tocqueville a fait ressortir la fonction importante que remplissent les groupes d'intérêt et les associations de citoyens dans la démocratie américaine. En effet, ils forment un tissu social de relations et de communications qui sous-tend et soutient la vie démocratique. Ce fait considéré à la fois comme singulier et révélateur de la jeune démocratie américaine d'alors est devenu entre-temps un des faits marquants des démocraties industrielles ou post-industrielles. Rien d'étonnant dès lors que la consultation des groupes d'intérêt constitue un des axes principaux du processus de décision en matière économique. Dans ce sens, la Communauté européenne ne fait que reproduire en prolongeant et en renforçant ce modèle de consultation¹.

De fait, les institutions communautaires qui ne disposent pas d'un fondement et d'une légitimité aussi solides que ceux des Etats membres, cherchent à gérer collectivement les *souverainetés* de leurs membres tout en s'appuyant tant sur leurs volontés politiques et sur leur besoin d'accomplir des tâches qui dépassent leurs propres capacités nationales que sur les forces politiques communautaires naissantes dont les groupes d'intérêt constitués au niveau de la CE. Ceux-ci apportent leurs contributions en expériences et en expertises mais aussi des informations précieuses quant à la répartition des forces face à des enjeux politiques et économiques ou au sujet de solutions communes envisagées. Par leur fonction d'agrégation d'attitudes et d'intérêts fort diversifiés par secteurs, pays ou régions, et leur apport à l'élaboration de décisions ainsi qu'à la formation de consensus ou de convergences, les groupes communautaires facilitent la prise de décisions communes et contribuent à garantir leur

¹ SIDJANSKI, Dusan, *Communauté européenne 1992: «gouvernement de comités?»*, POUVOIRS, No. 48, 1989, pp. 71-80.

exécution et leur efficacité. Par surcroît, leur participation renforce les bases de la Communauté en reflétant ses diversités multiples et en contribuant à la formation d'un tissu social européen, élément vital de la Communauté démocratique en voie de développement. La démocratie est la raison d'être principale de la Communauté européenne. C'est aussi la raison principale de l'attraction qu'elle a exercée sur l'Europe du Sud et qu'elle exerce aujourd'hui sur l'Europe de l'Est et au delà.

Les pays de l'Europe du Sud se sont engagés dans la voie de la transition à la démocratie soit à la suite d'une rupture du processus démocratique en Grèce, soit à la fin d'une longue période de régimes autoritaires en Espagne et au Portugal. Dès lors, consolider la démocratie instaurée ou restaurée était leur but fondamental mais aussi le motif principal sinon unique de leur adhésion à la CE. Or, un des éléments vitaux de la dynamique de la consolidation était la création ou le renforcement des groupes socio-économiques ainsi que leur insertion dans le réseau communautaire. Entamée par anticipation, l'insertion des groupes d'intérêt de l'Europe du Sud s'est accélérée lors des négociations et à la suite de l'adhésion. Aujourd'hui elle se poursuit à des rythmes divers correspondant aux besoins nouveaux ou répondant à la mise en œuvre de nouvelles politiques communautaires. Quant à la Turquie, elle prend lentement et non sans quelques hésitations le chemin de la démocratisation. Dans cette perspective, sa demande d'adhésion à la CE apparaît à la fois comme un objectif à atteindre et comme une obligation à accomplir. De toute manière, comme l'a rappelé le Parlement européen, le respect des droits de l'homme ainsi que la pratique de la démocratie constituent une condition préalable à toute adhésion d'un pays européen à la CE.

*
* *
*

Dans le langage commun en général mais aussi selon certains auteurs de science politique, l'Europe du Sud est perçue comme une région relativement cohérente permettant l'application de la stratégie comparative régionale¹. Mais cette tradition comparatiste, qui veut que l'Europe du Sud confinée dans notre étude à la Grèce,

¹ DOGAN M., PELASSY, D., *Sociologie politique comparative*, Paris, Economica, 1982, ch. XVI, pp. 135-145.

Espagne, Portugal, Turquie, constitue une unité d'analyse facilitant la comparabilité, est-elle vraiment pertinente? La réponse ne peut être que nuancée faisant la part du mythe et de la réalité. En ce sens, l'analyse de Guy Hermet reste très éclairante et perspicace car elle met en évidence que la similitude de certaines variables va de pair avec les contrastes existants, en rendant ainsi possible la stratégie du *most similar systems*². Dogan et Pelassy considèrent la Méditerranée comme un bon exemple de la stratégie comparative entre pays analogues. Cette stratégie «se propose de neutraliser certaines différences pour mieux en analyser d'autres». Si la comparaison est possible dans une région aussi vaste que la Méditerranée, elle l'est a fortiori pour un de ses sous-ensembles qu'est l'Europe du Sud. D'autant que nous faisons abstraction de la France et de l'Italie qui font partie depuis longtemps de l'Europe industrialisée, développée et communautaire (même si le problème de l'Italie du Sud reste encore sans solution). En œuvrant dans la même direction, nous avons essayé de faire la part du semblable et du différent concernant les attitudes des groupes organisés en vue ou en fonction de l'adhésion à la Communauté européenne en signalant les clivages existants, les degrés de socialisation européenne et leur caractère typique ou atypique.

Cependant, il est nécessaire de rappeler les éléments contextuels de nos quatre pays qui constituent notre unité d'analyse. Les similitudes et des différences apparaissent, tout d'abord au niveau d'une série d'indices socio-économiques³. Après la croissance des années 50 et 60 qui ne remet pas en cause le développement dépendant, nous assistons à une *dynamique de stagnation* qui perpétue le fossé avec les partenaires européens du Nord. Les processus d'urbanisation et d'industrialisation du Sud européen continuent à cohabiter avec les modes précapitalistes et un secteur primaire assez important. L'industrialisation reste souvent artisanale et les petites entreprises prédominent. Le domaine de la construction semble plus

² HERMET, G., *L'exotisme superflu: réflexion sur les systèmes politiques de l'Europe du Sud*, Politique étrangère No. 1, 44^e année, 1979, pp. 127-142.

³ Voir à titre indicatif les contributions suivantes: LINZ, J., *Europe's southern frontier: Evolving Trends Toward What?*, Daedalus 108:1, hiver 1979, pp. 175-209; GINER, S., *Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe*, British Journal of Sociology 33/2, juin 1982, pp. 172-199; VERGOPOULOS, K., *Crise économique et modernisation en Grèce et au Sud européen*, Temps Moderne No. 473, décembre 1985, pp. 815-857; PETRAS, J., *Class structure and Politico-Economic Development* in International Conference of the Foundation for Mediterranean Studies, Athènes, 1984, vol. 2, pp. 399-417. Voir aussi notre annexe statistique.

dynamique que l'industrie lourde; au niveau du secteur tertiaire privé c'est surtout le développement touristique qui est important. Ces processus ont des conséquences sur la mobilité des classes sociales, sur l'emploi (une personne peut souvent avoir deux ou trois occupations parallèles) mais aussi sur le clivage de classe. Par ailleurs, une inégalité de distribution des revenus relativement grande par rapport au Nord produit, quoiqu'à des moments différents, une certaine radicalisation des classes moyennes sans pour autant remettre en cause les hiérarchies dans le système. Un autre élément commun aux pays du Sud est une insertion dans la division internationale du travail (pendant une longue période) comme fournisseurs de travail non qualifié aux pays du Nord. Ajoutons encore la basse productivité dans les pays considérés liée à une révolution technologique tardive et dépendante et surtout l'incapacité de l'Etat, pourtant souvent hypertrophié, à jouer un rôle modernisateur et dynamique.

L'ensemble des considérations précédentes constituent des éléments communs mais leur degré et leur nature sont différents d'un pays à l'autre. Le contraste est particulièrement visible entre l'Espagne d'un côté, et la Turquie de l'autre: bien que les deux pays aient un poids démographique comparable, ils ont des différences socio-économiques énormes; l'Espagne se rapproche sensiblement du Nord tandis que la Turquie présente plusieurs points communs avec les sociétés périphériques. Par contre, les similitudes l'emportent concernant la Grèce et le Portugal.

Sur le plan plus strictement politique, l'Europe du Sud présente aussi des éléments communs. C'est surtout sur ces éléments que nous basons notre unité d'analyse. Car si les statistiques démontrent une cohérence fragile - à côté des indicateurs d'unité, il existe aussi de nombreux indicateurs de divergence - les éléments politiques communs semblent très importants: allégeances politiques identiques sur le plan international sous la forme de référence à l'Occident et d'appartenance à l'OTAN; passé récent autoritaire de plus ou moins longue durée en Grèce, Espagne, Portugal; jeunes démocraties qui cherchent à se consolider en adhérant à la CE qui forme le principal pôle d'allégeance; sociétés civiles relativement faibles qui permettent l'existence et le développement des réseaux politiques verticalisés propices aux phénomènes clientélistes, populistes; taux de syndicalisation bas, liens étroits des organisations avec les partis, la grande division syndicale institutionnalisée ou non, émergence tardive et *sui generis* de la social-démocratie, faiblesse de la société

civile sud-européenne⁴. Ce sont ces éléments qui nous ont convaincus de l'existence d'une *communauté d'analyse* entre quatre pays bien que des différences notables existent tant au niveau du système politique et du système des partis qu'au niveau de l'histoire politique passée et récente comme en témoigne l'existence de partis communistes relativement forts en Grèce et au Portugal qui pèsent sur l'orientation de l'action syndicale aux plans national et européen. D'autres particularités s'imposent à notre attention: le passé anarcho-sindicaliste espagnol, les racines corporatistes au Portugal et en Espagne, l'interventionnisme gouvernemental fréquent en Grèce, la démocratisation incomplète en Turquie et les décalages des processus d'intégration: Grèce en 1981, Espagne et Portugal en 1986, Turquie candidate en 1987 se trouve encore dans une phase de pré-intégration.

Tout en prenant en compte ces différences, nous avons estimé qu'à plus d'un titre ces quatre pays offrent suffisamment de traits communs pour être considérés comme un cadre général valable qui sous-tend notre démarche comparative.

*
* *

L'ensemble relativement homogène que forment les quatre pays de l'Europe du Sud a facilité notre choix, sans pour autant l'avoir motivé. Celui-ci est le résultat à la fois de l'attrait que nous éprouvons pour cette région et de l'intérêt que nous portons au rôle des groupes communautaires. Pourtant ces motifs n'auraient pas suffi en eux-mêmes d'autant qu'ainsi réunis ces trois thèmes - CE, Europe du Sud et groupes d'intérêt - offrent des aspects et difficultés multiples susceptibles de décourager plus d'un chercheur. Dans le cas présent, c'est un concours de circonstances, de chercheurs et de soutiens qui nous ont incité à entreprendre cette exploration. En effet, nous avons la chance de former entre le Département de science politique et l'Institut universitaire d'études européennes une équipe à la fois pluridimensionnelle, plurinationale et européenne couvrant fidèlement les trois thèmes centraux. Sous notre direction,

⁴ Voir à titre d'exemple, SPYROPOULOS, G., *Concertation sociale et mutations économiques dans les pays du Sud de l'Europe; vers de nouvelles règles du jeu?*, in DELANOTTE, Y., SPYROPOULOS, G., (dir.), *Concertation sociale et mutations économiques dans les pays du Sud de l'Europe*, Institut International d'Etudes Sociales, Genève, 1987, pp. 1-33.

plusieurs collaborateurs ont contribué à cette recherche à divers titres: la recherche sur le Portugal a été réalisée par José Manuel Durao Barroso et Guilhermina Marques, celle sur l'Espagne par Jonas Condomines, Carlos Garcia et Anna Melich, celle sur la Grèce par Dionyssios Tselentis, Iannis Papadopoulos, Maximos Aligisakis et Marianne Cossina (assistante de recherche à Athènes) et celle sur la Turquie par Ural Ayberk, E. Bodoruglu et A. Cingi (chercheur en Turquie). Sur ces douze personnes, trois assistants de recherche ont été pris en charge par la **Fondation Volkswagen** et un quatrième par la **Fondation Schmidheiny**. En outre, nos enquêtes en Grèce et en Turquie notamment, ont pu être réalisées avec la participation des chercheurs nationaux et avec l'appui de la **Fonfation Latsis** (Genève) et de la **Fondation pour le développement économique** (IKV-Istanbul). L'**Institut universitaire d'études européennes** et le **Département de science politique** nous ont apporté leur appui financier et logistique dans la réalisation de cette recherche. De plus nous avons bénéficié des conseils de plusieurs de nos collègues et au premier chef des Professeurs Klaus von Beyme (Heidelberg), Ilter Turan (Istanbul), Marcelo Rebelo de Sousa (Lisbonne) et Philippe Schmitter (Stanford), ainsi que de Fabrizio Frigerio, chargé d'enseignement à l'IUEE (Genève). De nombreux séminaires et groupes de travail ont jalonné notre long parcours qui nous ont amenés de Genève à Paris, Barcelone, Madrid, Lisbonne, Florence et Istanbul. Cette dernière halte nous a permis d'évaluer, dans le cadre d'un séminaire organisé en coopération avec l'Association des Instituts d'Etudes Européennes (AIEE), les résultats de nos travaux et de mettre au point les contributions qui forment ensemble cet ouvrage collectif.

*
* * *

La première partie donne un cadre général. Elle s'ouvre par une contribution de Klaus von Beyme sur les relations entre partis politiques et groupes d'intérêt. Bien que la typologie de ces interactions déborde le thème central de cet ouvrage, nous avons estimé utile de la reproduire d'autant qu'elle facilite la lecture des travaux qui suivent et qu'elle pourra servir de cadre de référence et d'orientation pour les recherches futures. Si plusieurs aspects de cette typologie ont été explorés au plan national – souvent par des approches frag-

mentaires - son utilisation au plan communautaire s'annonce prématurée mais prometteuse. En effet, les relations entre groupes d'intérêt européens et partis ou fédérations de partis ne sont qu'embryonnaires en raison même du rôle encore effacé qu'assument les partis dans le processus d'intégration par contraste avec le rôle du réseau des groupes d'intérêt européens.

Près de 600 groupes d'intérêt communautaires témoignent de l'ampleur des structures du réseau de dirigeants et d'experts qui entourent les institutions de la CE. Nous avons tenu à présenter le nouveau visage de ce tissu social européen en plein développement. L'évolution de ce vaste réseau met en relief la relation entre le renforcement du *pouvoir communautaire* et l'émergence des groupes d'intérêt à son niveau. Le même facteur explique la forte concentration des sièges de ces groupes européens au centre des institutions de la CE: Belgique (48%), France (18%) et Allemagne (14%) malgré l'élargissement de la CE (Royaume-uni 9%). De même, les postes de responsabilité sont répartis principalement entre ces quatre pays. Quant aux domaines couverts, ils correspondent aux secteurs où s'exercent les activités de la CE. Aussi un certain retard enregistré par les syndicats reflète-t-il la faiblesse initiale de la dimension sociale dans la CE. Depuis quelques années, le rééquilibrage est en bonne voie et tend à s'accélérer sous l'effet de l'Acte Unique Européen. Parallèlement, les réseaux de contacts s'amplifient tandis que les accès et les comités consultatifs se multiplient. La question qui se pose dès lors est de savoir si la spécialisation qui en résulte produit une fragmentation du pouvoir communautaire ou contribue à renforcer sa capacité autonome. Dans cette fresque des groupes communautaires viennent s'incruster des groupes d'intérêt de l'Europe du Sud.

La deuxième partie contient des études monographiques par pays. L'étude de M. Aligisakis, I. Papadopoulos avec la collaboration de Mlle Cossina sur la Grèce fait ressortir plusieurs faits originaux: l'importance disproportionnée de sa flotte marchande et le poids des armateurs grecs dans la CE; un syndicalisme qui éprouve des difficultés à se libérer de l'emprise de l'Etat; un clivage marqué entre un patronat traditionnel et un patronat moderniste, symbolisé par des attitudes aux antipodes des industriels de la laine, protectionnistes, protégés et subventionnés par l'Etat et qui ne ménagent pas leurs critiques à l'encontre de la CE, d'une part, et d'autre part, des industriels du coton, ouverts sur la CE et l'économie moderne; le rôle actif de Pasesges, organisation centrale des agriculteurs grecs, qui

fait preuve d'une bonne connaissance des problèmes européens et d'une grande activité tant au plan national que communautaire.

Après une longue période de régime autoritaire en **Espagne**, les groupes d'intérêt émergent avec leurs structures nouvelles au cours du processus de libéralisation progressive de l'économie. Ils s'affirment et se diversifient à la suite de la loi 1977, acquièrent plus d'autonomie et commencent à participer au niveau communautaire. Parallèlement au mouvement de régionalisation, les groupes se profilent au sein des provinces avec d'autant plus de force qu'ils représentent des secteurs dominants dans les régions industrialisées telles que la Catalogne – première région industrielle. Son patronat présent à Madrid comme à Bruxelles constitue souvent un élément actif, voire un pilier des organisations patronales espagnoles et participe à travers elles et parfois même directement au processus communautaire. Quant aux syndicats, la vague de démocratisation les fait sortir de la clandestinité; aux côtés des CC.OO. proches du parti communiste se développe en contrepoint le syndicat UGT proche du parti socialiste. Ainsi, on assiste à un éveil rapide de la société espagnole, à sa restructuration et à son adaptation à l'Europe.

Un élan semblable se manifeste dès la révolution de 1974 au **Portugal**. Comme en Espagne, les syndicats sont les premiers à sortir de l'ombre. Avec l'aide du PS et du PSD, une seconde centrale UGT concurrente se constitue, issue d'un mouvement dissident au sein de l'Intersyndicale d'allégeance communiste. Dès 1975 se forment les organisations patronales – industrie et commerce – ainsi que la confédération des agriculteurs qui apportent leur soutien aux partis socialiste et social-démocrate lors du processus de normalisation mettant fin à la période révolutionnaire. Ce sont ces mêmes organisations qui faciliteront les mesures d'application des accords avec le FMI et la mise en œuvre de la politique économique libérale.

L'insertion des groupes d'intérêt de ces trois pays dans la CE et leur adaptation selon les rythmes différents – plus lent pour la Grèce – a contribué à accroître leur légitimité et à consolider ces jeunes démocraties. Tel est l'apport principal de leur appartenance à la CE aux côtés de l'accélération, de la modernisation de leurs économies et de l'élévation du niveau de vie. Quant à la **Turquie**, le processus de démocratisation qu'elle a relancé à nouveau depuis 1983 ne peut qu'être fortifié par la perspective même lointaine d'une future adhésion à la CE. Ainsi la Communauté apparaît comme un puissant pôle de développement à la fois économique et démocratique. C'est la conclusion générale qui se dégage de l'étude comparative de syn-

thèse qui clôt la série de contributions dont se compose notre ouvrage collectif.

L'analyse des groupes d'intérêt de l'Europe du Sud et de leur insertion dans la CE et un exemple du processus d'intégration européenne: celle-ci est une résultante de l'activité des institutions communautaires, nationales et régionales mais aussi de l'intégration informelle qui compte parmi ses acteurs les plus dynamiques les groupes d'intérêt tant nationaux ou régionaux que communautaires ainsi que leurs dirigeants, experts et membres. Tous ensemble, ils forment un vaste tissu de structure d'intérêts, d'entreprises et d'hommes qui communiquent et interagissent dans un espace européen en contribuant ainsi à la formation d'une véritable communauté et à l'émergence d'une société européenne.

L'adhésion des pays de l'Europe du Sud à la Communauté européenne marque leur retour à la démocratie. A la suite d'une rupture du processus démocratique en Grèce et après une longue période de régimes autoritaires en Espagne et au Portugal, le tissu social des groupes socio-économiques s'est reconstitué ou renouvelé. Or ces associations forment aux côtés des partis politiques, ainsi que l'avait observé Tocqueville dans son ouvrage sur la démocratie américaine, les fondements de la vie démocratique.

Cet ouvrage analyse l'adaptation de ces associations aux structures de la CE dans une série de monographies consacrées à la Grèce, à l'Espagne, au Portugal mais aussi à la Turquie (candidate à la CE et à la démocratie). Quelles sont les attitudes des groupes d'intérêt à l'égard de l'intégration européenne? Comment s'adaptent-ils aux contraintes et aux situations nouvelles? De quelle façon s'insèrent-ils dans les groupes d'intérêt communautaires qui forment un réseau d'environ 600 organisations sur le plan européen? Quel est leur rôle et le degré de leur participation à l'œuvre commune? Par quels moyens cherchent-ils à infléchir les politiques de la Communauté en leur faveur? Autant de questions auxquelles cet ouvrage apporte des éléments de réponse.

Deux contributions introductives forment le cadre de cette étude: l'une, de Klaus von Beyme, portant sur les relations entre partis politiques et groupes de pression et l'autre, de D. Sidjanski et U. Ayberk, consacrée aux groupes d'intérêt communautaires. La partie synthétique qui clôt cet ouvrage propose une analyse comparative des résultats obtenus par les enquêtes menées simultanément selon une méthode harmonisée sous la direction des professeurs D. Sidjanski et U. Ayberk, par une équipe multinationale et européenne de douze chercheurs: Maximos Allgisakis, Iannis Papadopoulos, Marianne Cossina et Dionyssios Tselentis pour la Grèce; Jonas Condomines, Carlos Garcia, Anna Melich pour l'Espagne; José Manuel Durao Barroso et Guilhermina Marques pour le Portugal; Ural Ayberk, E. Bodoruglu et A. Cingi pour la Turquie. En soi, cette étude du développement du tissu social européen est, par sa dimension et par la composition de l'équipe de recherche, une entreprise européenne.

